

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**



**MONOGRAFÍA**

*Para optar al título académico de Licenciado en Derecho*

**"NECESIDAD DE CREAR NUEVA NORMATIVA  
QUE DISMINUYA RETRASOS EN LA TRAMITACIÓN  
DE CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA EN  
EL MUNICIPIO DE LA PAZ"**

**POSTULANTE:** Gutiérrez Solari René Salvador

**INSTITUCIÓN:** Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

LA PAZ - BOLIVIA  
2011

***DEDICATORIA:***

*El presente trabajo está dedicado a mi familia.*

*A mi Hermana por su compañía y constante estímulo. Mi amiga y cómplice en todo.*

*A mi Padre por su apoyo y fe en mi trabajo, cuyos pasos son la guía en mi vida.*

*A mi Madre por el cariño brindado, su constante preocupación y su asistencia en todo momento. Tu amor y aprecio jamás será olvidado.*

## **Agradecimientos:**

A todos aquellos que me brindaron su apoyo y aliento durante la realización de la presente Monografía.

En especial a la Dra. Paola Pinedo Rioja, por ser una buena jefa y amiga, le agradezco haberme brindado su orientación, asesoramiento, y confianza hacia mi persona. Usted fue mi gran maestra en la vida profesional, en quien siempre encontré sabios consejos y cuyas enseñanzas siempre recordare.

## **INDICE**

|                 |  |
|-----------------|--|
| DEDICATORIA     |  |
| AGRADECIMIENTOS |  |
| ÍNDICE          |  |
| PROLOGO         |  |
| INTRODUCCIÓN    |  |

### **TITULO PRIMERO**

#### **DESARROLLO DE LA MONOGRAFIA JURIDICA**

##### **I. Evaluación y Diagnostico del Tema**

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| a) Marco Institucional..... | Pág. 2  |
| b) Marco Teórico.....       | Pág. 4  |
| c) Marco Histórico.....     | Pág. 7  |
| d) Marco Conceptual.....    | Pág. 11 |
| e) Marco Jurídico.....      | Pág. 13 |

##### **II. Diagnostico del tema de la Monografía**

|                     |         |
|---------------------|---------|
| - Delimitación..... | Pág. 14 |
| - Objetivos.....    | Pág. 15 |

### **TITULO SEGUNDO**

#### **DESARROLLO DEL TEMA**

##### **Capítulo I**

##### **LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL MUNICIPIO PACEÑO**

|   |         |
|---|---------|
| 1.1 ¿Qué es un Contrato Administrativo? .....                           | Pág. 17 |
| 1.2 Características de un Contrato Administrativo y Contrato Civil..... | Pág. 22 |
| 1.3 Contratos de Obra Pública.....                                      | Pág. 25 |

|  |         |
|--|---------|
| 1.4 Otros tipos de Contrato.....                           | Pág. 35 |
| 1.5 Proceso de Contratación en el Municipio de La Paz..... | Pág. 37 |
| 1.6 Contratos que suscribe el Alcalde Municipal.....       | Pág. 39 |

## **Capítulo II**

### **EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

|   |         |
|---|---------|
| 2.1 Legislación Administrativa:<br>Características, Codificación y Falencias..... | Pág. 42 |
| 2.2 El Municipio y su rol.....  | Pág. 46 |
| 2.3 Concepto y Sistemas de Administración Pública.....                            | Pág. 46 |
| 2.4 La Centralización, Concentración y<br>Desconcentración Administrativa.....    | Pág. 48 |
| 2.5 Descentralización Administrativa.....   | Pág. 50 |
| 2.6 La Jerarquía Administrativa.....  | Pág. 57 |
| 2.7 Competencia y sus Excepciones.....  | Pág. 62 |
| 2.8 ¿Qué es la Cuantía? .....   | Pág. 68 |
| 2.9 Cuantías y Modalidades de Contratación.....                                   | Pág. 69 |

## **Capítulo III**

### **LA BUROCRACIA**

|  |         |
|--|---------|
| 3.1 ¿Qué es la Burocracia? .....                                   | Pág. 70 |
| 3.2 Características.....   | Pág. 74 |
| 3.3 Relación de Burocracia y Administración Pública Municipal..... | Pág. 76 |
| 3.4 ¿Cómo solucionar la Burocracia? .....                          | Pág. 81 |

## **Capítulo IV**

### **ROL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICO MUNICIPALES**

|  |         |
|--|---------|
| <u>4.1</u> Funcionario Público – Servidor Público.....       | Pág. 85 |
| <u>4.2</u> Relación con la Administración Pública.....       | Pág. 87 |
| <u>4.3</u> La Responsabilidad Administrativa en Bolivia..... | Pág. 95 |
| <u>4.4</u> Responsabilidad por competencias delegadas.....   | Pág. 97 |

## **Capítulo V**

### **UNA NUEVA VISIÓN**

|  |                 |
|--|-----------------|
| 5.1 La importancia del Asesor Jurídico en las unidades organizacionales del Municipio de La Paz..... | Pág. 100        |
| 5.2 La Necesidad de una Unificación Normativa.....   | Pág. 103        |
| 5.3 Propuesta normativa para el Proceso de tramitación de Contratos.....                             | Pág. 104        |
| PROYECTO DE RESOLUCIÓN MUNICIPAL.....  | Pág. 105        |
| <br>   |                 |
| <b>CONCLUSIONES FINALES.....</b>   | <b>Pág. 115</b> |
| <b>RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.....</b>  | <b>Pág. 116</b> |
| <br>   |                 |
| <b>ANEXOS</b>  |                 |
| <br>   |                 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  |                 |

## **PRÓLOGO**

*He tenido el grato honor de elaborar el prólogo de la presente Monografía del Trabajo Dirigido, elaborado por el postulante René Salvador Gutiérrez Solari, la cual lleva por título "NECESIDAD DE CREAR UNA NUEVA NORMATIVA QUE DISMINUYA RETRASOS EN LA TRAMITACIÓN DE CONTRATOS EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ".*

*El presente trabajo de investigación es el producto de las labores desempeñadas de manera diligente y empeñosa del postulante, que protegiendo la principal finalidad del derecho, es decir llegar al bien común, elaboró una propuesta para mejorar, agilizar y desburocratizar, la tramitación de los contratos a ser suscritos por el Sr. Alcalde Municipal, como Máxima Autoridad del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.*

*El contenido del trabajo se halla dividido en cinco capítulos. En el primero se realiza un diagnóstico general de los contratos administrativos; en el segundo, tercero y cuarto capítulo, se realiza un estudio de los temas relacionados al proceso de contratación, como la organización administrativa pública, la burocracia, y su relación de estas con el funcionario público municipal. En el quinto capítulo se realiza un análisis global de todo lo investigado, estudiado, y analizado, y finalmente se presenta el proyecto de Resolución Municipal que tiene por objeto complementar y mejorar la actual normativa de contratación en el municipio de La Paz.*

*La aplicación de este proyecto propuesto por el postulante, es de suma importancia, toda vez que la tramitación de contratos para firma de la Máxima Autoridad Ejecutiva, cualquiera fuera la modalidad, representa una gran carga laboral para dicha autoridad edil, quien además tiene que atender diversos requerimientos de la comuna, de manera eficaz.*

*Es de esa manera que el presente trabajo de investigación es considerado como una importante contribución normativa por medio de la cual el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, y sobre todo la actividad de la Máxima Autoridad Ejecutiva podría enmarcarse en la atención de contrataciones de gran envergadura únicamente, sin restar importancia a las demás, las cuales son atendidas bajo la figura de la delegación atribuida por norma a la Máxima Autoridad Ejecutiva de cada entidad.*

La Paz, 30 de mayo de 2011

*Dra. Paola Pinedo Rioja*

**ASESORA LEGAL**

**UNIDAD DE ASESORÍA LEGAL**

**DIRECCIÓN JURÍDICA**

**GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ**

## **INTRODUCCIÓN.**

La presente investigación presenta un estudio del proceso de contratación actualmente en vigencia en el Municipio de La Paz, el cual intentara proponer un proyecto normativo que permita disminuir la complejidad innecesaria y coadyuvar en la implementación de la responsabilidad por delegación de funciones en la suscripción de contratos.

Se profundizará el contrato administrativo, entendido como el camino jurídico público por donde transita el cambio como categoría jurídica peculiar del derecho público. El cual es una creación del Consejo de Estado Francés y responde a la idea de que los particulares colaboren con la administración, correlativamente, éste le garantiza al contratista privado un precio por su desempeño.

Se realizara una exposición sobre la descentralización y delegación. Base del proyecto planteado, en merito que el Ejecutivo Municipal necesita tener dependencias a las cuales delegar funciones, tales como la suscripción de contratos por cuantía. Es necesario recordar que varios estudiosos y especialistas han mencionado el rol protagónico que los municipios habrán de jugar en el proceso de descentralización boliviano. La población necesita que el procesamiento de contratación de obras públicas sea efectuado cada vez más por los operarios y conocedores del tema, más que por las altas autoridades ejecutivas. A su vez, estas competencias y delegaciones no pueden estar en normas dispersas, sino concretamente incluir la delegación de funciones en una sola norma legal.

De igual forma se presenta un análisis integral que considero necesario sobre la Administración Pública y los funcionarios públicos, en razón que el proceso de contratación no es más que una rama que se debe y vive dentro de la Administración Pública Boliviana.

Respecto a la Burocracia, se efectuará un análisis especial, en razón de que la estructura de nuestro aparato público está basado en este sistema, el cual ha demostrado en los últimos tiempos que no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Tratando de entender porque un sistema que nació con elogios de eficiencia y enorme capacidad para obtener logros, base de todo Estado Moderno, en la actualidad presenta deficiencias y desorden.



Nadie puede negar la actual crisis administrativa que se manifiesta en la baja capacidad de formulación, información, planificación, implementación y control de las políticas públicas. El rol de insuficiencias de la administración pública del país es dramático.

Respecto al estudio de los funcionarios públicos, este se debe al hecho de que no puede comprenderse un proceso o trámite sin ellos. Ellos son los engranajes que mueven el gran aparato estatal y municipal. Su rol trasciende el proceso mismo, y su desempeño es el que determina en última instancia la celeridad, especialización, y grado de evaluación de todo ente público, para nuestro caso, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

La realidad demuestra que la gran mayoría de empleados públicos están desmotivados, sin perspectivas profesionales; la mayor parte de ellos no está inserta en un plan de carrera, la mayoría son funcionarios a contrato, y por ello no cuentan con estabilidad funcional. Las instituciones de formación y entrenamiento no cumplen su papel y la remuneración es baja.

Si bien su labor está enmarcada a normas y reglas, este deber de obediencia no es un absoluto, el factor subjetivo presente en ellos, ha permitido la ejecución de actos sin competencia, aspectos que en la letra muerta y abstracta de la norma es un imposible, en la realidad son hechos posibles y reales.

El postulante

**Desarrollo de la**  
**MONOGRAFÍA**  
**JURÍDICA**

## **Titulo Primero:**

# **DESARROLLO O CUERPO DE LA MONOGRAFÍA JURÍDICA**

## **I. EVALUACIÓN Y DIAGNOSTICO DEL TEMA.**

### **f) Marco Institucional.-**

En cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el entonces Gobierno Municipal de La Paz y la Universidad Mayor de San Andrés y en conformidad al Reglamento del Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana del X Congreso Nacional de Universidades y el Reglamento Interno de Trabajo Dirigido aprobado por el Honorable Consejo Universitario con Resolución No 63/01, como EGRESADO he cumplido con los requisitos para la Modalidad de Trabajo Dirigido como una de las modalidades de graduación que la Universidad tiene para otorgar el Grado Académico de Licenciatura en Derecho.

A través de la Resolución del Honorable Consejo de Carrera N° 0923/2010 de 21 de Mayo de 2010, homologada por Resolución del Honorable Consejo Facultativo N° 1667/2010 de 01 de junio de 2010, he sido DESIGNADO para desempeñar funciones en el entonces Gobierno Municipal de La Paz, actual Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, bajo la modalidad de Trabajo Dirigido.

Mediante Oficio CITE DGRH-UDEP- N° 666/10 de 18 de junio de 2010 emitido por el Lic. Marco A. Saavedra Mogro, Director de Gestión de Recursos Humanos, se avala mi designación para realizar mis prácticas pre – profesionales en la UNIDAD DE ASESORÍA LEGAL dependiente de la Dirección Jurídica del actual Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, asumiendo mis funciones a partir del 22 de junio de 2010, para ese objeto siendo designada como Tutora Institucional la Asesora Legal: Dra. Paola Pinedo Rioja.

En aplicación de la Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”, se cambio la Denominación o Razón Social del Gobierno Municipal de La Paz a: “GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ”. Dicho cambio ha sido informado para su aplicación, mediante diversos documentos

internos de comunicación, como ser: Orden de Servicio D.J. No. 094/2010 de fecha 31 de agosto de 2010, Orden de Servicio D.J. No. 109/2010 de fecha 11 de octubre de 2010, Orden de Despacho No. 952/2010 de fecha 15 de octubre de 2010, Orden de Servicio 110/2010 de fecha 18 de octubre de 2010, y Orden de Servicio D.J. No. 114/2010 de fecha 19 de octubre de 2010.

### *Función de la Unidad de Asesoría Legal*

La Unidad de Asesoría Legal es una unidad dependiente de la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. A través de ella, el Municipio se relaciona con Instituciones como: Derechos Reales, Defensoría del Pueblo y otras.

Es la Unidad Organizacional encargada de brindar asesoramiento legal al Alcalde Municipal y a otras unidades organizacionales del Gobierno Autónomo Municipal que no cuenten con un Asesor Legal; asimismo, vela por el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo en los documentos que son elaborados en esta unidad, así como verifica el cumplimiento de requisitos en aquellos que han sido emitidos por otras unidades organizacionales responsables de su legalidad, para firma del Alcalde Municipal.<sup>1</sup>

Tiene como atribuciones y funciones:

- a) Atender recursos planteados ante el Alcalde Municipal en procesos administrativos.
- b) Atender el Recurso Jerárquico relativo al ingreso, promoción o retiro de servidores públicos municipales comprendidos en el ámbito de la Carrera Administrativa Municipal.
- c) Revisar y elaborar proyectos de resoluciones municipales, contratos, convenios u otros documentos a ser suscritos por el Alcalde Municipal.
- d) Centralizar y coordinar en cuanto al procedimiento legal, los procesos expropiatorios y de limitaciones al derecho propietario.
- e) Proyectar ordenanzas municipales en los casos atendidos que así lo requieran.
- f) Brindar asesoramiento legal a todas las unidades organizacionales del Gobierno Autónomo Municipal que así lo requieran por con contar con Asesor Legal.
- g) Responder peticiones de informe escrito y minutas de comunicación emitidas por el Concejo Municipal.
- h) Verificar la legalidad de los actos administrativos puestos a su consideración para la firma del Alcalde Municipal.
- i) Asegurar el cumplimiento por parte de los abogados de la unidad, de los lineamientos institucionales en materia legal establecidos por Dirección Jurídica.

---

<sup>1</sup> Manual de Organización y Funciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 465/2010 de fecha 1 de octubre de 2010, pág. 49.

j) Otras que le sean asignadas por la autoridad superior.<sup>2</sup>

### **g) Marco Teórico.-**

La presente investigación estará relacionada con la Teoría del Interés General o Teoría del Bien Común, en el que señalamos a Santo Tomás de Aquino (1226-1274) quien, bajo la influencia de Aristóteles, declaró que el estado no era un mal necesario, sino un instrumento al servicio del Bien Común; donde la función administrativa debe procurar el bien de todos los ciudadanos que lo conforman, tratando de amparar el Bien y la Felicidad completos para contribuir al bienestar humano.<sup>3</sup>

#### *Falencias Normativas Municipales en el Proceso de Contratación.*

En la actual normativa del Proceso de Contratación dentro del Gobierno Municipal, encontramos una gran falencia, la cual es la dispersión de normas. Las disposiciones legales vigentes y aplicables están dispersas, lo que provoca confusión y mala práctica en su aplicación.

Si bien la norma base del Proceso de Contratación en el Municipio de La Paz es la Resolución Municipal N° 056/08 de fecha 26 de febrero de 2008, que establece el procedimiento marco para la contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría. Dicha norma ha sido modificada parcialmente en varias ocasiones, solo para citar unas cuantas mencionemos a: la Resolución Municipal 112/2010 de 29 de marzo de 2010; Resolución Municipal 182/2010 de 3 de mayo de 2010; Resolución Municipal N° 297/2010 de fecha 11 de junio de 2010; Resolución Municipal N° 613/2010 de fecha 1 de diciembre de 2010; Resolución Municipal N° 004/2011 de fecha 7 de enero de 2011.

De esta forma hay una norma que designa y delega a los Responsables del Proceso de Contratación en la modalidad de Concurso de Propuestas; otra para la modalidad de Licitación Pública de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, para los Establecimientos de la Red Municipal de Salud; otra para la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) (RPA's). De igual forma existe otra norma sobre la tramitación de contrataciones de Emergencia y/o Desastres de obras, bienes, servicios generales y servicios de consultoría.

Ello provoca que el funcionario involucrado en el proceso de contratación, que por lo general es un asesor jurídico deba revisar varias normas con extremado cuidado. Esto solo ralentiza el procesamiento de la tramitación de contratos y crea más complejidad.

---

<sup>2</sup> IDEM-IBIT.

<sup>3</sup> <http://www.acfilosofia.org/index.php/materialesmn/filosofia-y-ciudadania/89-ciudadania/225-historia-de-las-ideas-politicas>

Esta situación no puede quedarse de esta forma, los enfoques para una nueva administración indican que la Administración Pública debe responder a "*principios de racionalización, profesionalización, simplificación y modernización, justamente para dar una adecuada respuesta a las exigencias constitucionales impuestas (...)*"<sup>4</sup>

### La Organización Administrativa Municipal

Si lo conceptualizamos, la Organización Administrativa, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situaciones jurídicas, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa.<sup>5</sup>

A las falencias normativas, se suman las falencias organizacionales, debido a que las unidades operativas en su momento oportuno no hacen las observaciones necesarias y de esta forma no asumen su responsabilidad sino que hacen que otras instancias realicen casi todo su trabajo para luego remitirlo para la firma del Alcalde Municipal.

Provocan que se concentre en una sola unidad organizacional (la Unidad de Asesoría Legal) toda la responsabilidad y al no ser correcto que dicha unidad envíe directamente al Alcalde Municipal, tramites de contratos con observaciones sean de forma o de fondo, esta devuelve el trámite a las unidades de donde proviene y recién estas asumen verdaderamente su rol.

Estas muestras de negligencia y falta de iniciativa para observar procedimiento a tiempo, obviando su responsabilidad ocasionan un retraso notable para la firma de un Contrato.

Los funcionarios encargados y relacionados al proceso de contratación no pretenden comprometerse responsablemente, porque ante las falencias normativas y organizacionales no proponen soluciones y más bien toman una conducta conformista. De igual modo los responsables de unidades organizacionales no asumen sus tareas específicas creando pérdida de tiempo y consecuentemente más retraso en el proceso. Roberto Dromi ya mencionaba que "*sin Responsabilidad Pública no habrá derechos*". Debemos recordar que la responsabilidad pública es un principio y presupuesto principal de la organización política. Nunca podría hablarse de libertad, democracia o república si no existiera una clara determinación

---

<sup>4</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Edit. Ciencia y Cultura, 1998, pág.117

<sup>5</sup> IBIDEM, pág.521

normativa de la responsabilidad pública, con fijación precisa de los derechos y deberes de los que mandan y de los que obedecen.<sup>6</sup>

### El Contrato Administrativo.

Los contratos administrativos, son acuerdos de voluntades entre la administración pública y las personas individuales o colectivas privadas, en virtud de las cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas con la finalidad de satisfacer necesidades de la colectividad a través de la ejecución de obras, provisión o suministro de bienes y prestación de servicios públicos.<sup>7</sup>

Como figura jurídica es entendido como un negocio jurídico de derecho público, es decir un acuerdo creador de relaciones jurídicas entre la administración pública y los administrados.

Se diferencia principalmente de la clásica concepción del contrato en materia civil, en el hecho de que en un contrato administrativo no existe igualdad de partes, la desigualdad se impone en materia administrativa, mediante las llamadas *clausulas exorbitantes*.

### Obra Pública y Contrato de Obra Pública.

En nuestra legislación no se encuentra una definición de contrato de obra pública, solo se puede inferir que es un contrato referido a la construcción, refacción y remodelación.

El contrato de obra pública es un procedimiento mediante el cual el Estado, o entidades públicas no estatales, indirectamente, a través de terceros, llevan a cabo la mencionada obra.<sup>8</sup>

En otras palabras, el contrato de Obra Pública es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o de subsuelo por cuenta de la administración a cambio de un precio.<sup>9</sup> Por tanto, son contratos celebrados por las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material o arquitectónico sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Como figura de derecho, es entendido como una especie dentro del género Contrato. Respecto de sus características jurídicas, será bilateral o sinalagmático, a

---

<sup>6</sup> IDEM-IBIT.

<sup>7</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág.155.

<sup>8</sup> IBIDEM, pág.440

<sup>9</sup> MOSTAJO Max, "Apuntes para reinención del Derecho Administrativo Boliviano", La Paz, 2003, pág. 402

titulo oneroso, consensual, nominado, conmutativo, principal, simple y de cumplimiento sucesivo.<sup>10</sup>

## **h) Marco Histórico.-**

Para una mayor ilustración se dará un breve resumen histórico que tendrá como objeto revisar dentro de la historia formas de administración y leyes relevantes que han existido en el municipio de La Paz:

### *Orígenes de la Ciudad de La Paz.*

Se considera que esta zona convertida ahora en la ciudad de La Paz, pertenecía al señorío aymará de Pacajes: también se afirma que pudo ser zona de confluencia de varias etnias. Lo evidente es que antes de la Colonia existía una población de más de 500 personas, dedicada a la producción minera, agrícola y artesanal.<sup>11</sup> Con el asentamiento español, luego de la Conquista, los conquistadores rápidamente se apartaron de la Precolonial Chuquiago. Pero siendo la penetración política de los españoles repentina, Chuquiago se mantuvo en cierta medida con moldes de organización tradicional.

Con la Colonia, La Paz se convirtió en un centro comercial, que se dotó de un sistema institucional de organización local basada en el cabildo. Los cabildos fueron instituciones encargadas de establecer y aplicar normas y reglamentos para el beneficio de la comunidad, administración de justicia, defensa militar, preservación, higiene pública, abastecimiento, etc.<sup>12</sup> El cabildo a pesar de ser una institución eminentemente pública, no dejó de jugar papeles protagónicos en la vida política de los quehaceres de la colonia.

### *La Colonia*

Producto del descubrimiento de América el 12 de octubre de 1492, los españoles, a diferencia de los ingleses, se dedicaron a explotar las riquezas del nuevo continente, en lugar de buscar un nuevo lugar para habitar.

Por ello, es que la administración impuesta en estas latitudes, consistía en agrupar a personas del lugar, someterlos por la fuerza y hacerles trabajar en circunstancias deplorables<sup>13</sup> Las colonias españolas no lograron por si solas grandes avances administrativos, sino que sus efectos al parecer no esperados se dieron como consecuencia de la conformación de ciudades de relativa importancia para la época, las cuales necesitaban ser manejadas con normas municipales propias del lugar, por

---

<sup>10</sup> IBIDEM, pág. 403

<sup>11</sup> BARRAGAS Luis, "Nuestra Señora de La Paz", Edit. La Paz, 1990, pág. 15

<sup>12</sup> MALAGA María, "Los Cabildos en la ciudad de La Paz", Edit. Postigo, 1978, pág. 15

<sup>13</sup> VARGAS Juliano, "Las Colonia Españolas", Edit. Verzaga, 1995, pág. 67



lo cual en zonas pobladas con una cierta organización se hicieron ajustes administrativos de acuerdo a demandas particulares.

En la etapa de la Colonia las ciudades estaban establecidas con el objeto de lograr control en cuanto a la producción y comercialización de la Plata y otros recursos económicos propios de las colonias recientemente descubiertas. Los centros de producción, las ciudades de paso y los puertos de salida son el sistema administrativo colonial que se impuso, con lo cual queda demostrado que los españoles no buscaban nuevos espacios de tierra para habitar sino que su actividad se reducía a explotar los recursos económicos que se sacaban de las entrañas de la tierra recientemente descubiertas<sup>14</sup>

Estas actitudes fueron colmando la paciencia de los explotados gestando y haciendo posible la lucha por la libertad en estas tierras y en consecuencia la fundación de la República.<sup>15</sup> Se debe tener en cuenta que los procesos revolucionarios han sido gestados en dichas urbes, por ser una característica propia tanto del Gobierno, como de las conspiraciones, que no pueden alcanzar la victoria sino por formas de agrupación en determinados espacios de administración.

### *De la Revolución de Independencia a la Actualidad*

La Guerra de la Independencia Boliviana fue posible gracias a dos factores: Primero los levantamientos ciudadanos en las urbes de la colonia; y por otro lado el hostigamiento militar de los Guerrilleros de la Independencia quienes en el sector rural iban ocupando el territorio e instaurando la libertad.<sup>16</sup>

La República con su visión de futuro estableció el régimen con tareas previamente definidas y que se encargaban principalmente del control de la limpieza de las ciudades y los predios públicos, no olvidemos que Bolívar estaba inspirado en las ideas de Roma y en consecuencia su forma de administración debía estar en concordancia con esa forma de organización.<sup>17</sup>

En 1825 la configuración del flamante Estado Boliviano fue la de una suma de disgregadas regiones y centros urbanos ausentes de articulación económica, social y política. En este panorama las ciudades y sus instituciones eran mucho más que la expresividad urbana de una globalidad nacional.

Eran fidedignos espacios de poder local en los que la institución municipal era la centralidad irradiadora. Aquel poder local, segregado y colonialista, era detentado

---

<sup>14</sup> LINARES Felipe, "El Cerro Rico de Potosí", Edit. Andes, 1988, pág. 68

<sup>15</sup> IBIDEM, pág. 101

<sup>16</sup> SNAIDER Jhonn, "La Historia del Potosí Boliviano y su influencia en la Guerra de la Independencia", Edit. Buenos Aires, 1980, pág. 65

<sup>17</sup> BRIDIKINA Laura, "La República de Bolivia", Edit. SANEA, 1978, pág.56

por la minoría criolla y mestiza, pero como en tiempos coloniales sostenido por indígenas.

Respecto de la posición asumida por los libertadores se puede mencionar que el proyecto de Constitución de Bolívar no incluyó a las Municipalidades ningún acápite que las institucionalice.

La Ley de 21 de julio de 1826 confirmada por la Asamblea Constituyente de ese año suprimió todos los ayuntamientos y la jurisdicción ordinaria que ejercían los alcaldes municipales y estos pasaron a los jueces de primera instancia. Las atribuciones municipales fueron transferidas al intendente de policía encargado, junto a comisarios y gendarmes, de la seguridad integral del vecindario.

Este criterio fue una disposición errónea al olvidar, los Padres de la Patria, que los Cabildos fueron los bastiones de la lucha libertaria. Se extinguieron en forma poco digna de su glorioso pasado.

Si se trata de analizar los pormenores de la administración municipal se observará que no tenían grandes responsabilidades. Conservando en consecuencia el criterio de Gobierno Central y de intendencia local, lo cual no hace perceptible los aciertos o errores de la administración municipal en esta etapa del desarrollo republicano, pero si se traduce en hechos tales como el de contar con atribuciones, obligaciones, responsabilidades de asignaciones como de la construcción de muros de contención para ríos, trazado de calles y muy posteriormente de autorizaciones para alcantarillado, agua potable, electrificación y otros servicios.<sup>18</sup>

En la medida en que crecía la demografía iban desarrollándose también las ciudades, llegando a tomar una verdadera importancia.

El Decreto Ley de 27 de agosto de 1954 elevado a rango de ley en 29 de octubre de 1956, implantó la "Reforma Urbana", instituyendo temas importantes como las restricciones a la propiedad privada. Durante el régimen de David Toro (1935-1937), se establece por primera vez la división del gobierno municipal en un cuerpo colegiado de concejales y un alcalde con funciones ejecutivas. Recordemos que hasta esta modificación el Presidente de Consejo asumía responsabilidades ejecutivas y el alcalde tenía un cargo similar al de un intendente.

La Constitución Política del Estado de 1938 establece el voto popular (calificado) como mecanismo para la elección de juntas o concejos municipales a través del sistema de lista incompleta. El Alcalde sería designado por el Presidente de la República. Estando suspendidos los concejos, en 1942 se dicta una Ley Orgánica de Municipalidades que ratifica la estructura definida por la Constitución Política del Estado en 1938, la Constitución de 1945 incorpora un componente sustantivo; la

---

<sup>18</sup> DEL CARPIO Julio, "Los Municipios en la República", Edit. Santivañez, 1970 pág.103

nominación del alcalde debía hacerla el Presidente de la República en base a una terna elevada por el Consejo, e integrada por dos en mayoría y una minoría. La reforma constitucional de 1947 otorga por primera vez plenos poderes a los concejos y junta municipales, para la elección de alcaldes por el período de dos años. La elección de concejales por voto ciudadano (calificado) ya había quedado instituida varios años antes. Durante la junta militar de 1951 a 1952 la incipiente y excluyente democracia municipal pasa a potestad presidencial mientras que los entes deliberantes son suspendidos en sus funciones.<sup>19</sup>

A partir de la Revolución Nacional de 1952 como consecuencia de la Reforma Agraria, el crecimiento de las ciudades se produjo de manera vertiginosa, al haberse decretado la libertad de los pongos, quienes no se quedaron en sus lugares habituales, ya que la gran mayoría debido a la carencia de medios técnicos adecuados en sus centros agrarios de producción, optaron por migrar rumbo a las ciudades poblando sus periferias.

El año 1967, durante el Gobierno Constitucional del General René Barrientos Ortuño se sanciona y promulga la Constitución de 1967, misma que en su Capítulo Sexto, se refiere al Régimen Municipal, art. 200 al 206. Se establece que los miembros de los Concejos y Juntas Municipales son elegidos por sufragio popular, según el sistema de listas incompletas y por el período de dos años. Los Alcaldes son elegidos por los respectivos Concejos y Juntas.<sup>20</sup>

Durante el Gobierno Constitucional del Dr. Hernán Siles Zuazo y mediante Ley No. 696 de 10 de enero de 1985, se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades con sus V Títulos y 125 Artículos, que se refiere fundamentalmente al Gobierno Municipal, en las Capitales de Departamento, Provincias, Secciones y Cantones. Se refiere y define el Gobierno Municipal ejercido por el Concejo Municipal como Órgano Deliberante, y el Alcalde (órgano Ejecutivo), en las capitales de departamento y en las capitales de provincias, sus secciones y puertos.

De la misma forma, esta ley, también se refiere a las Oficialías Mayores, a la Estructura Administrativa del Gobierno Municipal, a la Planificación y Coordinación, a los Funcionarios Municipales su Carrera Administrativa, a los bienes del régimen económico y financiero (Régimen Patrimonial) a los Contratos y Concesiones Municipales, se refiere a las Empresas Municipales, a las servidumbres, la Expropiación y la Afectación a Tierras Urbanas, se refiere al Sistema Financiero y la delimitación del dominio tributario, del presupuesto y la contabilidad municipal, de los recursos administrativos, de las relaciones municipales y los vecinos, de la creación fusión y supresión de municipalidades y por primera vez también, se refiere a la Mancomunidad de Municipalidades.

---

<sup>19</sup> JHONSSON Héctor, "Inicio de las Municipalidades", Edit. SENECSA, 1987, pág.45

<sup>20</sup> CRISTIAN Sergio, "Las Municipalidades en el Gobierno del General René Barrientos Ortuño" Edit. La Paz, 1990, pág.43

Posteriormente, en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, mediante Ley No. 1585 de 12 de agosto de 1994, se reforma la Constitución Política del Estado en aspectos concernientes al régimen municipal. Como aspectos importantes se menciona: define en qué consiste la autonomía del Gobierno Municipal; elección de los concejales mediante voto universal, directo y secreto por un período de 5 años; el Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica; implanta la censura y remoción del Alcalde. De igual forma, durante el Gobierno Constitucional de Gonzalo Sánchez de Lozada, se promulga y sanciona la Ley de Participación Popular (Ley No. 1551 de 20 de abril de 1994), la cual instaura una ampliación de competencias municipales y mayor asignación de recursos para el ejercicio de sus competencias. Esta ley tenía como objetivo principal contribuir en las tareas de descentralización de la Administración, asimismo, logra que se ejerza una tarea de fiscalización comunitaria hasta ese momento desconocida.

La Legislación Municipal en la actualidad, está regida por la Ley de Municipalidades, Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, que regula tanto la organización de las distintas instancias de los municipios como la asignación de una serie de atribuciones que le son propias a las autoridades municipalidades; y la Ley de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólván”, Ley No. 031 de 19 de julio de 2010 que establece nuevas competencias y atribuciones en el marco de las políticas de Autonomía y la libre determinación de las naciones y pueblos implantadas por la nueva Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009, durante el Gobierno de Evo Morales.

De igual forma habrá de mencionarse que durante el año 2007, con la Gestión del Alcalde, Dr. Juan Del Granado Cosío, fue elaborado el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del Municipio de La Paz para el periodo 2005 a 2009, con una amplia participación ciudadana y un enfoque distinto, cuyo objetivo fundamental en lograr el Desarrollo Sostenible del Municipio de La Paz, como una imagen de futuro construida colectivamente con ideas fuerza y conceptos estratégicos, que orientarán la planificación municipal y le otorgarán la continuidad necesaria para lograr este objetivo, tanto en el día a día como en la proyección a largo plazo

### **i) Marco Conceptual.-**

Para la presente investigación se hará necesario explicar ciertos términos que habrán de ser mencionados de modo reiterativo a lo largo de la presente:

**ACTO ADMINISTRATIVO:** Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> DROMI Roberto, “Derecho Administrativo”, Edit. Ciencia y Cultura, 1998, pág.161

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Complejo Orgánico integrado en el poder ejecutivo; actividad desarrollada por ella, sea de carácter legislativo, jurisdiccional o ejecutivo.<sup>22</sup>

**ALCALDE:** Primer funcionario municipal y que tiene el doble carácter de: 1) agente de la comuna, encargado principalmente de preparar y ejecutar las deliberaciones del concejo municipal; 2) Agente del poder central para ciertas materias.<sup>23</sup>

**BUROCRACIA:** Influencia excesiva de los funcionarios en la administración pública<sup>24</sup>. Clase social formada por los empleados públicos. Predominio excesivo o abusivo que éstos, por su número o por su actuación, ejercen en la administración pública y que repercute en personas de las actividades privadas.<sup>25</sup>

**COMPETENCIA:** Aptitud de una autoridad pública para otorgar actos jurídicos. Con este sentido amplio se puede hablar de la competencia de un prefecto, alcalde o rector de academia, tanto como de la competencia de un tribunal o corte. En este último caso, la expresión significa el poder reconocido a una jurisdicción para instruir y juzgar un proceso.<sup>26</sup>

**CONTRATO ADMINISTRATIVO:** Es toda declaración bilateral o de voluntad común productora de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.<sup>27</sup>

**CONTRATO DE OBRA PÚBLICA:** es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o de subsuelo por cuenta de la administración a cambio de un precio.<sup>28</sup>

**CUANTIA:** Es la cantidad determinada que en ocasiones puede determinar la competencia de un tribunal y la mayor o menor rapidez de un procedimiento.<sup>29</sup>

**DELEGACIÓN:** Otorgamiento de representación. Cesión de atribuciones. <sup>30</sup>Decisión por la cual un funcionario público confía a otro el ejercicio de una parte de su competencia.<sup>31</sup>

---

<sup>22</sup> DICCIONARIO LAROUSSE, Edit. Printer Colombiana, 2000.

<sup>23</sup> CAPITANT Henri, "Vocabulario Jurídico" Edit. Depalma, 1986.

<sup>24</sup> DICCIONARIO LAROUSSE, Op.cit.

<sup>25</sup> OSSORIO Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Edit. Heliasta, 2005

<sup>26</sup> IDEM - IBIT.

<sup>27</sup> DROMI Roberto, Op.cit., pág.161

<sup>28</sup> MOSTAJO Max, "Apuntes para reinención del Derecho Administrativo Boliviano", La Paz, 2003, pág. 402.

<sup>29</sup> CAPITANT Henri, Op.cit.

<sup>30</sup> OSSORIO Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Edit. Heliasta, 2005

<sup>31</sup> IDEM-IBIT.

**DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:** Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerce su función.<sup>32</sup>

**FUNCIÓN PÚBLICA:** Todo empleo o situación que implique para su titular la gestión de la cosa pública. Situación jurídica del empleado con referencia al servicio público.<sup>33</sup>

**FUNCIONARIO PÚBLICO:** Quien desempeña funciones públicas. El órgano o persona que pone en marcha en ejercicio el poder público.<sup>34</sup>

**MAE (MAXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA):** Titular o personero de más alta jerarquía de cada entidad del sector público, sea este el máximo ejecutivo o la dirección colegiada, según lo establecido en su disposición legal o norma de creación.<sup>35</sup>

**MUNICIPIO:** Es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la sección e provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano.<sup>36</sup>

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:** Cuando una acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico – administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público.<sup>37</sup>

**SUSCRIPCIÓN:** Compromiso que se adquiere generalmente por escrito y que obliga al suscriptor a realizar determinados actos, a cambio de la recepción de determinados beneficios o servicios.<sup>38</sup>

## **j) Marco Jurídico.-**

Para la realización del presente trabajo se tomará en cuenta especialmente a las siguientes normas:

- ✓ Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009.
- ✓ Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, Ley de Procedimiento Administrativo.

---

<sup>32</sup> LEY N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, art.6

<sup>33</sup> CAPITANT Henri, Op.cit

<sup>34</sup> OSSORIO Manuel, IBIT.

<sup>35</sup> DECRETO SUPREMO 0181 Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, art.5

<sup>36</sup> DERMIZAKY Pablo, “Derecho Administrativo” Edit. Los amigos del Libro, 1988, pag.213

<sup>37</sup> LEY SAFCO - Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178, art.29

<sup>38</sup> OSSORIO Manuel “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, Edit. Heliasta, 2005

- ✓ Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamental -SAFCO.
- ✓ Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, Ley de Municipalidades.
- ✓ Ley 2027 de 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público.
- ✓ Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".
- ✓ Código Civil, aprobado mediante Decreto Ley N° 12760
- ✓ Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- ✓ Decreto Supremo N° 233318-A de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 428/2008 de 10 de diciembre de 2008, Manual de Técnicas Normativas del actual Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- ✓ Ordenanza Municipal N° 465/2010 de fecha 1 de octubre de 2010, que aprobó el Manual de Organización y Funciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz para la gestión 2011, en función a las nuevas competencias, asignadas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"
- ✓ Resolución Municipal N° 056/08 de fecha 26 de febrero de 2008,
- ✓ Resolución Municipal N° 112/2010 de fecha 29 de marzo de 2010
- ✓ Resolución Municipal N° 182/2010 de fecha 3 de mayo de 2010
- ✓ Resolución Municipal N° 297/2010 de fecha 11 de junio de 2010.

## **II. DIAGNOSTICO DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA.**

### **Tema:**

"NECESIDAD DE CREAR UNA NUEVA NORMATIVA QUE DISMINUYA RETRASOS EN LA TRAMITACIÓN DE CONTRATOS DE OBRA PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ".

### **Delimitación del Tema:**

#### a) Delimitación Temática.

El tema en cuestión, objeto de la presente investigación se circunscribirá en Ciencia del Derecho, dentro del Derecho Civil, Derecho Administrativo y Derecho Municipal específicamente en lo referente a las contrataciones de obras públicas que debe suscribir el Alcalde Municipal, las cuales son de mayor cuantía y relevancia social.

#### b) Delimitación Espacial.

La presente investigación en cuanto al espacio, se delimitara a la ciudad de La Paz ubicada en la Provincia Murillo del Departamento de La Paz, en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Particularmente en lo referente a los contratos de obras de mayor cuantía que debe firmar el Alcalde Municipal. Debido a que son estos contratos junto con otros de menor cuantía son los que conllevan más retraso y provocan secuelas más negativas porque incumben al municipio en su totalidad.

### c) Delimitación Temporal.

Para efectos de la presente investigación se tomara en cuenta a las contrataciones efectuadas entre los meses de julio de 2010 a diciembre de 2011, en merito a que en ese lapso de tiempo se consolido la transición municipal del nuevo gobierno municipal, como es costumbre por la finalización de una gestión anterior los interesados prefirieron firmar con el nuevo alcalde y en consecuencia las distintas unidades organizacionales remitieron mayor cantidad de trámites de contratos. Asimismo de modo coincidente, es en ese tiempo donde el investigador observó la tardanza y lentitud en los procesos de contratación que se remitieron para la firma del Alcalde Municipal de la ciudad de La Paz.

Este lapso de tiempo deberá tomarse en cuenta solo como una muestra referencial para fines de investigación, siendo que esta problemática fue, es y seguirá siendo latente mientras no se encuentren soluciones que le den mayor celeridad a estos trámites.

## **Objetivos:**

### Objetivo General.

El Objetivo General del presente trabajo es plantear una propuesta que brinde mayor celeridad y simplicidad a la tramitación de contratos del municipio de La Paz.

### Objetivos Específicos.

- Explorar la normativa pertinente a la tramitación de contratos.
- Identificar las causas o factores que provocan retrasos.
- Diagnosticar la dispersión de normas de contratación como causales de retraso
- Identificar si la burocracia es una de las causas principales de retraso.
- Analizar la importancia de la delegación de responsabilidades.
- Analizar cuanta responsabilidad tienen los funcionarios municipales.
- Evaluar si las causas de demora, son posibles de solucionar.



# **Desarrollo del Tema**

## **Capítulo I:**

# **LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL MUNICIPIO PACEÑO**

## **1.7 ¿QUÉ ES UN CONTRATO ADMINISTRATIVO?**

Los contratos administrativos, son acuerdos de voluntades entre la administración pública y las personas individuales o colectivas privadas, en virtud de las cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas con la finalidad de satisfacer necesidades de la colectividad a través de la ejecución de obras, provisión o suministro de bienes y prestación de servicios públicos.<sup>39</sup>

Para Dromi: "contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una de esta es ejercicio de la función administrativa".<sup>40</sup>

Según Marienhoff: "es el acuerdo de voluntades, generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen, con otro órgano administrativo o con un particular o administrativo, para satisfacer finalidad pública".

Escola menciona: "son aquellos contratos celebrados por la administración pública con una finalidad de interés público y en los cuales, por tanto, pueden existir cláusulas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al co-contratante de la administración pública en una situación de subordinación respecto de ésta".<sup>41</sup>

### **Naturaleza Jurídica del Contrato Administrativo.**

---

<sup>39</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág.155.

<sup>40</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 345

<sup>41</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 335

El Contrato Administrativo como institución jurídica se caracteriza por la intervención de órganos públicos que, en el ejercicio del poder de imperio del Estado (potestad imperativa o de mando), y en resguardo de los intereses del colectivo social, actúan privilegiadamente en superioridad de condiciones respecto a las personas privadas.

Los contratos administrativos constituyen acuerdos reglados por un régimen jurídico especial, en los que las cláusulas en cuanto a las prestaciones y contraprestaciones, son determinadas unilateralmente por la Administración, de allí que sean denominados contratos de adhesión, en los que prima la desigualdad de las partes (cláusulas exorbitantes).

Podemos precisar, que lo característico que configura su naturaleza jurídica es la concurrencia de las cláusulas exorbitantes de derecho común, inadmisibles en el derecho privado, que se expresan en la desigualdad de las partes, y ésta a su vez en la desigualdad de propósitos entre la administración: fin público, y el particular: fin privado<sup>42</sup>.

Se mencionan como particularidades del Contrato Administrativo:

- 1) Son verdaderos contratos por la concurrencia de los elementos de la noción esencial de contrato, genéricamente considerado no es figura exclusiva de ninguna rama del derecho.
- 2) Celebra la administración pública con competencia suficiente para hacerlo con otra persona jurídica pública estatal o no estatal con una persona privada jurídica o natural. Pueden ser sujetos de los contratos de administración todas las personas públicas, es decir: el Estado nacional, prefecturas, municipalidades, entidades descentralizadas o autárquicas, empresas e instituciones públicas, cooperativas y asociaciones públicas, juntas vecinales, etc.
- 3) Tienen como finalidad la satisfacción del interés colectivo, público y general que no es negociable sobre todo en los contratos de transformación, es el interés público el que prevalece sobre los intereses privados o de los particulares.
- 4) Contienen cláusulas exorbitantes expresas o implícitas por disposición legal, lo que lleva a una desigualdad jurídica de las partes contratantes. Los principios de la autonomía de la voluntad y de la igualdad jurídica de las partes, tienen otra forma de manifestarse en el contrato de la administración.
- 5) La administración actúa con prerrogativas especiales propias de la función administrativa, o sea la administración puede resolver un contrato sin necesidad de declaración judicial alguna; pero, dicha prerrogativa, justificada

---

<sup>42</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág.156.

exclusivamente por los intereses públicos subyacentes ha de utilizarse con sentido de proporcionalidad y cumpliendo a su vez, la administración todas y cada una de sus obligaciones, de lo contrario quedaría al margen de la legalidad.

- 6) El formalismo es la regla ya que la administración al respecto no es libre, debe someterse a la forma y procedimientos de contratación establecida en la legislación administrativa. Para Dromi, son principios-reglas de jerarquía constitucional, justificativa de finalidad primaria del procedimiento administrativo. Esto es asegurar y garantizar la participación de los administrativos en el íter de la voluntad pública, y tutela la defensa de la propia legalidad, que son pro: concurrencia, competencia, coherencia, jerarquía, integridad, finalidad, realidad, transparencia, legalidad *in dubio pro-admisibilidad*.
- 7) El principio está prohibido la cesión del contrato y el subcontrato por tanto es siempre intuitu persona.
- 8) El objeto del contrato es una obligación pública y para con el público que por él se constituye, tradicionalmente se indica la obra pública, el suministro, servicios, etc. que no está en el libre comercio humano. Este es el criterio de nuestra legislación, sin embargo en el derecho administrativo comparado, se califica de clásico, frente a instrumentos económicos de los mercados comunes o de transformación, que son de delegación de gestión y de autorización de cometidos.<sup>43</sup>

### **Elementos.**<sup>44</sup>

El Contrato Administrativo tiene cuatro elementos claramente determinados, a saber: el consentimiento, objeto, causa y forma.

#### **a) Consentimiento.**

Constituye la exteriorización o manifestación de la voluntad de las partes que crea una situación de derecho específico. El titular del ente estatal debe tener plena competencia como asimismo el particular debe ser plenamente capaz para obligarse.

Por lo tanto, como presupuestos del consentimiento, se exige la *capacidad* jurídica del contratista de la administración y la *competencia* del órgano estatal o del ente que ejerce la función administrativa. Es decir que se exige para la validez del contrato, por un lado, la competencia del órgano que ejerce la función

---

<sup>43</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 336

<sup>44</sup> MARTINEZ Juan Alberto, “Derecho Administrativo”, Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág.157-159.

administrativa, y por otro, la capacidad del contratista. Competencia y capacidad atañen a los sujetos contratantes y son presupuestos de validez del contrato.

Pueden ser sujetos de la contratación administrativa: las personas físicas son naturales, las personas jurídicas y privadas y las personas jurídicas públicas, estables o no estables.

- a) La Administración. Pueden ser sujetos de los contratos de la administración todas las personas públicas, es decir: estado nacional, provincias, municipios, entidades autárquicas, empresas del estado corporaciones públicas, consorcios públicos, juntas vecinales públicas, y también las personas privadas, que en el caso ejerzan función administrativa por delegación estatal. En todos los casos los principios aplicables son los mismos, las reglas son análogas, pues siempre será parte un órgano estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa.
- b) Los contratistas. Pueden ser contratistas de la administración pública, las personas privadas físicas o jurídicas, nacionales extranjeros, domiciliadas dentro o fuera del territorio, las personas públicas estatales y las personas públicas no estatales.  
En el contrato de obra pública suministro, generalmente se tratara de una persona jurídica, aunque nada obsta para que sea una persona física.
- c) Contratos interadministrativos y uniones administrativos. si el contratista es otro órgano o ente estatal o publico no estatal, estaremos en presencia de los contratos interadministrativos.

Los vicios de la competencia y voluntad administrativa se regirán por las normas propias del acto administrativo; los vicios de la capacidad y la voluntad del contratista cuando esté fuera un particular, se regirán, en principio, por las normas del derecho privado. Rigen también, para los vínculos contractuales de la administración, las reglas relativas al error, violencia, dolo, etc., de los actos administrativos.<sup>45</sup>

La Doctrina menciona que en ciertas circunstancias la manifestación de la voluntad contractual de la administración requiere una autorización, es decir, la administración puede necesitar una autorización legislativa para celebrar determinado contrato. Cuando se requiere la aprobación de otro órgano administrativo para la perfección del contrato, la intervención del órgano superior es a fin de completar e integrar la voluntad administrativa. La aprobación es, por tanto, una etapa en el proceso de formación de la voluntad administrativa el contrato no estará perfeccionado sino con ella. Así por ejemplo, en el municipio de

---

<sup>45</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 348

La Paz, los contratos que suscribe el Alcalde Municipal necesitan aprobación del Concejo Municipal para ser perfeccionados (Art. 44 núm. 33 y art. 12 núm. 11).

### **b) Objeto.**

Constituye el contenido del acuerdo bilateral y lo integran las prestaciones y el bien. Puede ser de prestación de servicios, provisión de bienes, o ejecución de obras.

El objeto de contrato, en otros términos, es la consecuencia que perciben al celebrarlo como factor determinante de la voluntad de las partes. Los contratos de la administración pueden tener por objeto una obra o servicio público y cualquier otra prestación que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales. El contenido del contrato debe ajustarse estrictamente a las normas del derecho objetivo, debiendo el objeto ser cierto, posible, determinable o determinado y lícito. El contrato que contenga un objeto ilícito es nulo; por ejemplo, el llamado a licitación para construir una plaza de toros, estando prohibidas las corridas; o un reñidero estando prohibidas las riñas.<sup>46</sup>

Los expertos consideran que el contrato ilícito por razón del objeto comprende tres especies diferentes: el contrato ilegal, o contrario a normas imperativas; el contrato prohibido, o contrario al orden público, y el contrario inmorale, o contrario a las buenas costumbres.

### **c) Causa**

Es el motivo particular por el cual la administración celebra el contrato. Al igual que en el acto administrativo, la integran elementos de hecho y de derecho.

La causa, el motivo o la razón determinante de los contratos de la administración, es satisfacer un fin público, un servicio, un servicio público, una necesidad colectiva es independiente del móvil que induce a contratar al contratista y del móvil que pueda determinar el contrato en la mente o en la intención del funcionario, que expresa o ejecuta la voluntad de administración pública. Mientras que estas dos últimas son esencialmente subjetivas, corresponden al yo, al fuero interno de los sujetos físicos que participan en su formación, *la causa* del contrato administrativo es siempre objetivo, esta ontológicamente comprendida en el objeto y en la voluntad.

### **d) Forma**

---

<sup>46</sup> Op.cit., pág. 350

Es la manera o modo particular de cómo se expresa o instrumenta el contrato, es decir, el cómo se exterioriza en el mundo jurídico. En nuestra legislación, todos los contratos administrativos se expresan por escrito debidamente suscritos por autoridad competente y protocolizada ante Notario de Gobierno.

Tenemos que distinguir entre formalidades y forma. Las *formalidades* son los recaudos que ha de observarse para la celebración del contrato pueden ser anteriores (pliego de condiciones), concomitantes (acto de adjudicación) o posteriores (aprobación), al encuentro de ambas voluntades. La *forma* es uno de los elementos esenciales. Se refiere al modo concreto de cómo se materializa, exterioriza o instrumenta el vínculo contractual.<sup>47</sup>

Asimismo, la forma implica el "procedimiento" que establece las formalidades para la contratación de bienes y servicios para las entidades estatales. Estas formalidades pueden ser precontractuales: convocatorias públicas, pliego de condiciones; concomitantes: cláusulas del contrato administrativo; posteriores: protocolización y remisión de copias al órgano rector del sistema de control gubernamental.

Las reglas sobre instrumentación del contrato configuran un régimen específico de contenido administrativo, en donde el código civil, solo se aplica supletoriamente. En nuestro país el Decreto Supremo No. 0181 constituye el procedimiento administrativo que norma la contratación administrativa para el sector público.

### **Tipos de Contratos Administrativos.**

El Decreto Supremo No. 0181 establece como modalidades de Contratación:

- Contratación Menor.
- Apoyo Nacional a la producción y empleo (llamada Contratación ANPE)
- Contratación por Licitación Pública.
- Contratación por Excepción
- Contratación por Desastre y/o Emergencia.
- Contratación Directa<sup>48</sup>

## **1.8 CARACTERÍSTICAS DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO Y UN CONTRATO CIVIL.**

Existen caracteres prácticos propios y específicos del *contrato administrativo* como ser:

### **Prerrogativas de la Administración.**

---

<sup>47</sup> Op.cit., pág. 351

<sup>48</sup> Decreto Supremo N° 0181, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, art. 13

Los principios de la autonomía de la voluntad igualdad jurídica de las partes que puedan subordinados en el contrato administrativo.

En este sentido puede decirse que la libertad de las partes queda circunscrita o limitada por la norma que fija el procedimiento para elegir al contratista; la aprobación o autorización legislativa o administrativa, y la subordinación del objeto al interés público. El contratista no tiene, en principio, la libertad de disentir respecto de las condiciones del contrato; solo puede aceptarlas o rechazarlas, prevaleciendo siempre el interés público sobre el interés privado. En consecuencia, las prerrogativas de la Administración se manifiestan en la desigualdad jurídica en relación a sus contratistas y en las cláusulas exorbitantes del derecho común.<sup>49</sup>

### Desigualdad jurídica.

Las partes contratantes están en un plano desigual. En los contratos administrativos desaparece el principio de igualdad entre las partes, que es uno de los elementos básicos de los contratos civiles. La administración aparece en una situación de superioridad jurídica respecto del contratista.

Cuando una de las partes contratantes es la Administración, se imponen ciertas prerrogativas y condiciones que subordinan jurídicamente al contratista. El principio de la inalterabilidad de los contratos no puede ser mantenido, sino que cede ante el ius variandi que tiene la Administración a introducir modificaciones en ellos, y que son obligatorias, dentro de los límites de la razonabilidad, para el contratista. Esta desigualdad jurídica se traduce en la competencia que tiene la Administración para:

- Adaptar el contrato a las necesidades públicas, variando dentro de ciertos límites las obligaciones del contratista (modificación unilateral, mutabilidad del contrato). Es decir, que el contrato administrativo carece de la rigidez e inmutabilidad del contrato civil, porque sed ante el interés público.
- Ejecutar el contrato por sí o por tercero, en caso de incumplimiento o mora del contratista, en forma directa, unilateral y por cuenta de éste (ejecución con situación del contratista).
- Dejar unilateralmente el contrato sin efecto en caso de incumplimiento, cuando las necesidades publicas lo exijan (rescisión contractual).

Esta subordinación o desigualdad jurídica del contratista respecto de la Administración Pública, con quien celebra un contrato tiene su origen en la desigualdad de propósitos perseguidos por las partes en el contrato, pues al fin

---

<sup>49</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 352



económico privado se opone y antepone un fin público o necesidad pública colectiva que puede afectar su ejecución.<sup>50</sup>

### *Clausulas exorbitantes.*

Son clausulas derogatorias del derecho común, inadmisibles en los contratos privados, por que rompen el principio esencial de la igualdad de los contratantes y de la libertad contractual que prima en la contratación civil. En otros términos, son clausulas inusuales en el derecho privado, o que incluidas en un contrato de derecho común resultarían "ilícitas", por exceder al ámbito libertad contractual y contrariar el orden público. Estas estipulaciones tienen por objeto crear en las partes derechos y obligaciones extraños, por su naturaleza, a los cuadros de las leyes civiles o comerciales.

En virtud estas clausulas, la Administración puede ejercer sobre su contratista un control de alcance excepcional, modifica unilateralmente de las condiciones del contrato, dar directivas a la otra parte, declarar extinguido el contrato por si y ante sí, imponer sanciones contractuales, etcétera.

La clausulas exorbitantes pueden ser virtuales o implícitas y expresas o concretas; ejemplo de las primeras son las que autorizan a la Administración a recibir o modificar unilateralmente el contrato, a dirigir y controlar su ejecución. Son clausulas expresas las incluidas concretamente en el texto de un contrato. Los limites de estas clausulas están señaladas por la jurídica de la actividad administrativa, tanto en su aspecto reglado como en el discrecional

### *Efectos respeto de terceros.*

En el contrato civil, el eje central son las partes, es decir es un asunto que solo incumbe a las partes, bajo regla general los terceros no se ven afectados.

En el derecho público, los contratos de la administración pueden ser opuestos a terceros; tienen efectos que se extienden a terceros que no son partes.

A su vez, los terceros pueden invocar el contrato administrativo. Lo convenido entre la Administración pública y el contratista es la ley, a la cual habrán de sujetarse los usuarios del servicio, o de la obra, o los contribuyentes beneficiarios de ella, según los casos.<sup>51</sup>

## **Distinción con el Contrato Privado o Contrato Civil**

---

<sup>50</sup> IBIDEM, pág. 353

<sup>51</sup> Op.cit., pág. 355

El contrato administrativo se diferencia del contrato privado, principalmente, en los siguientes aspectos:

En lo que respecta a las normas jurídicas que los regulan, el contrato administrativo se rige principalmente por normas de derecho público administrativo, actuando la administración en el ejercicio de sus potestades de mando, ejecutiva y reglamentaria; y el contrato privado, se regula únicamente por normas de derecho privado, civil o comercial. Las contrataciones administrativas en nuestro país se rigen por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios consignadas en el Decreto Supremo No. 0181.

En lo que concierne a la autonomía de las partes, en los contratos privados existe la libertad contractual que les permite a las partes contratar lo que mejor resulte a su conveniencia y en condiciones de igualdad, en cambio en los contratos administrativos, existe el principio de autoridad y competencia, que prescribe, que la administración sólo y únicamente puede hacer aquello que expresamente le esté facultado y lo hace con la concurrencia de condiciones exorbitantes de derecho privado o común que la sitúan en cierto plano de superioridad respecto de los particulares con quienes contrata. Ello no significa que su proceder sea arbitrario y abusivo con los administrativos pues ello constituiría una negación flagrante al estado de derecho y por ende al derecho administrativo.

En lo que se refiere a la forma, los contratos privados se instrumentan o expresan mediante el denominado documento privado o sea con reconocimiento de firmas o documento público, a través de protocolización ante Notario de Fe Pública. Sin embargo, en el caso boliviano, los contratos administrativos por definición son instrumentos públicos protocolizados ante Notario de Gobierno y que en su celebración y suscripción se rigen por un conjunto de formalidades<sup>52</sup>.

## **1.9 CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.**

Para el cumplimiento de sus fines la administración puede requerir la realización de una construcción o instalación. Si esta ejecución se efectúa por intermedio de sujetos privados se recurrirá en principio al contrato de obra pública.

### **Obra pública y Contrato de Obra Pública.**

Existen dos procedimientos para realizar la obra pública: el directo, por la propia administración, y el indirecto, por contrato de obra pública.

---

<sup>52</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág.159-160.

En síntesis, la obra pública es un resultado querido por la administración, en persecución del fin de utilidad general; en tanto que contrato de obra, es su modo de concreción.

La denominación trabajo público puede referirse a obra pública, en tanto ésta supone una actividad encaminada a un resultado final: la obra que realiza un órgano público estatal o no en nuestro ordenamiento jurídico puede considerarse que hay una identificación entre obra y trabajo público. Sin embargo, puede ocurrir que el trabajo sea realizado por una entidad privada, por lo cual no podría, en principio, calificarse lo de público, aunque si luego si se produce el traslado a la órbita del estado o se lo afecta al cumplimiento de un fin de utilidad general. Ahora bien, si el trabajo fuera ejecutado por un ente público no estatal podría desde el punto de vista orgánico o subjetivo, adjetivárselo de público.<sup>53</sup>

### **Concepto de Obra Pública.**

Puede conceptualizarse la obra pública según tres aspectos: objetivo, subjetivo y finalista.<sup>54</sup>

Desde el punto de *vista objetivo* quedan comprendidos dentro de la noción todos los bienes muebles, inmuebles y objetos y materiales, más aún cuando hay obra pública por actos accesoriedad, vale decir que por fuerza atractiva se consideran obra pública los actos y operaciones relacionados con dicha obra. Esto se explica por el principio por el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Desde el punto de *vista subjetivo* cuanto sujeto a quién pertenece la obra pública puede ser una persona pública estatal o no estatal. Subjetivamente no sólo es el estado nacional, provincial, municipal o entidades descentralizadas el propietario, sino que también pueden serlo los entes públicos no estatales, siempre que tengan delegadas atribuciones o competencias públicas por expreso mandato estatal la obra pública no requiere que sea de propiedad o pertenece al estado de manera exclusiva y excluyente.

Por último desde el punto de *vista finalista o teleológico*, la obra pública es considerada como tal si esto destinada la satisfacción del interés general o colectivo. Quedan comprendidos entre los bienes públicos las calles, las plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común.

---

<sup>53</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 439

<sup>54</sup> IBIDEM, pág. 440

Por lo expuesto definimos la obra pública como un bien cosa mueble o inmueble y objetos inmateriales que pertenece una entidad pública, estatal o estatal, y tiene por finalidad satisfacer un interés colectivo o general.

### **El Contrato de Obra Pública.**

Es aquel que en virtud del cual un operador privado individual o colectivo, se obliga a ejecutar una obra pública a cambio del precio que la administración debe pagar<sup>55</sup>.

Es la figura contractual más definida en la doctrina, en opinión de García de Enterría: es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del suelo o de subsuelo por cuenta de la administración a cambio de un precio.

El contrato de obra pública en Bolivia, según se infiere de las normas de derecho administrativo que lo regulan, se refiere a la "construcción", refacción, remodelación de bienes inmuebles.

Para Dromi: "el contrato de obra pública es un procedimiento mediante el cual el Estado, o entidades públicas no estatales, indirectamente, a través de terceros, lleva a cabo la mencionada obra". Son contratos de obra pública en consecuencia las celebradas por las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material o arquitectónico sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución de pago.

El contrato de obra pública no implica necesariamente la existencia de la obra pública. Puede que a través de él se realice una obra que no esté destinada a la utilidad general o colectiva. Por otra parte, la obra pública no supone necesariamente contrato de obra pública, ya que existen otros modos para su ejecución, como la concesión de obra pública y la realización directa por la administración.<sup>56</sup>

En consecuencia es toda obra de ingeniería o de arquitectura, cuya esencia está en su configuración como un *locatio operis*, cuenta con los mismos elementos estudiados en la teoría general de los contratos, destacando que el objeto que es la realización de un trabajo público sobre algún bien *latu sensu*. Su naturaleza jurídica

---

<sup>55</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 161

<sup>56</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 440

es la de un contrato administrativo, cuya característica siempre enseñada por Escola "es un contrato bilateral o sinalagmática, a título oneroso, consensual, nominado, conmutativo, principal, siempre y de cumplimiento sucesivo".

Al término de las obras, dice Luciano Parejo: "la administración debe optar entre recibirlas provisionalmente, si están correctamente ejecutadas o determinar los defectos de que adolecen fijando al contratista un plazo para su reparación y subsanación. La recepción provisional constituye un acto expreso y formal, instrumento mediante acta firmada por el contratista y la administración que produce el desplazamiento del riesgo de la obra a esta última y abre el plazo de garantía. Así, en las NBSABS prevé la recepción de la construcción de obras en dos fases, provisional y definitiva en ésta última etapa manifiesta su conformidad y aceptación de la obra la administración pública.<sup>57</sup>

### **Elementos.**

Dromi menciona que se puede analizar el Contrato de Obra Publica desde cuatro elementos:

- **Elemento subjetivo.** Se requiere que uno de los sujetos de la relación contractual sea el estado, nacional, provincial o municipal o sus entes descentralizados o una persona pública no estatal, que ejerce función administrativa por delegación estatal expresa.
- **Elemento material.** En cuanto al destino de la obra que se realiza por contratos de obra pública, no necesariamente debe hacerlas la satisfacción del interés general y constituir obra pública, ya que puede estar destinada al dominio privado del estado, o haberse realizado para un fin de defensa o estratégico; es decir que sin ser obra pública pueden realizarse por medio de contratos de obra pública. Los fondos pueden provenir del estado nacional, del gobierno departamental o municipal, entidades privadas o particulares, de manera indistinta y cuanto a la finalidad que se persiga de satisfacer el interés general o no, no es condición para y al contrato de obra pública. A diferencia de lo que ocurre con la obra pública que si se define por su finalidad: satisfacer el interés general, ello no es condición para definir al contrato de obra pública.
- **Elemento objetivo.** Reiteramos que el objeto del contrato de obra pública puede tratar sobre inmuebles, muebles y objetos inmateriales.
- **Elemento teleológico.** La finalidad del estado o del ente no estatal no tiene trascendencia para definir al contrato de obra pública, porque éste sólo es un procedimiento para realizar un ejecutar una obra. Aquí se diferencian contratos de

---

<sup>57</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 402

obra pública de la obra pública propiamente dicha, pues esto si se define por la finalidad: interés general o colectivo.<sup>58</sup>

### **Caracteres jurídicos.-**

Son caracteres jurídicos específicos del contrato de obra pública, los siguientes:

- **Bilateral.** Los sujetos intervinientes en la relación administración y particular persona física o jurídica están recíprocamente obligados, uno a pagar el precio pactado y el otro a realizar la obra.
- **Oneroso y Conmutativo.** Las prestaciones de las partes son presumiblemente equivalentes, y por un precio convenido por la ejecución material de la obra.
- **Formal.** En cuanto requiere para su perfeccionamiento, no sólo del consentimiento de los sujetos de la relación, sino también que se suscriba el instrumento pertinente.<sup>59</sup>

### **Derechos de la administración.-**

Son derechos y garantías de que goza la administración pública en los contratos de obra pública los siguientes:

- El derecho al cumplimiento del contrato intuito personae.
- El derecho a que se inicien los trabajos una vez firmado el contrato y dadas las condiciones.
- El derecho a la garantía de ejecución contractual.
- El derecho a exigir que se le preste el plan de trabajo y la propuesta y a hacer las juntamente con el plan de trabajo en equipo y mantenimiento de éste hasta la conclusión de la obra
- El derecho a conocer mutuamente con el plan de trabajo, el equipo y mantenimiento de éste hasta la conclusión de la obra.
- El derecho de exigir el acopio de los materiales por parte de la contratista, cuando no sean provistos por el estado.
- El derecho a designar rector para la dirección, inspección o tasación de la obra y de exigir a la contratista el nombramiento de un representante técnico.
- El derecho de exigir la ejecución de la obra conforme al proyecto.
- El al derecho de recibir provisionalmente la obra hasta que se subsanen o corrijan las deficiencias.
- El derecho a la ejecución directa de la obra.

---

<sup>58</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 441

<sup>59</sup> Op.cit., pág. 442

- El derecho a practicar la retención del 10% de cada certificado en concepto de fondo de reparo, para asegurar la responsabilidad del contratista.
- El derecho de aplicar sanciones pecuniarias.
- El derecho a rescindir el contrato en los casos en que procede.
- El derecho a continuar la obra con los herederos del contratista.

Dromi considera que los principales derechos de la administración son las competencias administrativas de dirección, control y rescisión<sup>60</sup>.

Estas prerrogativas se presentan en todos los contratos con mayor o menor intensidad, sin perjuicios de las peculiaridades contractuales concretas. Además, con derecho primario y básico, la administración pública comitente tiene el de exigir la prestación de vida y la ejecución en termino.

*Dirección y control.* La administración pública tiene facultades de dirección y control sobre la forma y modo de cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. La administración pública supervisa la forma en que se cumple las prestaciones. El correcto cumplimiento de las obligaciones contractuales asegura la mejor satisfacción del interés público. Si bien la administración delega en su contratante la ejecución del servicio, obra o suministro, ella siempre es responsable de una ejecución adecuada e idónea para lograr la satisfacción del interés público que contractualmente se procura. Esta prerrogativa contractual de la Administración Pública es exorbitante del derecho privado. No depende de que haya sido prevista expresamente en el contrato administrativo. Existe aún en ausencia de cláusulas de ese tipo.

La facultad de dirección y control comprende: un aspecto material, en el cual se determina el contratista ejecuta debidamente los hechos que constituyen las prestaciones a su cargo; un aspecto técnico, sobre si la ejecución del contrato se ajusta a los requisitos técnicos contenidos en los planos aprobados, pliegos de condiciones, la realiza con de las inversiones, la debida formalización de adquisiciones y acopios, la fijación y percepción de las tarifas que correspondan y la aplicación de las formulas de reajuste; un aspecto legal, en donde se controlan las condiciones jurídicas impuestas por el contrato, y el ejercicio de ciertos poderes otorgados o delegados en algunos casos al contratista. La aplicación de esta prerrogativa tiene una diversa intensidad jurídica en cada tipo de contrato administrativo.

En el caso en que el contratista no cumpliera las ordenes que se le impartan, la Administración podrá imponerle las sanciones previstas en el contrato o en el ordenamiento administrativo para asegurar el cumplimiento de las ordenes, directivas o instrucciones impartidas para la mejor ejecución del contrato. Por su parte, el contratista podrá interponer recursos administrativos y acciones judiciales,

---

<sup>60</sup> Op.cit., pág. 393

en su caso, ante una extralimitación de la Administración Pública en el uso de su prerrogativas si efectivamente se en agravado abusivamente las prestaciones que según el contrato estaban a su cargo.

Rescisión. También tiene la administración Pública atribuciones para disponer unilateralmente la rescisión del contrato. La competencia rescisoria se aplica, no solo en los supuestos de incumplimiento grave del contratista, sino además en los casos en que la rescisión unilateral se funde en razones de oportunidad, merito o conveniencia, por causas relativas al interés público, considerada entonces como revocación.

La facultad rescisoria de la Administración por razones de oportunidad es irrenunciable. La Administración ejerce tal competencia de manera directa, por ejecutoriedad propia, sin intervención previa del órgano judicial.

La rescisión dispuesta directamente por la Administración Pública comitente es ejecutoria, pero puede ser impugnada por el contratista por ilegitimidad ante el órgano judicial en defensa de sus derechos subjetivos vulnerados. La administración debe indemnizar al contratista tanto por los daños causados como por los beneficios de los que ha sido privado a causa de la rescisión. La rescisión por razones de oportunidad o merito, no puede significar un quebrado para el contratista. El interés público predomina, pero el interés particular debe ser resguardado. Por ello deben ser indemnizados los perjuicios en tutela del derecho de propiedad.

### **Derechos del contratista.-**

Entre los derechos del contratista en el contrato de obra pública puede mencionarse:

- El derecho a pedir autorización a la administración para ceder, transferir o subcontratar.
- El derecho a la recepción de la obra por parte de la administración.
- El derecho al reintegro de la parte proporcional de la garantía y fondo de reparación si hay recepción parcial de la obra.
- El derecho a contar con un plazo para subsanar los defectos de la obra.
- El derecho a contar el pago del precio.
- El derecho a cobrar intereses por la mora en que incluyera la administración.
- El derecho a rescindir el contrato por causas atribuibles a la administración.

Las relaciones contractuales administrativas, se fundan en el principio pacta sunt servanda, es decir, que el contrato administrativo obliga tanto al contratista como a la administración pública. En su consecuencia, el contratista tiene derecho a exigir de la administración y cumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato.



Así mismo, la administración debe ejecutar sus prestaciones dentro de los plazos estipulados. En el caso de que la administración no cumpla con las obligaciones emergentes del contrato es posible que el contratista exija jurídicamente el pago de daños y perjuicios.

Percepción del precio. Es también derecho del contratista percibir el precio correspondiente, o sea, la suma de dinero estipulada a su valor por las prestaciones que debe ejecutar. El precio es un componente esencial en este contrato es un derecho del contratista y la obligación principal de la administración, quien exige como contraprestación la obra ejecutada. Las condiciones de pago se fijan en los pliegos de condiciones generales o particulares de cada obra

Un principio fundamental que rige el precio en los contratos administrativos es el de su intangibilidad. En su consecuencia, el principio de la mutabilidad carece de validez en relación al precio del contrato, el cual no puede ser variado sino es por medio de un nuevo acuerdo de las partes. Así, pues, no existe mutabilidad del precio contractual y este no puede ser alterado unilateralmente por la administración. El precio contractual debe ser pagado en el lugar, en el tiempo, en la forma y en las condiciones que hayan sido fijadas por las partes en el contrato o por acuerdo posterior, lo cual atañe también a su intangibilidad.

Puede ser incrementado por pagos suplementarios, integrándose así en el precio originario. Esto no constituye una alteración del precio del contrato. Se da cuando en contratista a realizado prestaciones no previstas, pero necesarias o útiles para el cumplimiento del contrato, y que deben serle reconocidas, o cuando en existido prestaciones suplementarias ordenadas expresamente por la administración pública.

El precio, como hemos señalado, debe ser pagado oportunamente en el plazo convenido en el que fijen las normas pertinentes. Pero si la Administración Pública no lo paga en el término a que está obligada, deberá abandonar intereses normativos sobre la suma respectiva. Para que se requiera judicialmente la suma adecuada, la Administración Pública ya debe haber sido considerada en mora, con todas las consecuencias de ello. Por otra parte, si la demora en el pago obedece acusas imputables al contratista, éste no tendrá derecho alguno a reclamar el pago de intereses a la Administración.

#### Rescisión del contrato por culpa de la Administración.

El contratista tiene derecho a pedir la rescisión del contrato administrativo por culpa de la administración en los casos previos en las cláusulas contractuales, y en las disposiciones legales aplicables.

La rescisión a petición del contratista es también una sanción, pues se produce ante incumplimientos de la Administración a la prestación debida.

La rescisión que se renuncie a petición del contratista producirá la extinción del contrato, dando lugar, cuando así corresponda, al pago de los daños y perjuicios a su favor.

### Eximentes de responsabilidad para el contratista.

Hay circunstancias que eximen de responsabilidad al contratista al contratista de la Administración Pública en caso de incumplimiento (inejecución) del contrato, total o parcial, definitivo o proporcional, o por retado en el cumplimiento del mismo.

La principal eximente que por lo general se encuentra es la "fuerza mayor o caso fortuito". Estas circunstancias imposibilitan cumplir o cumplir en término las prestaciones contractuales.

Se entiende por fuerza mayor al obstáculo imprevisto o inevitable, es la fuerza extraña al hombre que impide el cumplimiento de la obligación (ejemplo: desastre natural). El caso fortuito se entiende como el obstáculo imprevisto inevitable que es atribuible al hombre (ejemplo: huelgas, bloqueos, revoluciones, conmoción social).

Este "acontecimiento" debe reunir ciertos caracteres para ser considerado fuerza mayor o caso fortuito y por ende eximir de responsabilidad al obligado. Debe ser: a) exterior, ajeno a la persona obligada y a su voluntad; b) imprevisible, es decir, que no puede ser razonablemente considerado por el contratante en el momento de celebrar el contrato; también se califica al suceso de "extraordinario", Presentándose como "anormal"; c) inevitable, "Irresistible", según algunos, o "insuperable" por el contratante, y D) actual.

La "fuerza mayor" y caso fortuito puede producir efectos definitivos (resolutorios) o provisionales (dilatatorios). Es definitivo cuando la imposibilidad de cumplir el contrato es insuperable para el contratante que invoca esa circunstancia, y se concreta en la rescisión del mismo. El efecto es provisional o transitorio cuando motiva la paralización o suspensión de la ejecución del contrato. Tiene lugar cuando el obstáculo que constituye la fuerza mayor es transitorio; desaparecido dicho obstáculo, renace la obligación de ejecutar o cumplir el contrato. El retardo en que se habría incurrido no sería imputable a ninguna de las partes.

Cualquiera que sea el efecto de la fuerza mayor o el caso fortuito, sus consecuencias consisten en liberar de responsabilidad al obligado o deudor. Es decir, que el incumplimiento no impone responsabilidad.

La eliminación de responsabilidad, según que los efectos sean definitivos o provisionales, se refiere tanto a la inejecución definitiva, total o parcial del contrato, como al retardo en el cumplimiento de las respectivas obligaciones. Además, también se admiten que la Administración Pública invoque la fuerza mayor para eximirse de responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones.<sup>61</sup>

### **Prohibición de cesión o transferencia.-**

Suscrito el contrato, el contratista no puede transferirlo o cederlo, ni subcontratar o asociarse con un tercero, sin la autorización expresa y previa de la administración. La prohibición de cesión o transferencia del contrato se funda en el hecho de que el contrato de obra pública es *intuitu personae*, por lo cual la administración tiene particular interés en las condiciones morales, económicas y técnicas del contratista, al cual seleccionó a través del procedimiento licitatorio en tanto reunía los requisitos exigidos. Asimismo, se establece la prohibición de asociarse por las mismas causas enunciadas, ya que la sociedad y el contratista pudiera constituir desvirtuaría a la persona o entidad con la que contrató la administración. La violación a la prohibición expresada provoca la rescisión del contrato.<sup>62</sup>

### **Recepción.-**

Cuando a juicio del contratista a la obra está terminada, según lo contratado, tiene derecho a que la administración se le reciba una esta, previamente debe proceder a la verificación de la obra.

La doctrina da para el caso en que la administración se negaría recibir la obra en primer lugar, se ha dicho que el contratista puede intimar judicialmente la administración para que la reciba, lo cual suerte el efecto de una consignación en segundo lugar, se ha sostenido que cabe agotar la vía administrativa y acudir a la sede judicial por vía contenciosa administrativa, demandando a la administración para que reciba la obra.

---

<sup>61</sup> Op.cit., pág. 398

<sup>62</sup> IBIDEM., pág. 445

En tercer lugar se ha previsto que en el caso de que transcurrido el plazo por lo general 30 días sin que la obra hubiera sido recibida por la administración y no existiendo causa justificada, se la tendrá que recibida automáticamente. Creemos que es la solución acertada, teniendo en cuenta el interés general en juego y la celeridad y eficacia con que se debe actuar para satisfacerlo.<sup>63</sup>

La recepción puede ser total o parcial.

- ▼ **Recepción parcial.** Se considera deserción parcial la realizada sobre partes de la obra concluida, que está en condiciones de ser liberadas al uso.
- ▼ **Recepción total.** La recepción definitiva se formaliza a través de un acta cuando no hay observaciones la obra se dará por recibido definitivamente. Si por el contrario, si hubieran hecho observaciones se dará al contratista un plazo para subsanar los defectos.

Previamente el pago del precio hay que proceder a medir y certificar la obra o la parte de ella que estuviera concluida, con etapa pertinente, según lo convenido en el contrato.<sup>64</sup>

### **1.10 OTROS TIPOS DE CONTRATO.**

Aparte del Contrato de Obra Pública, la Doctrina menciona:

#### **Contrato de Concesión De Obra Pública**

Es aquel en virtud del cual, la administración pública, en forma temporal, concede a una persona individual o colectiva privada la facultad de explotar una obra pública ejecutada por cuenta y riesgo de ésta, a cambio de las tasas que los usuarios deben pagar por la utilización de la misma.<sup>65</sup>

#### **Contrato de Concesión de Servicio Público**

Es aquel en virtud del cual, la administración pública, el forma temporal, concede a una persona individual o colectiva privada la facultad de prestar un servicio público de competencia estatal a cambio de las tasas que los usuarios deben pagar.<sup>66</sup>

#### **Contrato de Suministros.**

---

<sup>63</sup> IBIDEM, pág. 449

<sup>64</sup> Op.cit., pág. 450

<sup>65</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 161

<sup>66</sup> IBIDEM, pág. 162

Llamado también contrato de adquisición o provisión de bienes (muebles). Es aquel en virtud del cual una persona privada se obliga a suministrar a cambio de un precio, bienes a favor de la administración pública, sean destinados a su utilización por parte de las entidades estatales (vehículos, máquinas de escribir, fotocopadoras, materia de escritorio, etc), como para ser destinados al uso de la colectividad (luminarias).<sup>67</sup>

### **Ejecución de los Contratos Administrativos**

Después de la suscripción del contrato nacen una serie de derechos, obligaciones y prerrogativas tanto para la administración pública como para el contratista y terceros en cuanto a los efectos; los cuales enunciaremos en forma resumida en los siguientes puntos:

Existen principios y facultades generales que imperan en la ejecución de los contratos administrativos, comunes a todas las clases de contrato que celebra la administración, que son los siguientes:

- Las prerrogativas. Son las facultades singulares legítimas de la administración que se transforman en la posibilidad de exigir al contratista la ejecución del contrato bajo determinadas circunstancias que establece en forma unilateral como ser: la continuidad, el *ius variandi*, la dirección y control, la posibilidad de imponer sanciones económicas, coercitivas y rescisorias por razones de mérito, oportunidad o conveniencia.

De la misma manera en el derecho administrativo comparado algunos autores como García de Enterría y Fernández, Jiménez-Blanco en España, Farrando en Argentina, incluyen entre las prerrogativas a la interpretación unilateral del contrato por la administración, el poder de modificación del objeto del contrato, que de alguna manera se hallan previstas en nuestro ordenamiento jurídico contractual.

Sin embargo, es necesario señalar las causas que eximen la sanción o responsabilidad del co-contratante como la fuerza mayor o el caso fortuito que se concreta en un acontecimiento ajeno a la persona que la invoca y ajeno asimismo a la voluntad de tal persona; el hecho de la administración como causal de excusa de incumplimiento, cuya imposibilidad emerge precisamente de la conducta de la entidad pública.

- Los derechos y obligaciones. Señala Marienhoff, que: el derecho primario y esencial de la administración pública consiste en poder exigirle a su co-contratante

---

<sup>67</sup> IBIDEM, pág. 162

el cumplimiento de lo convenido conforme a lo estipulado en el contrato, agrega Farrando: ello implica la prohibición *ab initio* de ceder o subcontratar el objeto del convenio, salvo expresa autorización previa de la administración.<sup>68</sup>

### **1.11 PROCESO DE CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ.**

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, como entidad pública boliviana, aplica para las contrataciones el Decreto Supremo N° 181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

El Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo, que regulan en forma interrelacionada las contrataciones, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas con los otros sistemas de administración y control.

Dentro de la referida norma encontramos al Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, el cual trata sobre el procedimiento administrativo que norma la programación de las contrataciones; modalidades de contratación; pliego de condiciones; convocatoria; presentación, apertura y calificación de propuestas; adjudicación y suscripción de contratos administrativos para la adquisición de bienes y servicios para el sector público, como asimismo establece los medios legales de impugnación de las decisiones administrativas.<sup>69</sup>

#### **Modalidades de Contratación.**

##### **a) Contratación Menor**

Se utiliza para el contrato de bienes y servicios cuyo monto sea desde 1 Bs. a 20.000 Bs., son las que se realizan en forma rutinaria, ágil y funcional de acuerdo a un procedimiento específico de cada órgano. Se halla previsto en el artículo 13, 52, 53 y 54 de las NBSABS.

##### **b) Modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo.**

Es para la contratación de bienes y servicios que permite libre participación de un número indeterminado de proponentes apoyando la producción y empleo a nivel

---

<sup>68</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 353

<sup>69</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 165

nacional. Y se aplica cuando el monto sea mayor a 20.000 Bs. hasta 1.000.000 Bs. Se halla previsto en el Art. 13 y del Art. 55 al 58 de las NBSABS.

### **c) Licitación Pública.**

Es el proceso de contratación que tiene por objeto viabilizar la mayor participación de proponentes interesados en la adjudicación de contratos administrativos.

Esta modalidad constituye un presupuesto serio de democratización en las adjudicaciones de contratos administrativos. La doctrina menciona que se caracteriza por tener un conjunto secuencial de actos públicos: elaboración de pliego de condiciones, convocatoria, presentación de propuesta, apertura de propuestas, evaluación y calificación, adjudicación y suscripción o firma.<sup>70</sup>

Según Rodolfo Barra el concurso-licitación así llamada por algunos autores, es el género que comprende varias especies pero tienen en común la limitación de la discrecionalidad sobre la base de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad; la elección puede efectuarse en función del precio u otras condiciones económicas, por la diferente distribución de puntaje a los antecedentes y la oferta económica, o por el doble sobre.<sup>71</sup>

Es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones mediante el cual se solicitan públicamente bienes o servicios; se utiliza para el contrato cuyo monto sea igual o superior a 1.000.000 Bs. Esta modalidad está prevista en el artículo 13 inciso a), 39 y siguientes de la NBSABS.

### **d) Contratación por excepción.**

Esta modalidad de Contratación a diferencia de las anteriores no está determinada por la cuantía de la contratación, sino por la naturaleza de los bienes y servicios a ser adquiridos.

Se utiliza en casos muy particulares. Nuestra legislación establece las causales por las cuales procede en el artículo 65 del Decreto Supremo Nº 181. Se halla previsto en el Art. 13 y del Art. 63 al 66 de las NBSABS.

### **e) Contratación por desastre o emergencia**

Sin limitación de cuantía prevista en los Arts. 13 y Art. 67 a 69 de la NBSABS, procede en las contrataciones, para enfrentar el desastre o emergencia nacional declarada por decreto supremo o disposición legal expresa.

---

<sup>70</sup> Op.cit., pág. 167

<sup>71</sup> IBIDEM, pág. 345

## **f) Contratación Directa.**

Modalidad que permite la contratación sin límite de cuantía, única y exclusivamente por las causales establecidas en el Art. 72 de la NB-SABS. Se halla previsto en el Art. 13 y del Art. 70 al 73 de las NB-SABS.

Si bien solo las modalidades anteriormente citadas se encuentran mencionadas en nuestra legislación, la Doctrina también habla de un tipo de contratación que si bien no está incluida en nuestra norma base, también se aplica:

**Contratación con financiamiento externo.** Se aplican las normas básicas y los reglamentos específicos de las entidades, si el convenio de financiamiento o donación no dispone lo contrario; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM) cuentan con procedimientos propios y estándares.<sup>72</sup>

## **1.6. CONTRATOS QUE SUSCRIBE EL ALCALDE MUNICIPAL**

### **Procesamiento.**

Los contratos deben ser suscritos por el Alcalde Municipal, tienen un procesamiento por parte de la Unidad de Asesoría Legal dependiente de Dirección Jurídica.

Independientemente de su modalidad de contratación, es la Unidad de Procesos de Contratación dependiente de la Dirección de Administración General, la que remite una carpeta a la Dirección Jurídica, en la cual se presentaran todos los antecedentes y documentos del proceso de contratación, como ser:

#### *Para Contratos por Licitación Pública.*

- Resolución Municipal de autorización de inicio de proceso de contratación.
- El Documento Base de Contratación (DBC).
- Propuesta del Contratista (sea persona natural o jurídica), verificando la consistencia de los ítems propuestos por el contratista y los solicitados en el DBC.
- Informe de la Comisión Calificadora.
- Resolución Administrativa de Adjudicación, que en un primer artículo apruebe el Informe de la Comisión Calificadora, y en un segundo artículo adjudique el proceso de contratación.

---

<sup>72</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 346



- Notificación con la Nota de Adjudicación al proponente adjudicado y la comunicación a los demás proponentes con una copia de la misma; y que el mismo haya presentado la documentación requerida en el plazo establecido.
- El borrador de Contrato, en formato impreso, que deberá ser elaborado por el Asesor Legal de la Unidad de Procesos de Contratación dependiente de la Dirección de Administración General.

*Para Contratos por Excepción, Desastre y/o Emergencia:*

- Resolución Municipal de autorización de inicio de proceso de contratación.
- Invitación a la empresa o contratista.
- Propuesta del Contratista, (sea persona natural o jurídica), verificando la consistencia de los ítems propuestos por éstos y los señalados en las especificaciones técnicas y las planillas de ítems adjuntas.
- Resolución Administrativa de Adjudicación.
- Notificación con la Nota de Adjudicación al proponente adjudicado y que la documentación que la documentación requerida esté adjunta.
- El borrador de Contrato, en formato impreso, que deberá ser elaborado por el Asesor Legal de la Unidad de Procesos de Contratación dependiente de la Dirección de Administración General.

Una vez remitido el trámite a la Unidad de Asesoría Legal dependiente de la Dirección Jurídica, se procede a la revisión de toda la documentación (se harán observaciones y correcciones si existiera errores). Este proceso, en un aspecto general, puede describirse de esta forma:

- Los requisitos señalados, estén adjuntos al Trámite.
- Los Documentos Base de Contracción (DBC) deben ser contrastados con la propuesta del Contratista y los formularios elaborados por la Unidad Solicitante. (para contratos por Licitación Pública).
- El Informe de la Comisión Calificadora debe hacer una valoración de los aspectos técnicos y jurídicos, referidos en los informes pertinentes, debiendo recomendar al Responsable del Proceso de Contratación (RPC) la adjudicación del proceso de contratación o la declaratoria desierta, en base a las observaciones que pudieron surgir en cuanto a los proponentes. (para contratos por Licitación Pública).
- Revisión de la propuesta del adjudicado con las especificaciones técnicas y planilla de ítems.
- La Resolución Administrativa que adjudica la obra, o servicio a la empresa cuya propuesta sea más favorable para el GAMLP. También habrá de verificarse si el nombre del contratista o empresa adjudicada sea el mismo que el referido en el informe de la Comisión, al igual que el monto y plazo.
- Revisión del borrador de Contrato.

- Revisado el trámite, y corregido el borrador de contrato, el mismo, más el trámite principal deberán ser devueltos a la Unidad de Procesos de Contratación de la Dirección de Administración General, a efecto que el Asesor Legal de dicha unidad organizacional imprima y firme los Contratos y los remita en limpio a la Dirección Jurídica, donde serán visados por el Asesor Legal del área y por la Jefatura de Unidad, y remitidos posteriormente a Despacho del Alcalde Municipal, para la respectiva firma.
- Firmado el Contrato por el Alcalde Municipal, el trámite principal será devuelto a la unidad responsable a efectos que la misma tramite la firma del contratista, y la protocolización respectiva;
- La DAG-UPC, presentará copia de la información documentada de la contratación a la Contraloría General del Estado. Asimismo, informará al SICOES, en un plazo máximo de (5) días hábiles a partir de la fecha de numeración del Contrato.
- Para el perfeccionamiento de todo contrato, el trámite ser remitido al Concejo Municipal para su aprobación, conforme lo dispuesto por el Artículo 12, numeral 11) de la Ley de Municipalidades N° 2028.

### **El problema de la Cuantía**

El Alcalde Municipal suscribe todos aquellos contratos que estén por encima de 1 millón de bolivianos. Los contratos con menor cuantía son delegados a las distintas unidades organizacionales. La razón se basa en el hecho de que el Alcalde solo debe suscribir los contratos de gran relevancia e importancia social y económica

Pero en los últimos años, debido al aumento del costo de vida, y de los materiales de trabajo, las contrataciones realmente de gran relevancia no solo superan el millón de bolivianos, su monto asciende a 3 o 4 millones de bolivianos.

Por esta razón aparece el criterio, casi uniforme, en los servidores públicos municipales de que las contrataciones que suscribe el Alcalde deberían aumentar su cuantía, con el objeto que no se centralice y acumule innecesariamente los procesos de contratos en el nivel central del municipio.

Si bien esto merece una reforma a la normativa municipal, la presente investigación la considera necesaria. La doctrina ya menciona que los procesos de descentralización y delegación de funciones y competencias no deben ser algo fijo, sino debe adecuarse al tiempo y las necesidades.

El objetivo de la presente investigación es plantear una nueva normativa de contratación que unifique a la actual normativa dispersa. Ello da la oportunidad de modificar la cuantía establecida para la suscripción de contratos por parte del Alcalde. De esta forma se estará aplicando los principios modernos de la

administración pública, que busca la adecuación permanente de la normativa a los cambios y necesidades existentes en la sociedad.

## **Capítulo II:**

# **EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

## **2.1 LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA:**

### **Características, Codificación y Falencias**

La legislación administrativa enmarca todas las normas relativas a la función administrativa del Estado comprendidas en su ordenamiento jurídico, ya sea en su constitución, sus leyes, decretos, resoluciones u otras normas de menor jerarquía emanadas de la autoridad competente. Comprende aquellas normas que regulan aspectos como el territorio, la organización de las entidades estatales, las competencias de las autoridades públicas, el régimen de la propiedad pública, la responsabilidad del Estado y del funcionario, los aspectos financieros del sector público, las contrataciones, etc.

En éste sentido descriptivo, la legislación administrativa de un país estaría constituida dentro de un régimen constitucional no sólo por las leyes administrativas especiales establecidas por el órgano legislativo, sino también por las normas y disposiciones jurídicas dictadas por el órgano administrador.<sup>73</sup>

### **Características.**

En Bolivia la Legislación Administrativa presenta ciertas peculiaridades, que han sido considerados por unos como falencias y por otros como meras características propias de la normatividad legislativa:

#### **a) Dinamismo**

---

<sup>73</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 121

El ámbito administrativo a diferencia de otras materias es singularmente dinámico en coherencia con la permanente función administrativa, los cambios económicos, sociales, culturales, así como las nuevas teorías y concepciones jurídicas, obligan al legislador y al administrador, a actualizar, modificar, abrogar o derogar con mayor rapidez.<sup>74</sup>

### **b) Oportunidad**

Manuel María Díez, nos señala otra característica; La oportunidad significa que la legislación administrativa debe estar acorde con las necesidades sociales que la imponen y con la constitución para su aplicabilidad oportuna.<sup>75</sup>

### **c) La voluntad de clase**

Expresan como conjunto de reglas, la voluntad de la clase que ostenta el poder, voluntad determinada en última instancia por las relaciones políticas y económico sociales; la legislación administrativa dispone la organización estructural de la administración pública y la función pública, sus formas de acceso y el ejercicio por los servidores públicos, de ésta manera los intereses de la clase dominante se legitiman y legalizan.<sup>76</sup>

### **d) Dispersión**

No existe una sistematización de materias en cuerpos ordenados, coherentes y completos. Indudablemente la legislación administrativa no es codificada en Bolivia dada la amplitud de la función administrativa del Estado y la producción diaria de normas administrativas; sin embargo la actual situación es extremadamente dispersa que puede ser por una mala técnica normativa. Así por ejemplo: el tema de los servidores públicos no solo están regulados por la Constitución y el Estatuto del Funcionario Público sino también por la Ley de Administración y Control Gubernamentales, Normas Básicas del Sistema de Administración del Personal y los respectivos decretos reglamentarios que constituyen todo un universo normativo.<sup>77</sup>

Esta dispersión también se presenta en la normativa de contratación

### **e) Incertidumbre**

---

<sup>74</sup> IBIDEM, pág. 122

<sup>75</sup> Op.cit., pág. 123

<sup>76</sup> IDEM-IBIT.

<sup>77</sup> IBIDEM, pág. 121

La extremada dispersión y el acelerado cambio de las normas administrativas, sumado a un desinterés estatal de publicar las disposiciones jurídicas de manera oportuna, suficiente y confiable son causa de la incertidumbre, atentatoria contra la seguridad jurídica, sobre todo: a) cuando la norma es muy antigua y b) cuando es objeto de una abrogación o derogación tácita. Finalmente uno tiene que estar preguntándose: ¿está vigente? Si es vigente, ¿es aplicable?, etc.<sup>78</sup>

## **f) Desorden**

Las anteriores características podrían ser resueltas y no constituir por sí mismo en un problema de desorden, si existiera una política estatal de actividad permanente de ordenación, recopilación, sistemática clasificada de las disposiciones administrativas que debería cumplir la Gaceta Oficial de Bolivia; o por el contrario, como en España los Repertorios de legislación administrativa, son hechas por el editorial ARAZANDI de forma privada.<sup>79</sup>

## **g) Vacíos legales**

Por las características, la legislación administrativa desemboca en la existencia de vacíos legales, que obliga a los entes y administradores utilizar normas análogas, o interpretar normas disímiles y supletoriamente; que por su carácter estatutario y derecho Común, tiene que proceder a auto integrarse sus propias lagunas, sin necesidad de acudir a otros ordenamientos diferentes, pero esto es muy limitado por este carácter.<sup>80</sup>

## **CODIFICACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Los tratadistas están divididos en tres posiciones.<sup>81</sup>

1) Los partidarios de la codificación argumentan:

- La codificación permite un acceso más sencillo al conocimiento del derecho, por lo mismo resulta más fácil su aplicación, ya que constituye un todo orgánico, de vigencia constante.
- Por tratarse todo código de una obra metódica y sistemática, pueden extraerse del texto principios jurídicos generales orientadores para interpretar las normas administrativas.

---

<sup>78</sup> IBIDEM, pág. 122

<sup>79</sup> Op.cit., pág. 122

<sup>80</sup> IBIDEM, pág. 123

<sup>81</sup> IBIDEM, pág. 129

- Al argumento del estancamiento, se responde que la codificación no constituye un impedimento al progreso y enriquecimiento del derecho, sino por el contrario, es síntoma de madurez y estabilidad jurídica, las leyes requieren cierta estabilidad en el tiempo que no implica inmutabilidad, en mérito a que es más conveniente tener normas estables que la inseguridad jurídica, la dispersión e incertidumbre.
- A la abundancia o amplitud de la materia, se responde con que un Código debe contener las normas fundamentales que sirvan de base a la actividad administrativa y por lo cual su vigencia es constante.
- La contingencia de las normas, es una objeción aparente, pues en el ámbito del derecho Administrativo existe una base normativa de carácter estable y general, de modo que la inestabilidad y dinamismo es relativo en ciertas disposiciones concretas.
- La falta de orden normativa o desorden, es precisamente lo que se supera con la codificación del derecho Administrativo.

2) Los partidos que niegan la codificación, arguyen que:

- La codificación estanca o paraliza el curso del derecho administrativo, desvinculando de este modo las normas jurídicas de la realidad socioeconómica, que es dinámica y cambiante, y cae en desactualidad.
- Condena todo el derecho administrativo en un texto, dando lugar a un error respecto de quienes tienen que aplicar o estudiar, que creen que se agota con su conocimiento.
- La abundancia o la amplitud de la materia es un obstáculo imposible de superar con un código.
- La contingencia y la inestabilidad de las normas, hacen incompatibles con la codificación.
- La falta de orden hace que no pueda codificarse la legislación administrativa, por lo que se condena en nuestro tiempo a una legislación masificada, gárrula e incierta.

3) Existen autores como Bielsa y Dromi, que sostienen la necesidad de codificar el Derecho Administrativo Sustantivo, por lo menos en parte, ya que algunas materias no cambian con tanta frecuencia, previo deslinde de lo político y

administrativo. Es posible, en éste sentido; organizar y ordenar sistemáticamente en un Código Administrativo; como la parte general de los procedimientos y recursos administrativos, la competencia y algunas instituciones como la expropiación, actos, contratos, responsabilidades, etc. actualmente Colombia cuenta con un código contencioso administrativo y así otros países como Portugal o las Islas Filipinas. Si es posible la Ley de Procedimientos Administrativos, también es factible un Código Administrativo Boliviano por lo menos parcialmente.

Ahora, si así fuera surge otro problema, estos códigos van a ser de forma o de fondo, serán para los administrativos o para la administración solo para la función administrativa estatal y no estatal. Para toda función administrativa de los órganos legislativos, ejecutivos, judiciales, generales o especiales con unidad o diversidad de vías impugnatorias.

## **2.2 EL MUNICIPIO Y SU ROL.**

El Municipio es aquella entidad autárquica con patrimonio y personalidad jurídica propia que representa al conjunto de vecinos asentados en una circunscripción territorial determinada: Sección de Provincia y Ciudades Capitales de Departamento que constituyen una jurisdicción municipal o Municipio.

Como Gobierno Municipal se encuentra integrado por el Alcalde y el Concejo Municipal. El Alcalde es elegido mediante sufragio universal, directo y secreto. El Concejo Municipal se encuentra integrado por Concejales Municipales (en un número de once, en las ciudades capitales de Departamento).

En los nueve (9) Departamentos del país, existen trescientos once (311) municipios. La Alcaldía Municipal – no la municipalidad – puede desconcentrarse en cada distrito municipal a través de las denominadas sub-alcaldías que son unidades administrativas que representan y están directamente subordinadas al Alcalde.

La Alcaldía Municipal- no la municipalidad- puede desconcentrarse en cada distrito municipal a través de las denominadas sub-alcaldías que son unidades administrativas que representan y están directamente subordinadas al Alcalde.

Aun en la actualidad, las normas con relación al municipio como entidad administrativa presentan fallas y desaciertos, en gran medida por la complejidad que representa el crecimiento de la población de un modo acelerado.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> MARTINEZ Juan Alberto, “Derecho Administrativo”, Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 102

## **2.3 CONCEPTO Y SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Administración Pública.**

Es el complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo; actividad desarrollada por ella, sea de carácter legislativo, jurisdiccional o ejecutivo.<sup>83</sup>

Es el conjunto de órganos administrativos que sirven al Estado para la realización de funciones y actividades destinadas a la provisión de bienes, obras y servicios.

Tiene por objeto utilizar eficaz y eficientemente los recursos de la sociedad puestos a su disposición, eliminar el despilfarro, reducir los gastos, conservar y utilizar con criterio técnico el patrimonio del Estado, así como proteger el bienestar y el interés de los servidores públicos.

### **Autonomía y Autarquía.**

En la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, en el ámbito del derecho constitucional y administrativo, se establecen diferencias importantes entre estos conceptos.

Patricia R. Martínez define: "autonomía, es una forma superior de descentralización política que conlleva la facultad de darse sus propias normas fundamentales, pero no soberanas. En realidad autonomía denota siempre un poder de legislación y dotación de autoridad propias para gobernarse".<sup>84</sup>

Mientras que la *autonomía*, objeto de estudio del derecho constitucional, que expresa la descentralización política (categoría política o de gobierno) propia de los Estados Federales, implica la potestad originaria de auto-normarse; la *autarquía*, objeto de estudio del derecho administrativo, que expresa la descentralización administrativa (categoría administrativa), implica facultad de auto-administrarse.

Así en los Estados Federales, éste es soberano, sus Entidades Federativas (dotadas de auténticos órganos de gobierno: legislativo, ejecutivo, judicial) son autónomas, y sus municipios: entidades descentralizadas o autárquicas.

---

<sup>83</sup> DICCIONARIO LAROUSSE, Edit. Printer Colombiana, 2000.

<sup>84</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 183



Para Bielsa, Villegas Basavilvaso, Marienhoff, Cassagne, Canasi y Fiorini las municipalidades no son entidades autónomas sino autárquicas de tipo territorial, al igual que en nuestro país, lo sostienen Revilla Quezada y Dermizaky, al incluir en dicha categoría a las universidades públicas como entes descentralizados de tipo institucional.<sup>85</sup>

### **Organización Administrativa.**

La Organización Administrativa, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situaciones jurídicas, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa.<sup>86</sup>

El estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes para cumplir sus funciones específicas. Por ello, para el cumplimiento de las funciones administrativas asume distintas formas de organización en toda centralización, descentralización y desconcentración.

### **Estructura Organizacional.**

Es el conjunto de áreas y unidades organizacionales interrelacionadas entre sí, a través de canales de comunicación, instancias de coordinación interna y procesos establecidos por una entidad, para cumplir con sus objetivos.

La Estructura Organizacional se refleja en los manuales de organización y funciones organigrama y el manual de procesos.

## **2.4 LA CENTRALIZACIÓN, CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Para el mejor entendimiento de la nueva propuesta normativa será necesario diferenciar estos conceptos:

### **Centralización administrativa**

Tanto en el pleno político como en el administrativo, la centralización es sinónimo de unión de competencias o funciones. Así tenemos que la centralización

---

<sup>85</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 87

<sup>86</sup> Op.cit., pág.521

administrativa es la reunión de toda la actividad administrativa en un solo órgano para todo el Estado.<sup>87</sup>

La Centralización supone unir varias materias en un centro común que implica necesariamente dependencia de un poder central. Los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.<sup>88</sup>

Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia, independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior generalmente el jefe de estado. El ejemplo típico es el ministerio.

Es un sistema de organización administrativa en el que todas las cuestiones de importancia referentes a la actividad y relaciones de la administración pública son resueltas por los órganos centrales (poder ejecutivo) y superiores de esta. De esta forma el órgano central se reserva el derecho de nombrar a los titulares de los otros órganos nacionales, departamentales, regionales y locales.

Hay centralización administrativa, como indica Cassagne; cuando todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la administración.

Es un fenómeno jurídico-político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se hallan en manos de la persona jurídica Estado cuyos órganos superiores monopolizan todas las actividades públicas; los otros órganos carecen de patrimonio y personalidad jurídica propia y concentran el poder público, el poder de decisión, la elección de agentes y se hallan vinculadas jerárquicamente.

Dicho de otra forma con Marienhoff: "en la centralización la actividad administrativa se realiza directamente por el órgano u órganos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, los que son absorbidos por el órgano u órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales al órgano central."<sup>89</sup>

### **Concentración y Desconcentración Administrativa**

---

<sup>87</sup> IBIDEM, pág. 88

<sup>88</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 522

<sup>89</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 176

Hay concentración cuando las facultades de decisión han sido atribuidas solamente a órganos superiores de la administración directa o central e indirecta o descentralizada; inversamente, dice Cassagne: "cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la administración centralizada o descentralizada, el fenómeno recibe el nombre técnico de desconcentración". Es un fenómeno de limitación a la excesiva centralización también llamado descentralización jerárquica, burocrática o imputación funcional, que puede ser territorial o simplemente jerárquica.

Para Dromi hay desconcentración cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública. El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonios propios y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo.<sup>90</sup>

En el Derecho Administrativo comparado, Ortega Alvarez dice: "la desconcentración también conocida como descentralización burocrática supone la transferencia de una competencia con carácter permanente de un órgano superior a uno inferior, por lo que no hay un desplazamiento de la competencia hacia otra persona jurídica. Su fundamento estriba en una mejor gestión de los asuntos pero permanece intacta la relación jerárquica y la resolución interna de los conflictos".<sup>91</sup>

Al igual que la delegación y la avocación, la desconcentración administrativa constituye una excepción al principio de improrrogabilidad de la competencia. Es la transferencia definitiva de competencia del órgano administrativo superior al órgano inferior. A diferencia de la delegación que es transitoria, requiere de una ley que de manera expresa así lo autorice. En la desconcentración administrativa, el órgano superior abdica de su responsabilidad por los actos del titular del órgano inferior respecto de las competencias transferidas a éste.<sup>92</sup>

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz esta desconcentrado en cada distrito municipal a través de las denominadas subalcaldías que son unidades administrativas que representan y están directamente subordinadas al Alcalde.

## **2.5 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

### **Definición**

---

<sup>90</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 523

<sup>91</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 181

<sup>92</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 89

Es la transferencia definitiva de competencias administrativas en determinadas materias del órgano administrativo central a sujetos estatales: entes con personalidad jurídica y patrimonio propio no dependientes si subordinados a dicho órgano sino en relación de tuición o control. A diferencia de la delegación y la desconcentración administrativas no se presenta en relaciones interorgánicas ya que la competencia es transferida de órgano a sujeto y no de órgano a órgano.<sup>93</sup>

Según Escola, "es el sistema en el cual partiendo de una división distinta de las competencias administrativas las facultades de decisión corresponden y son atribuidas a otros órganos administrativos, que no forman parte ni integran la administración central", gozan de cierto grado de iniciativa, libertad de acción y poderes de resolución se caracteriza porque tienen una personalidad jurídica y patrimonio propio distinta del Estado sujeto a una relación de tutelaje.<sup>94</sup>

### **La descentralización orgánica o subjetiva**

También es llamada autarquía, son personas jurídicas públicas estatales como aptitud legal para administrarse a sí misma; cumplen fines públicos específicos a quienes se transfiere una serie de competencias de la administración central; cuyos elementos según Juan Carlos Urenda son: "la existencia de una persona jurídica pública distinta del gobierno central, la transferencia efectiva de competencia, los funcionarios no están sometidos a obediencia jerárquica respecto del gobierno central, el control de tutela por parte del Estado" (o sea que pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos), elección directa o indirecta del representante del órgano, por parte de los interesados, con competencia para administrarse por sí misma y creada por el Estado mediante ley.<sup>95</sup>

Esta descentralización administrativa como técnica pura de organización, puede ser:

a) La *descentralización territorial* -dice Ortega Álvarez- supone la transferencia o delegación de determinadas competencias de un ordenamiento superior en otro territorialmente inferior. La constitución prevé esta figura para el caso de las transferencias o delegaciones del Estado a favor de las Prefecturas Departamentales o Municipales; remitiendo a cada Ley el régimen de la misma incluidos los controles que se reserva el Estado sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas. Permite mayor participación democrática haciendo posible la elección de los servidores públicos.

---

<sup>93</sup> IBIDEM, pág. 90

<sup>94</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 178

<sup>95</sup> IBIDEM, pág. 177

b) La *descentralización funcional o institucional*; como bien señala Ortega Alvarez; parte de la capacidad de todo ordenamiento para calificar a los sujetos jurídicos de su propio ordenamiento. Así, por razones de mejor funcionamiento de los servicios públicos se dota de personalidad jurídica propia a determinados sectores de organización. Estas personas jurídicas no constituyen ordenamientos en sentido propio ya que carecen de la necesaria base sociológica sino que son sujetos jurídicos de ordenamiento que los crea. Su ámbito de actuación señala la propia ley de creación del ente, así como su personalidad es jurídico-pública o jurídico-privada.

Al tratarse de una persona jurídica independiente del resto de la organización, recibe una imputación propia de su actuación aunque en nuestro ordenamiento se han dado casos en que la organización matriz puede intervenir por vía de control o tutela administrativa incluso como en España y vía recursos administrativos. No obstante, su autonomía institucional existe una vinculación estrecha entre estos organismos y su organización central o matriz que se manifiesta especialmente en la esfera presupuestaria a veces en la designación de sus órganos de dirección y en otros solamente de control externo ejemplo: Superintencias, Universidades Públicas, etc.

### **La descentralización y desregulación.**

La descentralización se impone como instrumento de la organización, tanto administrativa como política y económica. Con ella se evita la intervención estatal excesiva, tanto en el sector público como en el privado, de la economía.

La redistribución, supone la descentralización de las competencias del estado hacia las otras unidades políticas, las provincias y los municipios y hacia las organizaciones administrativas regionales; hacia la comunidad, las asociaciones internacionales, particulares, el sector privado, empresas. La descentralización es reconocer libertad e iniciativa individual y social y es exigir participación responsable.

En cuanto a la desregulación, los cambios en la economía nos llevan a una distinta forma de regulación, donde predominan los principios de seguridad económica, solidaridad y subsidiaridad; la desmonopolización y la responsabilidad de los agentes económicos.

### **La relación entre Centralización y Descentralización.**

El significado y extensión de estos conceptos pueden ser considerados desde el punto de vista político vinculado directamente al sistema de gobierno de un país, a la estructura del Estado, a su constitución orgánica; que son objeto de análisis de la teoría del estado, del derecho político o constitucional; lo que nos corresponde

investigar aquí es desde el ángulo de la organización administrativa. Veamos sus ventajas y desventajas:

Centralización. Mauricio Hauriou es uno de los partidarios entre otros que se esfuerzan por destacar las ventajas siguientes:

- a) Permite afirmar y extender el poder político del Estado. Para Mayntz, tiene importancia porque favorece el desplazamiento de funciones de la Administración ministerial.
- b) En los servicios generales, permite repartir las cargas sobre el conjunto del país. La unidad de acción en la gestión estatal, elimina las contradicciones y desequilibrios financieros que pueden presentarse en un régimen de descentralización.
- c) Mediante la jerarquía, asegura una gran regularidad y una gran moralidad en la administración porque la administración central ve las cosas desde lo alto y desde lejos no mezclándose en controversias lugareñas.
- d) La centralización se ha convertido en una condición de existencia del régimen democrático; sobre todo para la defensa nacional. Asegura el cumplimiento y celeridad de las decisiones a través del control jerárquico y el uso de las prerrogativas y potestades públicas, como la avocación, ordenes, impartir instrucciones, etc.
- e) Uniforma los procedimientos administrativos con la necesaria regularidad, uniformidad y la adecuada coordinación.

Y como serias inconveniencias citadas por Cassage son:

- a) Lleva a un centralismo burocrático impropio de un buen régimen político administrativo que se traduce en la extensión de un verdadero formalismo procesal que retarda la acción expeditiva. Esto obliga a multiplicar los organismos administrativos para tratar de abarcar toda la extensión del territorio nacional.
- b) Se dificulta el llamado "acceso externo" o sea a la posibilidad de que los administrativos puedan acceder a la estructura jerárquicamente centralizada para obtener o brindar información, propiciar decisiones administrativas e

impugnarlas. Pero sí favorece la intromisión política y la exclusión de prioridades regionales.

- c) Revilla Quezada en 1958 decía: "cuando toda la acción administrativa parte de un solo centro, ella se hace tardía, ineficaz, costosa y completa", como ocurre en Bolivia aún en las cuestiones más sencillas y urgentes: Actualmente esto se arrastra y es notorio cuando ocurren los desastres naturales como incendios.
- d) Favorece la intromisión política con el advenimiento de gobiernos fuertes que pronto se degeneran en la dictadura y la tiranía; son fenómenos sucedidos como en Perú en el año 2.000.
- e) Tobón Arbeláez, escribe: "la centralización excesiva conduce a un desarrollo desproporcionado de la soberanía lo que trae como consecuencia, el crecimiento del cuerpo central en tamaño y las extremidades se atrofian y en cierta manera menoscaban la libertad civil, la participación popular y política".

### Descentralización.

Los partidarios de la descentralización, en cita de Marienhoff y Cassagne, encuentran las siguientes ventajas:

- b) Descongestiona el poder orgánico una mayor celeridad en la resolución de los asuntos administrativos.
- c) Acerca la administración a los administrados adecuando la actuación de los órganos a las necesidades que debe satisfacer la acción administrativa.
- d) Es democrática al dejar la gestión de los asuntos a los propios interesados. Esto permite afirmar que la idea de responsabilidad y la iniciativa de los cuadros intermedios de la burocracia al atribuírseles la resolución o dirección de asuntos importantes, hace posible, que quien deba decidir posea un conocimiento más profundo, específico y directo de los problemas que se trata de resolver y las necesidades que debe satisfacer la Administración.
- e) Permite una mejor adaptación de los servicios públicos a las necesidades de los interesados y atender sin sobrecargar trabajo a las autoridades y órganos centrales con una ostión más rápida, oportuna y conveniente que en el sistema centralizado que engendra el expediente.

Tampoco dejan de advertirse las inconveniencias que puede presentar su práctica generalizada:

- a) Hay muchas cuestiones de la misma naturaleza que pueden ser resueltos en forma conjunta, se operaría mejor con una racionalización de recursos humanos y presupuestarios.
- b) Se pierde la unidad de criterio en la toma de resoluciones de cuestiones administrativas, acentuándose el favoritismo bajo la influencia por las condiciones particulares de cada asunto regional.
- c) Hay una excesiva división del poder estatal la que afecta al criterio de unidad en las decisiones generales e imparciales.

En toda organización administrativa subyace una determinada organización política. La centralización o descentralización políticas tienen por objeto la organización del estado, es decir su constitución orgánica, pero no determina necesariamente la centralización o descentralización administrativa, toda vez que hay estados políticamente centralizados con un régimen de descentralización administrativa y viceversa, o ambos concurrentemente.

Si bien antiguamente se señalaba que en un Estado la centralización gubernativa es una condición indispensable para crear un gobierno bien organizado. La realidad muestra que la centralización administrativa pierde terreno día a día con las nuevas figuras como la descentralización administrativa.

### **Diferencias entre desconcentración, descentralización y delegación.-**

Entendamos que la desconcentración es la acción por la cual se delega capacidad decisoria y operativa en unidades organizacionales, que por razones de un mejor servicio al usuario se encuentran separadas física o geográficamente de la entidad matriz, la cual ejerce autoridad de línea sobre las mismas. Y la descentralización es la acción administrativa por la que se delega a las entidades amplia capacidad de decisión en lo técnico, administrativo y económico, para la ejecución de determinadas actividades.

Aunque ambos son muy similares, la desconcentración, a diferencia de la descentralización, tienen lugar entre órganos lo mismo ente.

Se diferencian ambas figuras, además, en lo concerniente al vínculo que une al órgano con el poder ejecutivo. En la desconcentración ese vínculo se denomina poder jerárquico en la descentralización se denomina control administrativo o poder



jerárquico institucional que otorga limitados poderes de control y de dirección sobre el ente personalizado y que son sólo facultades de supervisión.

A su vez en la delegación se diferencia de la desconcentración y descentralización en los siguientes aspectos:

- La descentralización y la desconcentración tiene su origen en la ley o el decreto, según los casos mientras que la delegación se origina en un acto administrativo fundado en ley.

- En la descentralización y en la desconcentración hay una atribución de competencias al inferior. En la delegación hay solo una transferencia total o parcial del ejercicio de la competencia que sigue perteneciendo al superior. Por lo tanto éste puede retomar su ejercicio para ejercerlo si o transferirlo otro órgano, supuesto que es inadmisibles en la desconcentración y descentralización.<sup>96</sup>

### **La Descentralización Administrativa en Bolivia.**

Hasta antes de la revolución de 1952, el Estado Boliviano contaba con instituciones dispersas y desordenadas, al aparato estatal ni le interesaba unificar más al Estado boliviano. Es a partir de 1952 que aparece la voluntad política de unificar y centralizar el Estado. Pero este tipo de Estado entro en varias crisis políticas y económicas.

El Estado Boliviano cambio su forma desde el Decreto N° 21060 que cambio radicalmente la visión y estructura del Estado. Bolivia entra en el llamado periodo neoliberal. El estado entro en una fase de desconcentración.

La Ley 1654 de Descentralización Administrativa, planteo la descentralización administrativa como la transferencia definitiva de competencia (atribuciones y obligaciones) de un órgano administrativo central (poder ejecutivo) a un ente con personalidad jurídica, patrimonio propio y no dependiente de dicho órgano. Pero tan solo analizando este punto se puede determinar que no es fue más que una ley de desconcentración administrativa ya que solo establece la transferencia de competencia de un órgano administrativo superior a un órgano inferior.

La sociedad boliviana, aun pedía una reestructuración del Estado, mediante procesos de descentralización hacia los departamentos y municipios. Por ello se emite una auténtica ley descentralizadora que fue la "Ley de Participación

---

<sup>96</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 523

Popular”, a partir de la cual se transfieren competencias administrativas e infraestructura a las municipalidades en materias de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego.

Luego la Ley de Municipalidades Nº 2028, mediante la cual el Estado transfirió recursos a los Municipios. Lastimosamente estos fondos no alcanzaban para atender las necesidades fundamentales e las regiones. Por ello los Gobiernos Locales se vieron obligados a incrementar sus ingresos (impuestos, patentes, contribuciones) y empezar negociaciones con los llamados “inversionistas” de las entidades privadas.

Desde esa fecha de 1999, se fueron discutiendo nuevas formas de descentralización que contribuyeran al mismo tiempo a la democratización del Estado. Razón de ello, el nuevo punto de partida de la descentralización fue la nueva visión de democracia. Las regiones y localidades buscaban acercar más los centros de decisión a su propio nivel. Ni los gobiernos, ni los partidos políticos, ni las organizaciones sociales o sindicales como la COB lograron crear a un actor hegemónico. Por este motivo hubo un desgaste del sistema.

La realidad demostraba que al no tener un poder hegemónico nacional, la sociedad busco sus propios planteamientos locales, tratando de crear soluciones locales a problemas que la nación no puede alcanzar.

Es en esta época de búsquedas de visiones a lo local, que nace la ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Ibáñez”, que mediante la otorgación de atribuciones y competencias a las regiones intenta crear una solución en el marco del pensamiento local que ha adquirido la sociedad boliviana. Sus beneficios y desventajas, aun están por verse, solo el tiempo demostrara cuan eficaz puede ser esta ley.

## **2.6 LA JERARQUÍA ADMINISTRATIVA.**

### **Definición.**

La jerarquía administrativa es la relación simultánea de supremacía y subordinación que existe entre los órganos de una estructura administrativa determinada. Cabe recordar que los órganos administrativos, en función a las relaciones de supremacía y subordinación, se caracterizan por ser entes centralizados y desconcentrados y no tienen patrimonio ni personalidad jurídica propia.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> MARTINEZ Juan Alberto, “Derecho Administrativo”, Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 79

En el pasado fue definido por Santamaría de Paredes como: “el conjunto de órganos armónicamente subordinados y coordinados”, lo que significa aquella relación de supremacía de los órganos superiores con respecto a los órganos inferiores o inversamente la subordinación de éstos a aquellos.

La jerarquía, como instituto esencial en toda eficiente organización es un principio típico de la organización administrativa, no así, de otros órganos del Estado como el poder legislativo o judicial; tiene su origen en el derecho canónico y se expresa a través del poder de mando o jerárquico.

Luciano Parejo dice: es una relación que se establece entre los órganos de una misma persona jurídica y aún dentro de ésta si es muy compleja entre aquellos órganos que tengan atribuida la misma competencia material de forma que sólo se produzca una única concepción del interés pública que tutelan dicho conjunto de órganos.<sup>98</sup>

La importancia que la legislación administrativa atribuye a la unidad de acción que la jerarquía permite se manifiesta en que su desconocimiento por parte del órgano inferior puede dar lugar no sólo a sanciones disciplinarias sino a sanciones de orden penal; aclarando que, con relación a la actuación de determinados órganos o unidades administrativas no es posible obtener un resultado basado en una orden.

Ello se produce, esencialmente, en cinco supuestos: emanación de actos formales de declaración de voluntad, decisiones adoptadas por órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de interés social, informes o dictámenes de asesoramiento técnico, resoluciones emitidas por tribunales de selección y actividades prestacionales basadas en una competencia profesional.

Resulta importante resaltar que la jerarquía también está presente en la organización administrativa interna de los denominados sujetos estatales. Así tenemos que en la estructura administrativa de las Municipalidades como entidades descentralizadas territorialmente, las Oficialías Mayores son órganos subordinados al Alcalde Municipal, así como en cada Oficialía, los Secretarios, Directores y Jefes de Unidad son órganos subordinados al Oficial Mayor Municipal.<sup>99</sup>

### **Elementos esenciales de la Jerarquía.**

---

<sup>98</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 160

<sup>99</sup> MARTINEZ Juan Alberto, “Derecho Administrativo”, Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 80

Los elementos esenciales que hacen a la naturaleza propia de la jerarquía administrativa o poder jerárquico, son: el poder de mando y simultáneamente el deber de obediencia; el poder de vigilancia y la consiguiente facultad del superior de revocar los actos del inferior.

### Deber de Obediencia

Implica que el inferior o subordinado está obligado a cumplir y hacer cumplir por parte de sus propios subordinados las órdenes o resoluciones adoptadas o que imparte el superior jerárquico.

Sin embargo no se trata de una obediencia absoluta ya que aquella está limitada por la legalidad, y el subordinado no está obligado a ejecutar o dictar actos ilegales: contrarios a las normas legales, dictados sin competencia por parte del superior o producir actos fuera de su propia competencia administrativa.<sup>100</sup>

Ante un acto nulo por incompetencia de la autoridad que lo emitió, incluyendo los actos de los jueces y tribunales judiciales, procede el recurso directo de nulidad establecido en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley de Abreviación Procesal Civil.<sup>101</sup>

### Facultad de Revocatoria

Es una atribución que emerge del poder de vigilancia o control y que tiene el superior jerárquico para dejar sin efecto parcial o totalmente los actos emitidos por el inferior. Sin embargo ello no constituye una facultad discrecional ya que sólo procede por razones de incompetencia o ilegalidad.<sup>102</sup>

## **Líneas y grados jerárquicos**

La constitución burocrática de la organización administrativa es parecida a un árbol genealógico; con sus respectivas ramas, hojas, flores y frutos; así se observa en el órgano-grama unido al órgano central mediante las líneas y grados administrativos.

La línea es la serie de órganos o funcionarios que enlazan al órgano central que en nuestro sistema viene a ser la presidencia con otros órganos inferiores técnico-operativos, ministeriales, etc. y es el lugar número que ocupa cada órgano en una línea sea ascendente o descendente. No todos los órganos pueden estar integrados

---

<sup>100</sup> Op.cit, pág. 81

<sup>101</sup> IBIDEM, pág. 82

<sup>102</sup> IBIDEM, pág. 82

en la línea o grado como los consultores o asesores técnicos que en la ciencia de la administración pública se llama: *staff and line*.<sup>103</sup>

Esta estructura piramidal cuya idea esencial es la unidad de mando es así porque las ordenes van descendiendo a lo largo y ancho de la escala tayloriana, a través de las líneas y grados jerárquicos tiene su importancia en el estudio de la eficiencia de la organización administrativa y gestión de los recursos públicos.

Dicho de otra forma la administración se organiza piramidalmente por vías de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de administración unidos por la identidad de la materia, pero diferenciados por la competencia que tienen en esa materia.

En razón de esa diferente competencia ocupan un grado jerárquico. El jerárquico es la situación o posición de cada órgano en una línea jerárquica. Por ello, Dromi mencionaba: "con estos principios se responde al que y al quien en la organización dinámica de la administración, luego el procedimiento administrativo asegura el desenvolvimiento de sus órganos en los asuntos de su competencia según el grado que ocupen en la escala jerárquica y articula las técnicas de la revisión por vías de advocaciones, recursos, reclamos y otras modalidades operativas que le incorporan el conducto por el que transita la energía y el poder de la organización"<sup>104</sup>.

Nuestra legislación implícitamente recoge estos conceptos y cuyo desarrollo deriva a la Ley para que la administración pública cumpla con su función de servir con objetividad los intereses generales, casi paralelo a la jerarquía de Merkl con sus respectivas consecuencias jurídicas.

### **Clases de Jerarquía**

De acuerdo a las funciones que cumplen, donde y como las realicen los órganos, tendremos diferentes clases de jerarquía<sup>105</sup>:

- a) *Común*, propia de la administración pública; Revilla Quezada explica: "es la que se refiere a los organismos sociales de carácter total abarca la generalidad de los fines o servicios de poder ejecutivo y representa la integridad de la personalidad jurídico administrativa de la Nación"; por ejemplo: en los ministerios de Estado, las Prefecturas, las Municipalidades, etc.

---

<sup>103</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 161

<sup>104</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 522

<sup>105</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 163

- b) *Especial*, es la que se refiere a una actividad administrativa delimitada y específica relacionado con determinadas instituciones como jerarquía militar, eclesiástica, etc.
- c) *Territorial o no territorial*; según que corresponda o no a las divisiones y subdivisiones del territorio nacional ó cuando el órgano actué en una determinada circunscripción administrativa o no; por ejemplo: Prefecturas y un Ministerio.
- d) *Burocrática*, constituida por servidores públicos que obran individualmente.
- e) *Colegiada*, referido a órganos pluripersonales que constituyen generalmente las corporaciones como los Consejos Universitarios.

### **Principales consecuencias de la jerarquía**

La existencia de la relación jerárquica da lugar a las siguientes consecuencias indicados por Luciano Parejo, Cassagne y Escola<sup>106</sup>:

- a) Dirigir e impulsar, la actividad del órgano inferior dictando normas de carácter interno, de organización o de actuación y órdenes particulares. Esta facultad es consecuencia implícita del poder jerárquico si no está en reglamentos internos.
- b) Vigilar, controlar o fiscalizar la actividad de los órganos inferiores a través de diversos actos del sistema de recursos administrativos, de oficio o a petición de parte.
- c) Avocarse en el ejercicio de una competencia propia de un órgano inferior en los casos autorizados conforme al artículo 9 de la Ley 2341 y otros; se trata de una relación interorgánica que no tiene por objeto la asunción del ejercicio de la totalidad de una competencia, sino únicamente la referida a la resolución de asuntos concretos.
- d) Delegar la facultad de emitir determinados actos que correspondan a su competencia, así tenemos el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La delegación ínterorganica a diferencia de la desconcentración sólo supone el traslado del ejercicio de la competencia y los amplios términos en los que se contempla la posibilidad de acudir a una delegación hacen que ésta sea posible en caso todos los supuestos que no aparezcan expresamente prohibidos por la ley. En efecto, dice Luciano Parejo; la posibilidad de delegar "cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que lo hagan conveniente", convierte

---

<sup>106</sup> Op.cit., pág. 162

a la delegación en una atribución genérica que posee cualquier órgano administrativo en beneficio de cualquier otro órgano de su misma Administración Pública.

e) Resolver los conflictos íterorganico de competencia que se suscitan entre órganos inferiores como lo señalado en el artículo 5 y 6 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

f) Designación de los funcionarios que ejerzan la titularidad de los órganos inferiores; así como formalización de los contratos en la rama concreta de su competencia, conforme a la legislación administrativa.

g) Sustituir temporal o definitivamente el ejercicio de las funciones, por vacancia, ausencia, enfermedad, excusas o recusaciones de conformidad a los artículos 8 y 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

A ésta serie de facultades del superior corresponden los respectivos deberes del inferior que se concretan en la subordinación; pero el problema relativo al deber de obediencia tiene limitaciones fundados; en la teoría de la reiteración y el derecho al examen de la orden de manera que no existe la sumisión a una obediencia absoluta que convertiría dice Marienhoff "al inferior en un instrumento de la voluntad ajena: *perinde ac dadaver*"

## **2.7 COMPETENCIA Y SUS EXCEPCIONES.**

Como la actividad de la administración pública se concreta en hechos y actos jurídicos y no jurídicos su validez y eficacia dependen de que el trazo actuante haya realizado dentro del respectivo círculo de atribuciones legales que determina la facultad legal de la autoridad administrativa, éste conjunto de facultades en Derecho Administrativo se denomina: competencia.

La competencia, es para un órgano administrativo lo que es la capacidad para una persona física y es definida en cita de Marienhoff como "el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo o como la medida de potestad atribuida a cada órgano". Otras corrientes como la italiana sostienen que la idea de competencia se define como "aquella medida de la potestad o de un oficio"; los españoles en sentido opuesto al anterior caracterizan a la competencia por su sentido genérico y objetivo.

Dromi la define como: "el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen en forma obligatoria los órganos estatales son los propios que hacen a la

esencia, el imprescindible e inseparable, de los poderes como requisito de existencia otorgados por la constitución, los tratados, la ley o los reglamentos”<sup>107</sup>.

La persona jurídica más importante por su personificación única es sin duda la Administración General del Estado y dentro de ésta se encuentran como órganos máximos los Ministerios que delimitan en su seno un conjunto de órganos subordinados en función de una competencia material de determinados intereses públicos; como la tutela de salud, trabajo, defensa, justicia, derechos humanos, etc. La atribución de competencia permite presentarse a cada órgano de la Administración Pública como portador de un interés propio y con una determinada capacidad de imputación jurídica de tal modo que el que se relaciona con la persona jurídica estatal puede saber si la declaración de voluntad que recibe está emitida de forma válida.

En materia administrativa, la incompetencia es la regla y la competencia la excepción aunque una vez determinada la especialidad, dice Cassagne y dentro de sus límites la competencia es la regla; lo que no debe entenderse como un retorno al criterio de la competencia subjetiva; porque rige la competencia objetiva, es decir que está predeterminada en la legislación administrativa positiva; cuya naturaleza jurídica es un deber-facultad al decir de Forsthoff, por eso es improrrogable, obligatorio e irrenunciable, tal como señala el artículo 5 parágrafo II de la Ley de Procedimiento Administrativo; aunque esto no es absoluto, como cuando se avoca o delega excepcionalmente y como dijimos se originó con el advenimiento del constitucionalismo moderno<sup>108</sup>.

### **Caracteres de la Competencia.**

Los caracteres esenciales de la competencia administrativa son:

#### **a) Objetividad**

Implica que la competencia administrativa debe encontrarse fundada o establecida en una norma jurídica de manera expresa, ya sea en la Constitución Política del Estado, leyes formales o materiales. Las Competencias de las Municipalidades se encuentran normadas en la Constitución Política del Estado, la Ley de Municipalidades y la Ley de Autonomías y descentralización.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> DROMI Roberto, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, 1998, pág. 522

<sup>108</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 164

<sup>109</sup> MARTINEZ Juan Alberto, “Derecho Administrativo”, Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 78



Es objetiva, en tanto y cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal basándose en el principio de la especialidad. Marienhoff dice: "la competencia es un concepto de la esfera institucional, en la cual los derechos subjetivos son desconocidos porque éstos sólo se dan entre personas"

### **b) Irrenunciabilidad**

La competencia administrativa es propia de los órganos y sujetos estatales y no de los titulares que los representan, de allí que estos últimos por sí mismos no puedan renunciar a la competencia que por mandato de la ley deben ejercitar.<sup>110</sup>

Lo que significa que el servidor público no puede disponer de ella arbitrariamente sino limitarse a su ejercicio en los términos que faculta y establece la norma.

### **c) Improrrogabilidad**

La improrrogabilidad de la competencia y no del mandato, implica que la misma en principio resulta intransferible salvo que una norma legal así lo autorice o sea consecuencia de la relación de subordinación entre órganos administrativos (jerarquía), tal es el caso de las figuras de la delegación, la desconcentración y la descentralización administrativa, las cuales constituyen una excepción al principio de improrrogabilidad.<sup>111</sup>

Esta característica se funda en la circunstancia de hallarse establecida en interés público por una norma estatal; de lo contrario el órgano administrativo actuaría sin competencia.<sup>112</sup>

### **d) Obligatoria.**

En principio resulta obligatoria, porque el órgano o ente tiene el deber de efectuar la actividad dentro de las atribuciones conferidas.

Recordemos que la competencia es inexcusable y sólo puede ser delegada, sustituida y avocada conforme a ley.<sup>113</sup>

### **e) Deber-Facultad**

---

<sup>110</sup> IDEM-IBIT.

<sup>111</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 79

<sup>112</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 166

<sup>113</sup> IDEM-IBIT

Es un deber-facultad para el órgano, es decir, constituye una obligación impuesta al órgano que debe ejercerla necesariamente y por el otro una permisión, una atribución de la cual se puede disponer para cumplir con la función atribuida<sup>114</sup>.

### **Régimen de las Excepciones a la Competencia**

Los caracteres improrrogables e irrenunciables de la competencia, tienen ciertas excepciones:

#### 1. La delegación

La Delegación Administrativa se presenta únicamente en relaciones interorgánicas y consiste en la transferencia transitoria o temporal de competencias administrativas en una materia específica del órgano administrativo superior al órgano inferior. La delegación implica que el superior en grado sigue siendo responsable por las actuaciones del subordinado respecto de las competencias administrativas transferidas a éste.<sup>115</sup>

Es una técnica que traduce la posibilidad de producir el desprendimiento de una facultad por parte de un órgano que transfiere su ejercicio a otro; es decir, un órgano superior encarga a otro inferior o de igual jerarquía el cumplimiento de funciones que el ordenamiento jurídico confiere como propias al órgano superior que puede ser interorgánica e intersubjetiva; debe procederse conforme a la norma atributiva de la competencia sea ésta legislativa o administrativa sin que pueda realizarse una supuesta subdelegación a otro órgano<sup>116</sup>.

Esta delegación debe efectuarse mediante resolución expresa, motivada y pública; importa responsabilidad solidaria del delegante y delegado y son revocables en cualquier tiempo, finalmente no puede delegarse cuando así dispone la ley, así como prevé el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

#### 2. La avocación

Es un acto por el cual el superior jerárquico asume funciones que competen al órgano inferior o subordinado. La doctrina y la legislación actual han establecido que por regla general, la avocación es procedente siempre que una norma de manera expresa no dispusiera lo contrario.

La avocación se produce dice Marienhoff: "cuando el superior por sí mismo o sea, sin pedido de parte decide sustituir al inferior en el conocimiento y decisión de un

---

<sup>114</sup> IDEM-IBIT.

<sup>115</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 84

<sup>116</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 167

asunto". Funciona en un plano opuesto a la delegación, como una técnica que hace a la dinámica de toda organización y que por tanto, asume un carácter transitorio en actuaciones determinadas. Según Cassagne: "su razón de ser radica en la conveniencia de armonizar el principio de la improrrogabilidad con la eficacia y celeridad que debe caracterizar en ciertos casos a la acción administrativa"<sup>117</sup>.

Dromi menciona que: "en la avocación el órgano superior puede asumir el ejercicio de las competencias propias de sus órganos inferiores jerárquicos, avocándose al conocimiento y decisión de cualquier cuestión concreta, salvo norma legal o reglamentaria en contrario. El delegante puede también avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponda al delegado en virtud de la delegación general".<sup>118</sup>

José Canasi, afirma que mientras en la delegación el principio es la no prorrogabilidad, salvo que la ley expresa lo autorice, en el caso de la avocación el superior jerárquico asume competencias del inferior, salvo que una ley expresamente se lo prohíba.

Asimismo, se sostiene que ella no es procedente en tratándose de competencias del órgano inferior que han sido establecidas en función a su idoneidad específica. En consecuencia el superior en grado no podría avocarse al conocimiento de asuntos de competencia del inferior que ha sido establecida en función de su especialidad: jurídica, contable, etc.<sup>119</sup>

Esta técnica no procede respecto de las entidades descentralizadas y autárquicas; quienes con el órgano superior o central del Estado no tienen relación de jerarquía sino de control administrativo tutelar. Por tanto, como un instituto de excepción procede cuando hay autorización legal y en su caso cuando no esté asignado al órgano inferior en mérito a una idoneidad especial o cuando no exista recurso instituido por ante el superior sobre la resolución *a-quo*. Según el artículo 9 de la Ley de Procedimiento Administrativo se realizará mediante resolución expresa, motivada y pública, bajo exclusiva responsabilidad del avocante y no procede en los sistemas de regulación y tuición.

No obstante, para Francisco Linares, se trata de un procedimiento poco usado, porque la propia jerarquía permite al superior indicar al inferior la decisión que crea procedente.

### 3. La encomienda de gestión

---

<sup>117</sup> IBIDEM, pág. 168

<sup>118</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 296

<sup>119</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 85

Esta figura es un instrumento con amplias posibilidades de dar solución a las contradicciones que en ocasiones se producen entre representatividad política y racionalidad gerencial; la encomienda es la realización de actividades y no el ejercicio de potestades públicas es propia de la administración con influencia de espíritu empresarial<sup>120</sup>.

#### 4. La suplencia y sustitución

La *Suplencia* implica que en cada estructura administrativa existe el titular de órgano inferior presto y obligado a suplir al titular del órgano superior en el ejercicio de sus competencias.

Dromi refiere: "Las ausencias temporales o definitivas de agentes públicos deben ser cubiertas por el suplente previsto por el ordenamiento jurídico. A falta de previsión normativa asume la competencia el superior jerárquico inmediato o agente público que este designe. El suplente sustituye al titular para todo efecto legal, y ejerce las competencias del órgano con la plenitud de facultades y deberes que ellas contienen"<sup>121</sup>.

Es decir, el suplente actúa en todas las competencias del órgano, propias y delegadas en los mismos términos que el suplido y se efectúa *ope legis* en forma automática siendo total. Así tenemos, que el Prefecto del Departamento puede ser suplido por uno de sus Directores Departamentales; el Oficial Mayor por alguno de sus Secretarios Municipales; un Director Regional o Distrital por cualquiera de sus Sub-Directores; un Ministro de Estado por algún Vice-Ministro.<sup>122</sup>

La *Sustitución* implica la remoción del titular del órgano inferior por parte del titular del órgano superior. Se trata de una separación definitiva y sin la concurrencia de infracciones a las normas legales y reglamentarias que regulan la función pública o tipifican delitos, ya que si fuese temporal sería una suspensión y si además concudiesen dichos supuestos tendría que ser necesariamente una destitución. Dromi menciona: "La sustitución solo procede cuando se permite la transferencia de competencias por avocación y delegación. Se aplican, supletoriamente a la sustitución, las reglas de la avocación y delegación particular". Es necesario aclarar que esta figura se presenta siempre y cuando el titular del órgano superior tuviese plenas competencias para la designación del titular del órgano inferior, ya que de lo contrario no podría remover de su cargo o este último.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 168

<sup>121</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 297

<sup>122</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 82

<sup>123</sup> IBIDEM, pág. 83

Es así que los Oficiales Mayores pueden ser sustituidos o removidos del cargo por los Alcaldes Municipales. Asimismo, estarían excluidos de esta previsión aquellos titulares de órganos administrativos que ejercen competencias por un tiempo determinado por la norma (Contralor General de la República, Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo, Presidente Ejecutivo del Servicio Nacional de Aduanas, Presidente Ejecutivo del Servicio de Impuestos Nacionales).<sup>124</sup>

La suplencia, dice Ortega Álvarez; es donde el titular de un órgano es quien suple al titular del órgano superior o inferior o de igual jerarquía, como es el caso del Vicepresidente al Presidente, entre ministros. En cambio, la sustitución afirma Cassagne: "se funda en las prerrogativas de control que tiene el órgano superior sobre el inferior y procede en supuestos de deficiente administración o abandono de funciones en que incurra el órgano que es sustituido".

Se trata normalmente de situaciones excepcionales, de ahí que necesite una norma expresa que autorice: bien por razones de urgencia o necesidad, bien por la gravedad extrema de la actuación de un ente, pudiendo producirse con relación a órganos entre los que no media una relación de jerarquía. Manifestaciones de este supuesto son la habilitación que recibe el Alcalde para adoptar medidas que pudieran ser competencia de la Prefectura ó Ministerio de Defensa ante situaciones de catástrofe, infortunios públicos o grave riesgo de producción de los mismos.

La sustitución de los titulares de los órganos administrativos puede ser temporal en el ejercicio de las funciones en casos de vacancia, ausencia, enfermedad, excusa o recusación que no implica alteración de las competencias atribuidas al órgano intervenido tal como prevé en los Arts. 8 y 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Así se asegura la continuidad del ejercicio de la correspondiente competencia.<sup>125</sup>

### 5. La intervención

Es una figura novísima en la práctica administrativa sobre todo en el sector regulatorio; el control represivo que ejercen los superiores jerárquicos como consecuencia del poder de vigilancia puede acarrear que aquellos dispongan la intervención administrativa de un órgano o de una entidad jurídicamente descentralizada. Su procedencia no siempre requiere de norma expresa aún cuando se trate de un poder que emana de la zona de reserva del poder ejecutivo; pero, la decisión de intervenir un órgano o entidad no puede ser arbitraria ni discrecional debe obedecer a causas graves que originen una situación anormal, que no sea posible corregir con el empleo de los medios ordinarios y propios del poder jerárquico. En caso de ponerse en riesgo la comunidad en la provisión del servicio

---

<sup>124</sup> IBIDEM, pág. 84

<sup>125</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 169

público puede intervenir por las Superintendencias, es el caso de la intervención de COTEL en el año 2000, por la Superintendencia de Telecomunicaciones.<sup>126</sup>

## **2.8 ¿QUÉ ES LA CUANTÍA?**

La cuantía es conceptualizada como “la cantidad determinada que en ocasiones puede determinar la competencia de un tribunal y la mayor o menor rapidez de un procedimiento”.<sup>127</sup>

En derecho, por lo general, hace referencia a una cantidad de dinero que determina, en última instancia, el procedimiento a seguir.

En materia de contrataciones es un parámetro que determina el tipo de modalidad de contratación. Por tal motivo, adquiere mucha importancia, pues en base al valor que tendrá el contrato se determina cual será la forma por la cual se habrá de tramitarlo.

## **2.9 CUANTÍAS Y MODALIDADES DE CONTRATACIÓN.**

La cuantía se manifiesta en materia de contrataciones de la siguiente forma:

| <b>Modalidad</b>                        | <b>Cuantía</b>   |
|---|--|
| Contratación Menor                      | De Bs. 1 (Un 00/100 Bolivianos) a Bs. 20.000 (Veinte mil 00/100 Bolivianos)                            |
| Apoyo Nacional a la Producción y Empleo | De Bs. 20.001 (Veinte mil un 00/100 Bolivianos) a Bs. 1.000.000 (Un millón 00/100 Bolivianos)          |
| Licitación Pública Nacional             | De Bs.1.000.001 (Un millón un 00/100 Bolivianos) a Bs.40.000.000 (Cuarenta millones 00/100 Bolivianos) |
| Licitación Pública Internacional        | De Bs. 40.000.001 (Cuarenta millones un 00/100 Bolivianos) hacia adelante.                             |
| Contratación por Excepción              | Sin límite de monto  |
| Contratación por                        | Sin límite de monto  |

---

<sup>126</sup> MOSTAJO Max “Derecho Administrativo Boliviano”, La Paz-Bolivia, 2003, pág. 170

<sup>127</sup> CAPITANT Henri, Op.cit.

|  |                     |
|--|---------------------|
| Emergencia                                 |                     |
| Contratación Directa de Bienes y Servicios | Sin límite de monto |

Fuente: SABS - Decreto Supremo N° 081.

## **Capítulo III:**

### **LA BUROCRACIA**

#### **3.5 ¿QUÉ ES LA BUROCRACIA?**

##### **Distintas visiones de Burocracia**

El término Burocracia tendrá tres connotaciones:

- En el Sentido Vulgar: Su significado ordinario, popular y parroquial.
- Como Clase Social dominante incrustada en el Estado.
- Como Modelo de Organización, en el sentido weberiano del término.

##### **El Sentido Vulgar**

Significa que al empleado le están diciendo flojo, perezoso, holgazán, irresponsable, improductivo, mantenido por el Estado y los impuestos de la sociedad, entre otras cosas no menos moderadas. La Burocracia significa lentitud, exceso de trámites, distanciamiento total entre el prestador de los servicios públicos y el usuario de los mismos, producto de una exagerada adherencia de los funcionarios y empleados públicos a los reglamentos y rutinas, a los procedimientos y métodos consignados en los manuales de organización. La Burocracia es un mal "Irremediable" que el

ciudadano percibe como un fantasma que pesa demasiado y que le resulta muy costoso.

### El Sentido de clase social dominante.

La "Burocracia" es también una clase social contratada por el Estado para servirle, asume dos estratos claramente diferenciados:

1. La Alta Burocracia
2. La Baja Burocracia

Los Tipos de Autoridad para Weber son:

- A) La Autoridad Tradicional.
- B) La Autoridad Carismática y
- C) La Autoridad Racional, Legal o Burocrática.

### El Sentido de Modelo Organizacional Burocrático.

Desde la concepción primero sociológica y luego administrativa, la Burocracia es todo lo contrario de lo que el sentido vulgar pregona en su contra. El lego pasó a dar el nombre de "Burocracia" justamente a los defectos (las disfunciones) del sistema y no al sistema en sí mismo.

### **El Terminio "Burocracia"**

La palabra "burocracia" proviene la palabra "oficina", usada del temprano décimo octavo siglo en Europa occidental no apenas para referir a un escritorio de la escritura, pero a una oficina, es decir, un lugar de trabajo, en donde los funcionarios trabajaron.

### **Orígenes**

Sus orígenes pueden remontarse hasta finales de siglo XIX, como base del sistema moderno de producción en los cambios religiosos ocurridos después del Renacimiento. Aunque su formulación y aplicación específica al mundo organizacional se realiza en las primeras décadas del siglo XX y su impacto se dejara sentir a partir de la Primera Guerra Mundial.

Si prescindimos de las aportaciones de Farol y de la teoría clásica de la administración, cuyo alcance es muy limitado, la teoría de la burocracia de Weber es



el primer gran modelo teórico que ofrece una visión estructural de la organización y aborda su estudio desde un nivel global.<sup>128</sup>

### **Definición**

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos.

Weber la definió de esta forma "es la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas". Weber señala que el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, a las cuales denominó "ética protestante": el trabajo duro como dádiva de Dios, el ahorro y el ascetismo que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en vez de gastarlos y consumirlos en símbolos materiales.

Verificó que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen 3 formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios religiosos. Las semejanzas entre el protestante y el comportamiento capitalista son impresionantes. Estas 3 formas de racionalidad se apoyaron en los cambios religiosos. Weber consideró la burocracia como un tipo de poder.<sup>129</sup>

### **Tipos de Sociedad** <sup>130</sup>

Weber distingue 3 tipos de sociedad:

- La sociedad tradicional, con características patriarcales y hereditarias. ( Familia)
- La sociedad carismática, predominan características místicas, arbitrarias y personalistas. (Partidos políticos)
- La sociedad legal, racional o burocrática, predominan normas impersonales y una racionalidad en la escogencia de los medios y de los fines. (Grandes empresas).

### **Tipos de Autoridad**

A cada tipo de sociedad corresponde, un tipo de autoridad. "Autoridad significa la probabilidad de que una orden específica sea obedecida". La autoridad representa el poder institucionalizado y oficializado.

---

<sup>128</sup> <http://www.elergonomista.com/historiadelapsicología delasorganizaciones/burocracia.html>.

<sup>129</sup> <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/mobuor-1.htm>

<sup>130</sup> IDEM-IBIT.

Poder implica potencial para ejercer influencia sobre otras personas. Poder significa, la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún en contra de cualquier tipo de resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.

El poder es la posibilidad de imposición arbitraria por parte de una persona sobre la conducta de otras. La autoridad proporciona poder: tener autoridad es tener poder. La autoridad depende de la legitimidad, que es la capacidad de justificar su ejercicio. La legitimidad es el motivo que explica por qué determinado número de personas obedece las órdenes de alguien, confiriéndole poder.

Esa aceptación, esa justificación del poder, se llama legitimación. La autoridad es legítima cuando es aceptada. Si la autoridad proporciona poder, el poder conduce a la dominación. La dominación significa que la orden del dominador de influencia a los dominados, de tal manera que el contenido de la orden, se transforma en obediencia para los subordinados. La dominación es una relación de poder en la cual el dominador tiene derecho a ejercer poder y el dominado considera que su obligación es obedecer sus órdenes.

Las creencias que legitiman el ejercicio del poder existen en la mente del líder y de los subordinados, determinando la relativa estabilidad de la dominación, refleja las diferencias básicas entre los diversos sistemas de dominación. Weber establece una tipología de autoridad basándose, en las fuentes y tipos de legitimidad aplicados.

La dominación requiere un aparato administrativo, cuando la dominación se ejerce sobre un número de personas y un vasto territorio, necesita personal administrativo para ejecutar las órdenes y servir como punto de unión entre el gobernante y los gobernados.

Weber describe 3 tipos de autoridad legítima: Autoridad tradicional, Autoridad carismática y Autoridad legal, racional o burocrática.

### *La Autoridad legal, racional o burocrática.*

Cuando los subordinados aceptan las órdenes de los superiores como justificadas, porque están de acuerdo con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos y de los cuales se deriva el poder de mando. Es el tipo de autoridad técnica, meritocrática y administrativa. Se basa en la promulgación. La idea básica reside en el hecho de que las leyes pueden ser promulgadas y reglamentadas libremente por procedimientos formales y correctos. El grupo gobernante es elegido y ejerce autoridad sobre sus subordinados, siguiendo ciertas normas y leyes. La obediencia se debe a un conjunto de normas y reglamentos legales, previamente establecidos.

La legitimidad del poder racional y legal se basa en normas legales racionalmente definidas. En la dominación legal, la creencia en la justicia de la leyes fundamento de la legitimación. El pueblo obedece las leyes porque cree que son decretadas por un procedimiento escogido, por los gobernantes y los gobernados.

El gobernante es visto como una persona que alcanzó tal posición, por procedimientos legales y en virtud de su posición alcanzada ejerce el poder dentro de los límites fijados por las normas y reglamentos sancionados legalmente.

El aparato administrativo que corresponde a la dominación legal es la burocracia, y su fundamento son las leyes y el orden legal. La posición de los funcionarios y sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas son definidos por reglas impersonales y escritas, que delinear, la jerarquía del aparato administrativo, los derechos y deberes inherentes a c/ posición, etc. La burocracia es la organización típica de la sociedad moderna democrática y de las grandes empresas. La autoridad legal, abarca la moderna estructura del Estado y las organizaciones no estatales. A través del "contrato" las relaciones de jerarquía en ella pasan a constituir esquemas de autoridad legal.

Weber identifica 3 factores que favorecen el desarrollo de la moderna burocracia:

- El desarrollo de una economía monetaria: la moneda facilita y racionaliza las transacciones económicas. La moneda asume el lugar de la remuneración en especie para los funcionarios, permitiendo al descentralización de la autoridad y el fortalecimiento de la administración burocrática;
- El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno: sólo un tipo burocrático de organización podría sustentar la complejidad y el tamaño de las tareas;
- La superioridad técnica del tipo burocrático de administración: sirvió como fuerza autónoma interna para imponer su prevalencia.

### **3.6 CARACTERÍSTICAS.**

#### **Características según Weber.** <sup>131</sup>

Recordemos que para Weber la burocracia "es la organización eficiente por excelencia". Para lograr esa eficiencia, la burocracia necesita describir anticipadamente y con detalles la manera que deberán hacerse las cosas.

La burocracia tiene las siguientes características:

---

<sup>131</sup> <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/mobuor-1.htm>

1. Carácter legal de las normas y reglamentos;
2. Carácter formal de las comunicaciones;
3. Carácter racional y división del trabajo;
4. Impersonalidad en las relaciones;
5. Jerarquía de autoridad;
6. Rutinas y procedimientos estandarizados;
7. Competencia técnica y meritocrática;
8. Especialización de la administración, independientemente de los propietarios;
9. Profesionalización de los participantes;
10. Completa previsión del funcionamiento.

### **Ventajas de la Burocracia**

Nadie puede negar que la Burocracia como sistema de organización, posee ciertas ventajas, por las cuales varios países, como en Bolivia, lo aplican para organizar sus instituciones.

Las ventajas de la burocracia son:

- Racionalidad en relación con el logro de objetivos de la organización;
- Precisión en la definición del cargo y en la operación;
- Rapidez en las decisiones, pues cada funcionario conoce lo que debe hacerse;
- Uniformidad de rutinas y procedimientos que favorece la estandarización y la reducción de costos y errores;
- Continuidad de la organización a través de la sustitución del personal que se retira;
- Reducción de la fricción entre las personas, cada funcionario conoce aquello que se exige de él y cuáles son sus límites entre sus responsabilidades y las de los demás;
- Consistencia, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias;
- Subordinación de los más nuevos con respecto a los más antiguos
- Confiabilidad. Las decisiones son previsibles y el proceso decisorio elimina la discriminación personal;
- Existen beneficios desde el punto de vista de las personas en la organización, la jerarquía es formalizada, el trabajo es dividido entre las personas, éstas son entrenadas para volverse especialistas, pudiendo hacer carrera dentro de la organización, en función de su mérito personal y su competencia técnica.

### **Disfunciones de la Burocracia** <sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/mobuor-1.htm>

La burocracia es una organización cuyas consecuencias deseadas se resumen en la previsión de su funcionamiento, con el propósito de obtener la mayor eficiencia de la organización. Dentro de ella existen consecuencias imprevistas e indeseadas que conducen al modelo a la ineficiencia y a las imperfecciones. Estas imperfecciones son llamadas *Disfunciones de la Burocracia*.<sup>133</sup>

Las disfunciones de la burocracia son:

- Interiorización de las normas y exagerado apego a los reglamentos;
- Exceso de formalismo y papeleo;
- Resistencia al cambio;
- Despersonalización de las relaciones;
- Jerarquización como base del proceso de decisión;
- Excesiva conformidad con rutinas y procedimientos;
- Exhibición de señales de autoridad;
- Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público.

Es decir, las Disfuncionalidades de la Burocracia, como modelo, surgen de las siguientes apreciaciones:

- El modelo indica la previsibilidad del comportamiento humano en el trabajo; la realidad dice lo contrario.
- El modelo supone que el entorno de la organización es constante y estático; la realidad demuestra que es todo lo contrario.
- La burocracia supone una ética devocional al trabajo; la realidad muestra que es así siempre y cuando el trabajo sea creativo y no rutinario.
- El modelo de Weber supone que el hombre está al servicio de la organización; la realidad indica que no es así: es la organización la que está al servicio del hombre.

### **3.7 RELACIÓN DE BUROCRACIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

La burocracia como sistema aplicado ha creado ciertos directrices y paradigmas que se acepten o no están presentes en la administración pública boliviana.

#### ➤ **Normas y reglamentos.**

La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos establecidos por escrito. Es una organización basada en una especie de legislación propia que define

---

<sup>133</sup> <http://www.moblibar.com.mx/articulos/index.php/administracion-y-finanzas/41-administracion-basica/3474-manuales-administrativos-y-burocraciamanuales-administrativos-y-burocracia>

cómo deberá funcionar la organización burocrática. Estas normas y reglamentos son exhaustivos, buscan cubrir todas las áreas de la organización, prever todas las situaciones posibles y encuadrarlas dentro de un esquema definido, capaz de regular todo lo que ocurra dentro de la organización.

Las normas y reglamentos son racionales porque son coherentes con los objetivos previstos. La burocracia es una estructura social racionalmente organizada. Son legales porque confieren a las personas investidas de autoridad un poder de coacción sobre los subordinados y los medios coercitivos capaces de imponer la disciplina y, están escritos para asegurar una interpretación sistemática y unívoca. Se economizan esfuerzos y se posibilita la estandarización dentro de la organización.

En la teoría burocrática la reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las «Lagunas». Además, las normas son racionales: Están adecuados a los fines de la organización.

El objetivo de la reglamentación es la «Estandarización» de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.<sup>134</sup> Los manuales de organización y/o procedimientos son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático. Siguiendo esta directriz nuestro Municipio, como institución pública tiene su propio Manual de Funciones que va renovándose conforme las necesidades. El último en vigencia es Manual de Organización y Funciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 465/2010 de fecha 1 de octubre de 2010.

### ➤ **La Jerarquía**

La burocracia es una organización que establece los cargos según el principio de jerarquía. Cada cargo inferior debe estar bajo el control y la supervisión de uno superior. Ningún cargo queda sin control o supervisión. La jerarquía es orden y subordinación; los niveles de autoridad corresponden a las diversas categorías. Todos los cargos están dispuestos en niveles jerárquicos que encierran privilegios y obligaciones, definidos mediante normas limitadas y específicas. Nuestra propia legislación boliviana, principalmente la Ley N° 1178, establece que todo servidor público debe de responder por el ejercicio de sus funciones ante sus superior jerárquicos.

La autoridad es inherente al cargo y no al individuo que lo desempeña de modo oficial. La distribución de la autoridad dentro del sistema sirve para reducir al mínimo los roces mediante el contacto oficial. El subordinado está protegido de la acción arbitraria de su superior.

---

<sup>134</sup> <http://www.moblibar.com.mx/articulos/index.php/administracion-y-finanzas/41-administracion-basica/3474-manuales-administrativos-y-burocraciamanuales-administrativos-y-burocracia>

La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al "Nivel" y no a la persona. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada «persona» también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al «Superior», no en atención a la "Persona", sino al puesto que ésta ocupa. De esta manera, burocrática es la expresión: "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen".

➤ **Rutinas y procedimientos estandarizados.**

La burocracia es una organización que fija las reglas y normas técnicas para el desempeño de cada cargo. Quien desempeña un cargo no puede hacer lo que quiera. Las reglas y normas técnicas regulan la conducta de quien ocupa cada cargo, cuyas actividades deben ejecutarse de acuerdo con las rutinas y procedimientos fijados por las reglas y las normas técnicas.

La consecuencia deseada de la burocracia es la previsión del comportamiento de sus miembros. Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la Burocracia le impone que hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Todos los funcionarios deberán comportarse de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, con el fin de que ésta alcance la máxima eficiencia posible.

El impacto de esas exigencias burocráticas sobre las personas provoca una profunda limitación en su libertad y espontaneidad personal, además de la creciente incapacidad para comprender el significado de sus propias tareas y actividades dentro de la organización. El funcionario se limita al desempeño mínimo; pierde su iniciativa, creatividad e innovación.

La organización informal aparece como un factor de imprevisión de las burocracias, pues el sistema social racional puro presupone que las relaciones y el comportamiento humano son previsibles, ya que todo está bajo el control de normas racionales y legales, escritas y exhaustivas. La organización informal surge como una derivación directa del sistema burocrático, como una consecuencia de la imposibilidad práctica de normatizar y estandarizar el comportamiento humano en las organizaciones

➤ **Dificultad en la atención de clientes.**

El funcionario está orientado hacia el interior de la organización, a sus normas y reglamentos internos, a sus rutinas y procedimientos, al superior jerárquico que evalúa su desempeño.

Esa actuación interiorizada hacia la organización lo lleva a crear conflictos con la clientela. Todos los clientes son atendidos de manera estandarizada, de acuerdo con los reglamentos y rutinas, lo cual hace que se irriten ante la poca atención y descortesía a sus problemas particulares y personales. El público presiona al funcionario. Con estas disfunciones, la burocracia se esclerotiza, se cierra al cliente, que es su propio objetivo, e impide la creación y la creatividad.

Es de esta forma que se crea un descontento social hacia toda institución pública. El municipio ha intentado frenar o minimizar esta disfunción, pero pese a todo el descontento social aun sigue ahí. Clara muestra es la presencia de marchas a las puertas del palacio consistorial.

Es posible que esta característica sea la más compleja de analizar, las quejas pueden ser justificadas, pero el funcionario municipal está atado por el propio sistema, no importa cuántos plazos se reduzcan, las personas siempre buscan una solución inmediata, pero la gran verdad es que el sistema burocrático por su naturaleza formalista, no puede ser de esta forma y por ello, jamás podrá satisfacer al público de forma completa.

### ➤ **La Burocracia como factor de desmoralización.**

#### Desmoralización.

Entendemos por desmoralización al proceso/s que disminuyen la moral de un individuo o de un grupo. Entendemos por moral a la confianza en nosotros mismos que se expresa subjetivamente en nuestro estado de ánimo y objetivamente en nuestras acciones.

Los procesos de desmoralización fueron aplicados desde el comienzo de la historia por ciertos grupos humanos, minoritarios, para controlar otros grupos humanos, mayoritarios. Lo que no es fácil encontrar es un conocimiento operativo y concreto de cómo estas funcionan a nivel de la vida cotidiana de los seres humanos y de cómo contrarrestarlas al nivel de microgrupos o instituciones.

#### El síndrome del "ejecutivo eficiente"



Varios especialistas al analizar a pacientes que sufrían de síntomas depresivos, fóbicos y/o psicosomáticos y que tenían en común el ser altos ejecutivos de empresas, periodistas, profesionales, maestros, habían sufrido procesos de desmoralización en sus propios lugares de trabajo al entrar en conflicto, por su forma eficiente de administrar con la forma de administrar de la burocracia.<sup>135</sup>

### Aspectos transculturales de los procesos de desmoralización.

La forma que utilizan los regímenes dictatoriales para desmoralizar poblaciones son conocidas y fueron ampliamente descritas en varios estudios. Pero ahora los científicos y médicos han encontrado formas de desmoralización utilizada por y en regímenes democráticos especialmente por sus burocracias de administradores. En su esencia los procesos básicos utilizados son los mismos pero existen diferencias en la forma de aplicación y en las consecuencias, especialmente en lo que se refiere a seguridad física de las víctimas y a las posibilidades de aprendizaje colectivo en la comunidad victimizada.

En regímenes democráticos la burocracia es el agente desmoralizador de los "ejecutivos eficientes" en tanto que estos últimos, al utilizar formas más eficientes de operar en sus instituciones laborales, se transforman en perturbadores de la misma "raison d'être" de la burocracia.

En este caso la descontextualización desmoralizadora no es concreta y física como en el caso de la ejercida por los regímenes totalitarios, sino lo que aquí se descontextualiza es el significado del conflicto entre el "ejecutivo eficiente" y la administración. Esta tratará de transformar la naturaleza del conflicto, que siempre es de carácter administrativo- epistemológico- ideológico, en un conflicto personal.

El conflicto entre el "ejecutivo eficiente" y la administración es en cómo administrar. Las diferentes formas de administrar propuestas por el "ejecutivo eficiente" y la burocracia están basadas en diferentes formas de entender la tarea en diferentes concepciones e ideologías y tiene significado político-institucional en tanto que lucha de poderes. Si se acepta abiertamente la naturaleza político-institucional del conflicto no habría desmoralización del ejecutivo. Pero en tanto que la administración tiene éxito en transformar este conflicto en uno personal el resultado es desmoralización. Con técnicas específicas aprendidas en cursos de "administración", la burocracia apelando a emociones humanas profundas y básicas, logra la descontextualización. En lugar de apelar al miedo básico físico a perder la vida, utilizados por los regímenes totalitarios, la burocracia utiliza otras emociones básicas: la vergüenza y la culpa personal.

---

<sup>135</sup> STELZER José, "Notas sobre la importancia del conocer las técnicas de desmoralización en los lugares de trabajo", 1997

En este caso la criminalización no es ideológica como en el caso de las dictaduras sino que crea una acusación personal del ejecutivo eficiente (exagerada, desligada del contexto o simplemente inventada). La Burocracia Administrativa no destruye la legalidad pero la subvierte a su favor. A la administración le resulta más fácil pagar abogados y dedicar tiempos a procesos judiciales. Los abogados en última instancia dependen de los burócratas para su propio futuro profesional. La publicación de las "sospechas" no daña en nada a la burocracia pero sí hace temblar la vida personal del acusado, más en una cultura en la cual no se recomienda la naturaleza ideológica del conflicto burocracia-ejecutivo sino que éste es "leído" en términos de culpa y vergüenza personales.

Esto último crea un círculo vicioso: más que el conflicto es sentido como personal y no ideológico, menos inclinada se siente la víctima en comunicar a otros su problema y esto produce una falta de aprendizaje colectivo, social, de este tipo de manipulaciones de la burocracia. En cada caso nuevo de desmoralización el ejecutivo tiene que aprender las reglas del juego desde el vamos y por sí mismo. Esto es lo que se ha llamado el obstáculo emocional que junto con el administrativo y el epistemológico permiten que se produzca el proceso de desmoralización.<sup>136</sup>

#### Importancia económica – política.

Desde el punto de vista del rendimiento económico, la burocracia administrativa actúa como una casta fundamentalmente interesada en su propio beneficio. La burocracia administrativa actúa divorciada del interés de mantener la ganancia capitalista de la empresa o la eficiencia de un organismo gubernamental.

#### Importancia cuantitativa.

Los especialistas en el mundo consideran que los casos de desmoralización en instituciones laborales son muy numerosos. Por ello se están tratando de desarrollar técnicas psicológicas y medicas que permitan al personal tolerar mejor y con menos daño psicosomático el trabajo dentro de estas condiciones. No es raro que cada día aparezcan más medicamentos para combatir el estrés laboral y los niveles altos de tensión.<sup>137</sup>

### **3.8 ¿CÓMO SOLUCIONAR LA BUROCRACIA?**

---

<sup>136</sup> IDEM-IBIT.

<sup>137</sup> [http://www.hfainstein.com.ar/articul/ed\\_12\\_97.html](http://www.hfainstein.com.ar/articul/ed_12_97.html)

Según Weber, la burocracia proporciona una manera consciente de organizar personas y actividades, con el fin de alcanzar objetivos. La burocracia enfatiza la organización racional y eficiente en función de determinados objetivos.

Perrow dijo que, los errores atribuidos a la burocracia no son errores del todo o consecuencia del fracaso de burocratizar en exceso. La preocupación por la reforma, "humanización" y descentralización de las burocracias, ha servido para oscurecer la naturaleza de la burocracia de los teóricos organizacionales y nos ha desviado de su impacto sobre la sociedad. Las burocracias no han sido juzgadas adecuadamente, representan una alternativa superior a todas las otras alternativas de organización.

Kast y Rosenzweig señalan que el camino moderno consiste en utilizar el modelo burocrático de Weber como punto de partida, pero reconociendo sus limitaciones y consecuencias disfuncionales. Corriendo el riesgo de simplificar en exceso, el punto de vista que prevalece indica que:

- La forma burocrática es la más apropiada para las actividades rutinarias y repetitiva de la organización, actividades en que la eficiencia y la productividad constituyen el máximo objetivo;
- La forma burocrática no es adecuada a las organizaciones flexibles que enfrentan actividades no rutinarias, y en que la creatividad y la innovación sean importantes.

A pesar de todas sus disfuncionalidades, hay aspectos rescatables de la burocracia, la actual administración le debe al sistema burocrático:

- La especialización de operarios y de procesos de trabajo.
- La idea de la estandarización del desempeño de funciones.
- La noción de la centralización en la toma de decisiones, cuando así conviene a los fines de la organización. O en caso contrario, la descentralización.
- La uniformidad de prácticas institucionalizadas, que vienen a tipificar la moderna noción de imagen corporativa.
- La no duplicación de funciones.
- La profesionalización de la función administrativa.
- La admisión y promoción en función de los méritos y talentos de las personas.
- La idea de que la organización, debe lograr altos niveles de estandarización, para lograr que se haga lo que se debe, no lo que se quiere.<sup>138</sup>

### **Teoría de Merton**

---

<sup>138</sup> <http://www.moblibar.com.mx/articulos/index.php/administracion-y-finanzas/41-administracion-basica/3474-manuales-administrativos-y-burocraciamanuales-administrativos-y-burocracia>

Al estudiar las consecuencias previstas de la burocracia, Merton notó las consecuencias imprevistas que la llevan a la ineficiencia y a las imperfecciones. Para este autor, no existe una organización racional y el formalismo no tiene la formalidad descrita por Weber. El concepto popular de burocracia hace pensar que el grado de eficiencia administrativa de este sistema racional es muy bajo, puesto que el tipo ideal de burocracia sufre transformaciones cuando es operado por los hombres.

En la concepción mertoniana el hombre, cuando participa de la burocracia, hace que toda la previsión del comportamiento humano, escape al modelo preestablecido. Se verifican las disfunciones de la burocracia. Cada disfunción es una consecuencia no prevista por el modelo weberiano. Una burocracia exige unas respuestas previsibles y una estricta devoción a las reglas. Esta devoción a las reglas hace que se transformen en absolutos sin que se consideren ya en función de unos fines determinados. Esto interfiere con una adaptación adecuada bajo condiciones especiales no previstas por los que formularon las reglas generales. De este modo, los elementos que pretendían conseguir eficiencia, producen, por lo general, ineficiencia en casos especiales.

Este hecho produce reacciones negativas en los usuarios del servicio, lo que a su vez provoca una reacción defensiva en el burócrata y en el grupo que genera y potencia una personalidad rígida y poco flexible.<sup>139</sup>

Pero el planteamiento de Merton presenta, a su vez, insuficiencias ya que considera una influencia unidireccional de la organización sobre el individuo.

### **La Escuela de las Relaciones Humanas.**

La teoría de la burocracia insiste en los aspectos racionales y formales de la organización como determinantes del comportamiento, mientras que el movimiento de las relaciones humanas señala como determinante los aspectos informales de la misma.

La teoría burocrática del tipo ideal insiste en los aspectos normativos reguladores de la estructura, del proceso de la organización y, por tanto, del comportamiento de los miembros, mientras que la escuela de las relaciones humanas pone en énfasis en los aspectos empíricos de ese comportamiento.

---

<sup>139</sup> [www.elergonomista.com/historiadelapsicología delasorganizaciones/burocracia.html](http://www.elergonomista.com/historiadelapsicología delasorganizaciones/burocracia.html).

Por último, la teoría de las relaciones humanas considera las dimensiones individuales y grupales de la organización; parte de una perspectiva psicologista y trata de considerar la relación de los diferentes miembros de la empresa desde la perspectiva de la psicología social. Por su parte, la teoría de la burocracia surge en un contexto sociológico en las regularidades estructurales existentes en las distintas organizaciones, así como en las diferencias sistemáticas entre ellas que están relacionadas con variables de tipo social.<sup>140</sup>

Las diferencias entre ambas posiciones no son excluyentes, sino que son complementarias, pueden ser aplicadas de forma complementaria para establecer los futuros pilares básicos de una moderna teoría de la organización.

### **La Administración Gerencial.**

Muchos entendidos en el tema han planteado como forma de resolver las disfuncionalidades de la burocracia, crear una reforma administrativa para ir de una administración pública burocrática a la gerencial.

Este sistema de administración pública gerencial se basa principalmente en:(1) descentralización del punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones a los niveles políticos regionales y locales; (2) descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad para los administradores públicos transformados en gerentes crecientemente autónomos; (3) organizaciones con pocos niveles jerárquicos al contrario de la excesiva jerarquía piramidal existente en la administración burocrática, (4) presunción de la confianza limitada y no de la desconfianza total, (5) control por resultados, *a posteriori*, al contrario del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos; y (6) administración volcada hacia la atención del ciudadano.

Se menciona que esta reforma no deberá ocurrir con la misma intensidad en los diversos sectores. En realidad, la administración pública gerencial debe ser construida sobre la administración pública burocrática.

Instituciones burocráticas como la exigencia del concurso o del proceso selectivo público, de un sistema universal de remuneración, de carreras formalmente estructuradas, y de un sistema de entrenamiento, deben ser conservadas y perfeccionadas.

En este marco las actuales instituciones deben ser suficientemente flexibles para no crear conflictos con los principios de la administración pública gerencial. Deben,

---

<sup>140</sup> [www.elergonomista.com/historiadela-psicología-de-las-organizaciones/burocracia.html](http://www.elergonomista.com/historiadela-psicología-de-las-organizaciones/burocracia.html).

principalmente, no impedir la recompensa del mérito personal desvinculado del tiempo de servicio y no aumentar las limitaciones a la iniciativa y creatividad del administrador público en gerenciar sus recursos humanos y materiales.

El entrenamiento del personal, debe estar prioritariamente relacionado con las necesidades y programas de un nuevo Estado que se quiere implantar, al contrario de subordinarse a las etapas de una carrera, como lo quiere la visión burocrática. Por otro lado, la combinación de principios gerenciales y burocráticos deberá variar de acuerdo con el sector. La gran cualidad de la administración pública burocrática es su seguridad y efectividad. Por lo tanto, en el núcleo estratégico, donde esas características son muy importantes, ella deberá estar todavía presente en conjunto con la administración pública gerencial. Ya en los demás sectores, donde el requisito de eficiencia es fundamental dado el gran número de empleados y de ciudadanos-clientes o usuarios involucrados, el peso de la administración pública burocrática deberá ir disminuyendo hasta que prácticamente desaparezca en el sector de las empresas estatales.

## **Capítulo IV:**

### **ROL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

#### **4.5 FUNCIONARIO PÚBLICO - SERVIDOR PUBLICO.**

##### **Orígenes**

Para muchos los primeros rasgos de la función pública se remontan a China, en donde Confucius reconoció la necesidad de un sistema estable de administradores para prestar un buen gobierno aun cuando los líderes fueran ineptos. Estas ideas se pusieron en ejecución durante la Dinastía de Qin. La china se modernizo alrededor de 1905, pero conservo ciertos parámetros y directrices, que aún se conservan en la actualidad y lo cual les permitió tener una organización formidable en sus funcionamientos diarios.

Para otros, apareció en la Edad Media, donde existía un conjunto de administradores que trabajaban bajo las órdenes del rey y que se fueron especializando en la atención de los problemas del gobierno. El número de los administradores fue creciendo a medida que el poder real centralizaba la resolución de todos los asuntos económicos, sociales, judiciales y políticos, con el objetivo de someter al país a una voluntad única.

Los cargos de mayor jerarquía y más cercanos al soberano, generalmente estuvieron ocupados por los miembros más poderosos de la nobleza. Pero el sistema que se generalizó para formar parte de la administración fue la venta de cargos, que benefició sobre todo a los burgueses ricos. Consistía en comprar un cargo en la administración real del Estado y considerar como retribución del trabajo los beneficios que se podían obtener del ejercicio de ese cargo.<sup>141</sup>

Es en ese punto donde se puede distinguir los primeros antecedentes del actual funcionario público al servicio del Estado.

### **Definición.**

El funcionario público es aquella persona que ejerce un cargo dentro del poder público, es decir pertenece a la Administración Pública.

La Ley Nº 1178 de fecha 20 de julio de 1990, no hace mención a que se entiende por funcionario público. Para referirse a los empleados del estado, utiliza el término "servidor público".

La Doctrina ha discutido mucho entre la diferencia existente entre el "Funcionario Público" y el "Servidor Público". Se comenta que el *funcionario público* es el que tiene facultades, prerrogativas y obligaciones administrativas, como una autoridad, un ejecutivo o agente. En tanto que el *servidor público* es aquel que es un empleado u obrero, como ser los choferes o encargados de limpieza.

Pero más allá de esta discusión, nuestra legislación ha intentado englobar a trabajadores de altas y bajas esferas publicas en uno solo. Y le ha dado la denominación "Servidor Público". Siguiendo el espíritu de nuestra ley, de que ambos tipos de trabajadores se encuentran en la misma esfera, la presente investigación utilizara ambos términos como sinónimos.

---

<sup>141</sup> [http://www.portalplanetasedna.com.ar/estado\\_modernos8.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/estado_modernos8.htm)

Para la Ley N° 1178, "*Servidor Público*" es un término utilizado para referirse a los dignatarios, funcionarios, y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.<sup>142</sup> Los términos de *Autoridad* y *Ejecutivo*, son empleados en nuestra legislación como sinónimos y se refieren a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la Administración de las entidades de las que forman parte.

Posteriormente, en el año 2009, la nueva Constitución Política del Estado, asimila esta visión y establece en su art. 233: "*Son servidoras y servidores públicos, las personas que desempeñen funciones públicas*"<sup>143</sup>

Respecto de los Trabajadores Públicos Municipales, estos se encuentran amparados por la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en su Arts. 48 y 49 párrafo II, el Decreto Supremo N° 28699 de 1º de mayo de 2006 que deroga el Art. 55 del D.S. 21060 que rompe con la ley de la libre contratación y el D.S. 110 de 1 de mayo de 2009, Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental de 20 de julio de 1990, Reglamento Interno del Personal del G.A.M.L.P., Reglamento Interno del Concejo Municipal de La Paz, y el Manual de Puestos.

#### **4.6 RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Todo Funcionario Público tiene gran relación con la administración pública. Las Teorías la Administración de Weber (base de nuestro actual sistema de administración pública) mencionan ciertos aspectos:

##### **Características del Funcionario del Aparato Administrativo**

- Clara separación entre esfera privada y de trabajo;
- Consideración del ser humano como pieza en un mecanismo social;
- Creciente formalismo, mayor valoración de actitudes impersonales;
- Valoración de la Disciplina;
- Dependencia del funcionario ante el aparato burocrático y ante su jefe;
- Integración mental o indoctrinación;
- Posición social del funcionario;
- Definición de "Carrera" (y escalafón);
- Mayor influjo del aparato y estructura burocrática;

##### **Funciones y atribuciones.**

- Es personalmente libre y designado a su posición en base de conducta

---

<sup>142</sup> Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamental –SAFCO, art. 28.

<sup>143</sup> Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, art. 233



- Ejercita la autoridad delegada a él de acuerdo con reglas impersonales, y su lealtad se alista a nombre de la ejecución fiel de sus deberes oficiales
- Su trabajo administrativo es una ocupación a tiempo completo
- Es recompensado por un sueldo regular y perspectivas del adelanto en una carrera del curso de la vida.

Un funcionario debe ejercitar su juicio y sus habilidades, pero su deber es colocar éstos en el servicio de una autoridad más alta; es responsable solamente de la ejecución imparcial de tareas asignadas y debe en última instancia sacrificar su juicio personal si funciona opuestamente a sus deberes oficiales.

### **Profesionalización de los funcionarios administradores**

Ninguna institución "puede funcionar", según Weber si no cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones:

- Es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.
- Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos.
- Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal.
- Es designado por en superior en base a sus méritos y desempeños. Su trabajo habla por él.
- Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño.
- La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones.
- No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa.
- Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa.

### **Deficiencias**

Siendo el Funcionario Público, el engranaje principal de la Administración Pública, las primeras deficiencias del Sistema de Administración, se presentan en su persona y en sus funciones.

De esta forma se produce las siguientes observaciones:

- Nepotismo, la corrupción, la lucha interna política y otras degeneraciones pueden crear un reclutamiento y un sistema de la promoción no basados en meritocracia pero algo encendido oligarquía;
- Intento de los funcionarios a evitar responsabilidad y anonimato de la búsqueda evitando la documentación de sus procedimientos.
- Los funcionarios individuales no se dan cuenta de las grandes consecuencias de sus acciones
- La rigidez e inercia de procedimientos, provoca que su toma de decisión sea lenta, más aún frente a algún caso inusual no previsto en los reglamentos o manuales.
- Indiferencia para opiniones disidentes, aun cuando tales opiniones se basen en datos disponibles.
- El hecho de estar regido por tantas reglas y procedimientos, provoca que su sentido común y su coordinación con otros funcionarios disminuya.

### **La Responsabilidad Administrativa.**

Antes de entrar al régimen actual de Responsabilidad Administrativa, será necesario explicar los conceptos de Potestad Publica y Potestad Sancionadora.

### **Potestad Pública.**

El concepto de potestad se perfila a través de su contraste dialéctico con el de derecho subjetivo. En efecto: la potestad no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento jurídico. En segundo término no recae sobre ningún objeto específico y determinado sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación público definido en grandes líneas o direcciones genéricas.

No consiste en una pretensión particular sino en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos de donde eventualmente pueden surgir como una simple consecuencia de su ejercicio de relaciones jurídicas particulares. En fin, a la potestad no corresponde ningún deber positivo o negativo sino una simple sujeción o sometimiento de otros sujetos a soportar sobre su esfera jurídica de los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad; esa sujeción puede ser para esos sujetos ventajosa o desventajosa o indiferente, pero en ningún caso implicará un deber o una obligación, los cuales podrán surgir eventualmente de la relación jurídica que el ejercicio de la potestad es capaz de crear, pero no del simple sometimiento a la potestad misma.

En síntesis, las potestades públicas llamadas más técnicamente como potestades administrativas; son aquellos medios jurídicos propios e inherentes a sus funciones que tiene la administración pública para el desarrollo de su actividad y el logro de los fines perseguidos tanto para organizarse, reconocer capacidades y prestar garantías jurídicas; son inalienables, imprescriptibles, indisponibles e intransferibles.

### **Potestad disciplinaria y sancionada**

La Administración Pública cumple con ésta potestad al atribuirse la competencia para imponer el poder disciplinario al funcionario y correctivo al administrativo cuya naturaleza es de carácter penal no delictivo. El fundamento de la potestad sancionadora es fácilmente comprensible; según Marienhoff: "la compleja labor de la Administración no podría cumplirse sin la existencia de una fuerte disciplina externa e interna; de lo contrario la Administración hallaríase indefensa y condenada al desorden."<sup>144</sup>

Los principios generales como la responsabilidad, la prescripción de la infracción y las sanciones como el procedimiento se encuentran previstos en el artículo 71 al 84 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

### **Responsabilidad por actos y hechos administrativos**

En este tipo de responsabilidad se han planteado varios problemas interpretativos:

- La distinción entre *responsabilidad directa* y *responsabilidad indirecta* responsabilidad directa es la que corresponde una persona por un hecho propio e indirecta la que corresponde a un superior por el hecho de un empleado o dependiente suyo o por el hecho de las cosas. El derecho público y dado la relación orgánica se aplica la responsabilidad directa del estado por el hecho de sus agentes, e indirecta por el hecho de sus entes.<sup>145</sup>

- La distinción entre *responsabilidad subjetiva* y *responsabilidad objetiva*. En este mismo sentido algunos autores y ciertos varios han sostenido que el estado como persona jurídica que es no actúa con culpa, por ser ésta una característica exclusivamente reservada a las personas físicas. No debe perderse de vista sin embargo que para el derecho público el estado actúa a través de órganos que son desempeñados por personas físicas, cuya voluntad, manifiesta dentro del ámbito de sus funciones, se imputa al estado considerándose como suya es decir que el estado puede actuar culposamente través de la conducta de sus órganos.

---

<sup>144</sup> MOSTAJO Max "Derecho Administrativo Boliviano", La Paz-Bolivia, 2003, pág. 171

<sup>145</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 825

## **Responsabilidad directa e indirecta del Estado.**

Se han formulado diversos criterios de distinción entre responsabilidad directa y responsabilidad indirecta del estado, a saber:

➤ **Actuación por funcionarios y empleados.-** Ahora bien no existe en la legislación boliviana una distinción entre funcionarios y empleados, esto es entre personas que decidan en representación de la voluntad estatal y personas que ejecuten esas decisiones en relación de dependencia.

Todos los agentes del estado, cualquiera que sea su naturaleza, jerarquía o función, asumen el carácter de órganos del estado. Resulta que si todos los agentes del estado sólo a los suyos, entonces la responsabilidad de aquel por los hechos y actos de sus agentes será simplemente directa no pudiéndose descartar la hipótesis de que por los hechos de tales personas pueda el estado tener responsabilidad indirecta.<sup>146</sup>

El rechazo de la distinción entre funcionario y empleado en nuestro país excluye la posibilidad de fundar en ella la distinción entre responsabilidad directa e indirecta de la administración. Permite en cambio afirmar que dicha responsabilidad será siempre directa, por siempre órganos del estado los que actúan en su nombre.

➤ **Actuación por actos y por hechos.-** Se han pretendido también en contra de la distinción entre responsabilidad directa y responsabilidad indirecta del estado según que se trate de *actos* o *hechos* de la administración. Los primeros configurarían la hipótesis de responsabilidad indirecta, los segundos los de la indirecta esta distinción carece de fundamento lógico y jurídico pues está claramente demostrado que ciertos hechos pueden ser directamente imputables a la administración comprometiendo precisamente esa clase de responsabilidad y no, en modo alguno, la indirecta.<sup>147</sup>

➤ **Actuación legítima e ilegítima.-** Serán actos y hechos propios del estado los que se realice sus agentes dentro de sus atribuciones (la actuación legítima genera responsabilidad directa), en lo que se exceden de ellas, sus actos o hechos no son imputables directamente al Estado. Darán lugar a la aplicación de la responsabilidad indirecta si se dan las condiciones pertinentes: relación de dependencia, con, etc. (la actuación ilegítima genera responsabilidad indirecta).

---

<sup>146</sup> IBIDEM, pág. 825

<sup>147</sup> Op.cit, pág. 826

Pero la doctrina ha desestimado este criterio. En el derecho público es un error pensar que sólo los actos legítimos son propios del Estado y compromete por tanto su responsabilidad directa, por el contrario también los actos ilegítimos pueden ser propios del Estado y comprometer a su responsabilidad directa, cuando han sido realizados dentro del ejercicio aparente de la función encomendada al agente del Estado sea dicha función regular o irregularmente ejercida, legítima o ilegítimamente manifestada.<sup>148</sup>

► **Actuación de órganos y entes estatales.**-Las personas que el Estado designa para que se desempeñen en funciones por él encomendadas, son agentes suyos y por lo tanto órganos de él. Por ello no son dependientes, cuando actúan en el ejercicio aparente de las funciones que les han sido encomendadas, actúan como órganos del Estado o sea actúa directamente del estado a través de ellos. La responsabilidad del Estado es en consecuencia en estos casos, siempre directa, pues no tiene el Estado agentes, esto es, personas humanas, que no sean órganos suyos. De ello se infiere que la tesis sostenida por alguna doctrina, de acuerdo con la cual el estado puede ser responsable indirectamente o sea, como empleador por el hecho de sus dependientes por los actos o hechos de sus agentes, es insostenible desde el punto de vista conceptual la responsabilidad existe, pero es directa.<sup>149</sup>

Desde nuestro punto de vista, la responsabilidad directa es la que corresponde al estado por la actuación de sus órganos. Por otra parte los entes descentralizados del estado con personalidad propia, como partes que son del estado central, comprometen su responsabilidad indirecta. La actividad de los órganos se imputa directamente al estado, al paso que la actividad de los entes con personalidad jurídica propia se imputa indirectamente al estado central.

### **La sanción administrativa.-**

La sanción es un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observación de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho.

El orden jurídico positivo concluye con la sanción como elemento irreductible en el esquema lógico de las normas. La sanción representa la última fase del proceso de producción jurídica: el elemento existencial que actualiza la vigencia del derecho.

Las decisiones concretas imponiendo sanciones, constituyen los actos punitivos de naturaleza constitucional, laboral, civil, penal o administrativa, según el contenido de la sanción y el tipo de infracción jurídica. Específicamente la sanción

---

<sup>148</sup> IBIDEM, pág. 827

<sup>149</sup> IBIDEM, pág. 827

administrativa es la consecuencia engañosa que impone la administración pública a los infractores del orden jurídico administrativo.

El estado cuenta con las vías coactivas administrativas necesarias para lograr el cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado. El sujeto activo de la coacción es siempre una autoridad pública (estatal o no estatal), a la que el orden jurídico faculta para disponer de los medios de coacción y la competencia de imponer sanciones administrativas correspondientes a infracciones jurídicas de igual naturaleza. La competencia sancionadora se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa en materia fiscal, aduanera, previsión al, disciplinaria, policial, etc.<sup>150</sup>

### ***Naturaleza.***

La decisión de la administración imponiendo una sanción, es un acto administrativo típico. No constituye un acto jurisdiccional, y produce cosa juzgada, por lo tanto puede ser atacado por los distintos medios que el derecho establece para impugnar los actos administrativos.

Las circunstancias de que la sanción se imponga siguiendo un procedimiento previo, con audiencia del infractor, producción de pruebas, etcétera, no altera dicha conclusión. Esas garantías tienen como objeto proteger al inculpado y asegurar el acierto de la decisión administrativa, pero sin variar la naturaleza jurídica de acto.<sup>151</sup>

### ***Clasificación.***

Las sanciones jurídicas según la naturaleza de la infracción jurídica y del bien tutelado por el derecho pueden ser: civiles (daños y perjuicios), penales (prisión, reclusión), laborales (suspensión) y administrativas (multa, asbesto, decomiso, etc.). La aplicación de las sanciones, en razón de la autoridad encargada de imponerlas puede ser judicial o administrativa por la función ejercida por el órgano titular de la competencia punitiva.

Podría darse el caso de que una sanción sea impuesta por la administración y confirmada o anulada después del órgano judicial, pero eso no cambia su carácter administrativo. Tampoco puede entenderse que las sanciones administrativas sean del exclusivo resorte del órgano administrativo, sino que también puede ser impuesta por el legislativo y el judicial, en ejercicio de la función administrativa.

---

<sup>150</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 299

<sup>151</sup> Op.cit., pág. 299

Las sanciones administrativas a su vez pueden ser:

a) Disciplinarias.- Correctivas: amonestación, apercibimiento, multa, postergación en el ascenso, traslado, retrogradación en el escalafón, suspensión del cargo, suspensión del sueldo o estipendio; Expulsivas (depurativas o eliminativas) cesantía o remoción, exoneración o destitución, y Represivas: arresto.

b) Contravencionales. De *finanzas* (derecho represivo tributario, fiscal y aduanero): recargo, multa, intereses punitivos, comiso, desarme, retención, caducidad, publicidad del nombre de los infractores y suspensión de las publicaciones, y De Policía (derecho represivo policial): arresto, multa, comiso, clausura, inhabilitación y retiro del permiso.

Sanciones administrativas disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias son el resultado del poder de supremacía de la administración, que tiene por fin asegurar la observación de las normas de subordinación jerárquica y en general el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función. Las sanciones administrativas disciplinarias se caracterizan por ser:

a) Internas. Son internas a la administración, ya que se aplican únicamente a los funcionarios o empleados públicos, en toda la escala jerárquica.

b) Discrecionales. El poder disciplinario puede resultar el ejercicio del poder discrecional, por cuanto se sancionan las infracciones de los agentes de la administración con cierta libertad para elegir entre una entre una y otra de las sanciones que predetermina la normativa aplicable.

Sanciones administrativas Contravencionales. Son las que se aplican por faltas que cometen al incumplir el deber administrativo impuesto o a cumplirlo en forma irregular o deficiente.

Las sanciones administrativas Contravencionales se caracterizan por ser:

a) Externas.- Se aplican a todos los administrativos, se han o no agentes de la administración pública, por violar las leyes que promueven el cumplimiento directo de los fines estatales. Por eso son externas a la administración sin excepción. Puede aplicárseles a los terceros extraños a la administración, aunque nada será para una gente de ella resulte sujeto pasivo de este tipo de sanciones.

b) Regladas.- Siempre deben basarse en una ley. Se requiere un título jurídico propio y concreto, o norma jurídica objetiva, que autorice a dar a la administración la aplicación de ellas. El principio de legalidad penal y que en forma absoluta. La administración no puede crear, por propia iniciativa, sanciones contra los administradores, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las

respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador, competencia indelegable que le pertenece constitucionalmente. También se excluye la aplicación analógica de las sanciones, pues lo contrario significaría transformar el órgano administrativo el órgano legislador. Este tipo de sanciones es una consecuencia necesaria de la violación de un reglamento, orden o prohibición fundada en causa legítima, dado que en esta materia impera el principio *nulla poena sine pravevia lege*.

**NATURALEZA JURIDICA.** Las contravenciones, faltas o transgresiones administrativas constituyen una especie de infección, que condicionan la sanción administrativa correspondiente. ¿Cuál es el criterio diferenciativo entre delitos y contravenciones? Hay una distinción jurídica sustancial de carácter cualitativo entre los delitos y las faltas. El núcleo esencial de la diferencia comprende diversos aspectos a saber:

a) Por los intereses sociales lesionados.- Las leyes penales represivas castigan los hechos que lesionan la seguridad, tutelando el derecho ofendido en forma inmediata, en tanto los hechos contravencional es poner en peligro la prosperidad, tutelada mediante el derecho como cautela para evitar posibles ofensas al orden jurídico. Las leyes contravencional es sólo indirectamente protegen la seguridad jurídica y reprimen acciones que no cooperan con ella.

b) Por el sujeto pasivo.- La contravención lesiona la misma administración como sujeto interesado en que los derechos sociales e individuales se ejerzan en orden, seguridad, salubridad y moralidad.

La conducta contravencional puede caracterizarse como la omisión de prestar ayuda (falta de cooperación con la autoridad) a la actividad administrativa tendiente a favorecer el bienestar público. Tanto la contravención de policía como la de finanzas son una consecuencia directa de la inobservancia de una norma administrativa.

La autonomía jurídica y la especificidad de las contravenciones consisten en la infracción al orden de la actividad administrativa y no es la lesión de los derechos naturales o sociales de los ciudadanos como en el caso de los delitos. En el ilícito Contravencionales, la lesión al orden administrativo es inmediata, no así en el ilícito delictual, que le cae primordialmente sobre el titular del derecho atacado.

Es distinta la razón jurídica que informa la represión penal como de la punibilidad administrativa Contravencionales. Difieren de una manera sustancial, ya que la pena delictiva es una protección de los derechos de los administradores o gobernados, en tanto que la pena Contravencionales es una protección de la actividad administrativa gubernativa.



c) Por los elementos objetivos y subjetivos de la figura Contravencionales.- La punibilidad Contravencionales se apoya jurídicamente de manera exclusiva en el punto de vista objetivo de la oposición de la acción a la regulación estatal de la actividad administrativa. El aspecto subjetivo no desempeña ningún papel, por ello es indiferente a los efectos de la sanción, saber si él transgresor obró dolosa o culposamente, dada la falta de eficiencia del grado de imputación.<sup>152</sup>

#### **4.7 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA.**

##### **Aspectos de la Ley N° 1178.**

La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, nació con el fin de modificar la organización y el funcionamiento del aparato estatal boliviano. Un sistema que antes de 1990, presentaba carencia de integración, ausencia de información, inadecuadas prácticas control interno y duplicación de esfuerzos.

La Ley N° 1178 de de fecha 20 de julio de 1990, regula los sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado tiene como uno de sus objetivos *"lograr que todo servidor, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que les fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación"*<sup>153</sup>. En otras palabras tuvo como una de sus misiones, establecer un régimen de responsabilidad de los servidores públicos por el desempeño de sus funciones.

A partir de esta ley, se asimilo una nueva concepción de responsabilidad por la función pública, estableciendo que el servidor público debe responder por los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos, como también por la forma y los resultados de su aplicación. En consecuencia, la responsabilidad no se agota con el cumplimiento de la legalidad sino que debe obtenerse resultados que la sociedad espera de la gestión.

##### **Responsabilidad por la Función Publica**

La responsabilidad por la Función Pública se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.

---

<sup>152</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 300

<sup>153</sup> Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamental –SAFCO, art. 1.

*Acción* es entendida como el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa. Jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad. AL *Omisión* es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas y en criterios establecidos para el desempeño para la función pública.

Se sujetan a la responsabilidad por la función pública los servidores públicos y los ex-servidores públicos. También pueden ser sujetos de responsabilidad las personas naturales o jurídicas que se beneficien con recursos públicos.

### **Tipos de Responsabilidad.**

La Ley contempla cuatro tipos:

**Responsabilidad Administrativa.** Cuando el servidor en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Las sanciones previstas son: multa hasta un 20 por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de 30 días; destitución.<sup>154</sup>

**Responsabilidad Ejecutiva.** Cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con las obligaciones expresamente señaladas en la Ley o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente. El objetivo de este tipo de responsabilidad es buscar en la gestión pública, un manejo transparente de los recursos del Estado. Las sanciones previstas son: la suspensión o destitución del ejecutivo principal o de la dirección colegiada.<sup>155</sup>

**Responsabilidad Civil.** Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado, valuable en dinero. También será responsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido.<sup>156</sup> En este último caso, se aplica la responsabilidad solidaria, es decir, que los responsables se liberan solamente cuando se efectúa el pago total del daño cometido, por cualquiera de ellos o en su defecto ambos pagan la parte que les corresponde.

**Responsabilidad Penal.** Cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares se encuentra tipificada como delito en el Código Penal. Las sanciones previstas son las contempladas para cada delito.<sup>157</sup>

### **Exención de Responsabilidad.**

---

<sup>154</sup> IBIDEM, art. 29

<sup>155</sup> Op.cit., art. 30

<sup>156</sup> IBIDEM, art. 31

<sup>157</sup> IBIDEM, art. 34

Según el art. 33 de la Ley Nº 1178, existe exención de la responsabilidad ejecutiva, administrativa y civil, cuando se pruebe que la decisión gerencial hubiese sido tomada en procura de mayor beneficio y en resguardo de los bienes de la entidad, considerando los riesgos propios de operación y las circunstancias imperantes en el momento de la decisión; o cuando situaciones de fuerza mayor incidieron en el resultado final de la operación.<sup>158</sup>

#### **4.8 RESPONSABILIDAD POR COMPETENCIAS DELEGADAS.**

Recordemos que tanto la doctrina como nuestra legislación mencionan que la delegación debe ser expresa y contener, en el mismo acto, una clara y concreta enunciación de las tareas, facultades y deberes que comprende la transferencia de competencia.

Si el órgano inferior ejerce competencia propia superior, el acto es anulable o susceptible de ratificación por parte de la autoridad competente.

El *delegado* es responsable por el ejercicio de la competencia transferida frente al ente público y a los administrativos. Sus actos son impugnables, ante el mismo órgano y ante el delegante. El *delegante* puede en cualquier tiempo, revocar total o parcialmente la delegación, debiendo exponer expresamente en el mismo acto si reasume el ejercicio de las atribuciones delegadas o las transfiere a otro órgano, sin perjuicio de la facultad de avocarse al conocimiento y decisión de un asunto concreto.<sup>159</sup>

Es decir, la delegación implica que el superior en grado sigue siendo responsable por las actuaciones del subordinado respecto de las competencias administrativas transferidas a éste.<sup>160</sup>

La revocación de la delegación surte efectos desde su notificación o publicación, según haya sido la delegación particular o general, respectivamente.

Son indelegables las atribuciones constitucionalmente conferidas al órgano en razón de la división de poderes, por ejemplo, la de dictar reglamentos que establezcan obligaciones para los administrativos, y las atribuciones ya delegadas.

#### **La Responsabilidad Personal.-**

---

<sup>158</sup> IBIDEM, art. 33

<sup>159</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 296

<sup>160</sup> MARTINEZ Juan Alberto, "Derecho Administrativo", Santa Cruz-Bolivia, 2002, pág. 84

La responsabilidad personal del agente público puede ser de naturaleza civil, administrativa y penal sin diferenciar entre funcionarios y empleados, por tratarse de agentes públicos.

La responsabilidad de los agentes públicos tiene diversos alcances<sup>161</sup>:

**1.- Por los valores jurídicos tutelables.-** El caso de los bienes jurídicos objeto de tutela legal, la responsabilidad pública puede ser: administrativa, en cuanto afecta el buen funcionamiento de la administración. Civil en cuanto causar daño o perjuicio a la administración o a terceros y penal, en cuanto resulta de la Comisión de un delito.

**2.- Por el elemento subjetivo.-** La responsabilidad puede ser: subjetiva dolo y culpa o adjetiva riesgo.

**3.- Por el carácter personal.-** Las responsabilidades pueden ser personales no transmisibles, penales, administrativos y personales transmisibles civiles, a los herederos.

**4.- Por el carácter vinculante.-** Tenemos responsabilidades excluyentes entre sí.

### **Marco Jurídico de la Delegación Propuesta.**

Partiremos de la Constitución Política del Estado que en el art. 302, párrafo I, numeral 34 menciona: *Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción: 34) suscribir convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas, para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines*".

La Ley de Municipalidades, en el art. 44 numeral 33, establece que el Alcalde Municipal tiene entre sus atribuciones: *"suscribir contratos en nombre del Gobierno Municipal..."*<sup>162</sup>. Y en el art. 12, numeral 11, que el Concejo Municipal tiene entre sus atribuciones: *"Aprobar o rechazar convenios, contratos y concesiones de obras, (...), en un plazo de quince (15) días"*.<sup>163</sup>

La delegación que plantea la presente investigación será establecida tomando como base lo mencionado en el artículo 7 de la Ley N° 2341 Ley de Procedimiento Administrativo: *"Las autoridades administrativas podrán delegar el ejercicio de su competencia para conocer determinados asuntos administrativos, por causa justificada, mediante resolución expresa, motivada y pública. Esta delegación se efectuará únicamente dentro de la entidad pública a su cargo"*.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> DROMI Roberto, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1998, pág. 829

<sup>162</sup> Ley de Municipalidades N° 2028, de fecha 28 de octubre de 1999, art. 33.

<sup>163</sup> IBIDEM, art. 12

<sup>164</sup> Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, art. 7

En materia de contratación mencionemos al Decreto Supremo N° 181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que en su art. 32 incisos f) menciona que la Máxima Autoridad Ejecutiva tiene como funciones: "*suscribir los contratos pudiendo delegar esta función mediante Resolución expresa...*"<sup>165</sup>

Todo servidor público deberá responder por todos sus actos realizados en virtud de la delegación. Tal como estipula la ley N° 1178, "*todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones a su cargo*".<sup>166</sup>

Como último aspecto es necesario aclarar que la delegación propuesta por esta investigación no implica el desligamiento de responsabilidad del Alcalde Municipal, sino una forma de descentralización, para que la suscripción de los contratos tenga una tramitación más rápida, simple y eficaz.

## **Capítulo V:**

### **UNA NUEVA VISIÓN.**

#### **5.1 LA IMPORTANCIA DEL ASESOR JURÍDICO EN LAS UNIDADES ORGANIZACIONALES DEL MUNICIPIO DE LA PAZ.**

Los asesores jurídicos desempeñan un papel primordial en las unidades organizacionales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, a continuación se presentara un análisis a sus funciones dentro el municipio.

##### **➤ Coordinación entre asesorías jurídicas.**

Dentro de los unidades organizacionales, sean estas dependientes del Despacho del Alcalde, de las Sub-alcaldías o de las Oficialías Mayores, existe el apoyo de diferentes asesores jurídicos que desempeñan su labor en una unidad de asesoría legal.

---

<sup>165</sup> Decreto Supremo 0181, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, art. 32

<sup>166</sup> Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamental –SAFCO, art. 28

Estas unidades realizan labores de coordinación para el procesamiento de diferentes trámites. Pero una de las razones para que no sea efectivo el sistema de coordinación e información, es la existencia de funcionarios no capacitados o con capacidad muy baja para desempeñar el cargo. Aunque no son la mayoría, obstaculizan seriamente la perfección de la coordinación y provoca que en ocasiones no exista fluidez de comunicación entre las diferentes áreas, unidades o direcciones del GAMLP.

➤ **Inconvenientes en el desenvolvimiento de actividades**

Los Asesores Jurídicos que prestan sus servicios dentro del Gobierno Municipal, no pueden cubrir las expectativas y demandas del municipio tomando los siguientes puntos de vista:

**En lo Administrativo.** Los Asesores Jurídicos tienen mucha saturación de trabajos cuya solución no puede ampararse en contratar más abogados en el nivel central, porque ello solo significaría un alto gasto económico para el municipio.

**En lo Social.** Al Gobierno Autónomo Municipal, le es muy difícil satisfacer las necesidades que tiene la ciudadanía. El constante aumento de requerimiento y la falta de capacidad para poder satisfacerlo, hace que se sature la administración burocrática. Ello provoca que la población considere que existe una atención tardía a sus requerimientos y una excesiva demora en la prosecución de sus casos.

➤ **Relación con la Función Pública.**

En un diagnóstico realizado por Bernardo Kliksberg sobre la administración pública boliviana en todos sus niveles se enumeran como rasgos críticos de la función pública:

- 1) La selección de personal gerencial con base en favoritismo personal o político.
- 2) La ausencia de perfiles claros de los cargos.
- 3) La no correspondencia de la preparación previa con las demandas hacia la gerencia pública.
- 4) Aún en los casos de elección de asesores por vía no política, se tiende con frecuencia a promover a pésimos profesionales al nivel jurídico procesal, los mismos que no tienen la preparación adecuada para la investigación y el seguimiento de casos con la complejidad jurídica que implica el nivel de asesoría. Se crean así condiciones para la plena operación del principio de Peter. "Se pierde un buen técnico, y se gana un mal gerente. La debilidad, de la carrera administrativa es evidente ya que en cualquier momento puede ser interferida por razones arbitrarias".

- 5) El limitado reconocimiento a los esfuerzos de capacitación. La ausencia de "devolución" a los estratos medios desde el punto de vista de evaluaciones efectuadas sobre su rendimiento, factor que genera alta desmoralización. Investigaciones al respecto han demostrado que éste es un problema bien extendido. Los asesores jurídicos, vale decir los abogados, no reciben refuerzos ni incentivos para su desempeño en los casos que atienden. Como podemos ver se produce un vacío en este plano clave, que provoca un fuerte efecto de pérdida de interés en la tarea".
- 6) La situación de permanente inseguridad laboral y de despido de los asesores lleva a constantes desencuentros y abandono de los casos, que sobrecargan a los nuevos y los obligan a consumir su tiempo en interpretar y tratar de interiorizarse sobre los casos, en muchos ya fuera de tiempo.
- 7) Sumados a estos factores, encontramos un significativo déficit en materia oportunidades para la formación especializada de los asesores jurídicos, situación que resulta común a una buena parte de los municipios nacionales con escasas variaciones, y que para el caso de La Paz podría caracterizarse, según las investigaciones de Kliksberg, en las siguientes tendencias:

- Supuestamente solo hace falta Abogados en un sentido general, pero en la práctica es necesario contar con un personal jurídico especializado.
- Los planes de estudio, en vigencia en las Facultades de Derecho casi no tocan los temas vinculados a la Asesoría Jurídica Municipal. Por ejemplo; áreas tan claves para una formación integral en el campo Municipal como políticas públicas o gerencia social, Derecho Procesal Municipal, Derecho Urbanístico, Procedimientos de Planificación Estratégica, etc. no tienen existencia en la enseñanza universitaria nacional.
- El actual sistema del Gobierno Autónomo Municipal no estimula el desarrollo de capacidades fundamentales para una asesoría jurídica municipal moderna. Por el contrario, tienden a fomentar actitudes pasivas, dificultades para la apertura creativa y limitaciones para el trabajo en equipos multidisciplinarios.
- Es muy limitado el énfasis de los planes y los métodos de trabajo en aspectos que posibiliten crear una conciencia nacional y de servicio, sólida, esencial para una función pública comprometida y resistente a las presiones orientadas a la corrupción.
- La ausencia de programas de formación específicas de pre grado y postgrado en el campo, ha llevado a la inexistencia de profesionales que se preocupen por el Derecho Municipal y gerencia pública, tanto en cuanto a la solvencia científica de su formación como a la carretera (a diferencia de lo que sucede en países como España, Países Bajos, Italia, por ejemplo, donde existen sólidos conocimientos y formación Urbanística, Municipal y de Administración Pública, que defienden este campo profesional.

### **Posibles soluciones.-**

El sistema como tal no necesita ser abolido, tal como se expresan ciertos grupos radicales. La organización administrativa puede ser mejorada en base a ciertos cambios, en especial en lo referente a los asesores jurídicos del Gobierno Autónomo Municipal.

Se menciona como formas de llegar a un mejor nivel especializado a:

- La Contratación de Asesores Jurídicos, debe ser mediante concurso de méritos, dejando a un lado intereses atávicos de índole familiar o partidaria.
- El personal que se pretenda asignar como Asesor Jurídico de primer nivel, dentro del Gobierno Autónomo Municipal, tiene que tener mínimamente un post-grado de especialización en Derecho Municipal o en alguna de las áreas municipales.
- Perfeccionar el sistema de calificación de méritos, y el programa continuo de evaluación del rendimiento.
- Ampliar y enriquecer el contenido de los programas de inducción y capacitación sistemática para crear una formación y especialización cabal para el desempeño exitoso de las funciones, y que se constituya, asimismo, en variable activa para los programas de ascenso.
- Rediseñar el sistema de remuneración integral, para que este adecuado al nivel de responsabilidad y complejidad del cargo.

### **5.2 LA NECESIDAD DE UNA UNIFICACIÓN NORMATIVA.**

En la actual normativa del Proceso de Contratación dentro del Gobierno Autónomo Municipal, encontramos una gran falencia, la cual es la dispersión de normas. Las disposiciones legales vigentes y aplicables están dispersas, lo que provoca confusión y mala práctica en su aplicación.

Si bien la norma base del Proceso de Contratación en el Municipio de La Paz es la Resolución Municipal N° 056/08 de fecha 26 de febrero de 2008, que establece el procedimiento marco para la contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría. Dicha norma ha sido modificada parcialmente en varias ocasiones, solo para citar unas cuantas mencionemos a: la Resolución Municipal 112/2010 de 29 de marzo de 2010; Resolución Municipal 182/2010 de 3 de mayo de 2010; Resolución Municipal N° 297/2010 de fecha 11 de junio de 2010; Resolución



Municipal N° 613/2010 de fecha 1 de diciembre de 2010; Resolución Municipal N° 004/2011 de fecha 7 de enero de 2011.

De esta forma hay una norma que designa y delega a los Responsables del Proceso de Contratación en la modalidad de Concurso de Propuestas; otra para la modalidad de Licitación Pública de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, para los Establecimientos de la Red Municipal de Salud; otra para la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) (RPA's). De igual forma existe otra norma sobre la tramitación de contrataciones de Emergencia y/o Desastres de obras, bienes, servicios generales y servicios de consultoría.

Ello provoca que el funcionario involucrado en el proceso de contratación (por lo general un asesor jurídico), deba revisar varias normas con extremado cuidado. Esto solo crea más complejidad. Esta va contra políticas y tendencias actuales en la Administración Pública, la cual debe responder a principios de simplificación y celeridad.

Esta sugerencia ha sido apoyada en base a entrevistas realizadas a especialistas que trabajan en el área de contratación en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

### **Hacia la Reglamentación Especial**

La Ley N° 1178, menciona que el Órgano Rector, deberá emitir las normas básicas para cada sistema y de forma complementaria toda entidad pública deberá elaborar en base a ellas, los reglamentos específicos para el funcionamiento de cada uno de los sistemas tomando en cuenta la naturaleza de sus actividades.

Es por ello que la Ley menciona en el art. 27: *"Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por el Órgano Rector, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los Sistemas de Administración y Control Interno..."*<sup>167</sup>. De igual forma el Decreto N° 0181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en su art. 1 menciona: *"Las entidades públicas sometidas al ámbito de aplicación de las presentes NB-SABS (...) deberán elaborar su RE-SABS tomando como base el modelo elaborado por el Órgano Rector"*<sup>168</sup>

En base a ello, se puede determinar que el Municipio debe crear su reglamentación específica para las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS). Este aspecto ha servido de excusa para que la unificación normativa no se concrete. Tanto funcionarios como ejecutivos, afirman que si bien la normativa actual de contratación presenta ciertos vacíos y dispersión, todo se

---

<sup>167</sup> Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamental –SAFCO, art. 27.

<sup>168</sup> Decreto Supremo N° 0181, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios

arreglara con la emisión de la Reglamentación Especifica de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (RE-SABS).

Pero las contrataciones no se paralizan, siguen su paso día con día. No puede esperarse la promulgación de las RE-SABS, para definir claramente las delegaciones de funciones. Asimismo, este será el primer paso que permitirá llevar a cabo con mayor eficacia la reglamentación específica de contrataciones

En la actualidad existe una tendencia de volver a modificar la SABS (seria la 7º modificación), esto prolongara mas la espera. La Unificación Normativa en materia de contratación es posible, y respecto al Gobierno Autónomo Municipal resulta ser una tarea necesaria y urgente.

### **5.3 PROPUESTA NORMATIVA PARA EL PROCESO DE TRAMITACIÓN DE CONTRATOS.**

A continuación se presenta una nueva normativa para las delegaciones en materia de contratación.

## **RESOLUCIÓN MUNICIPAL N° /2011**

### **SECRETARÍA EJECUTIVA**

La Paz,

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Ley de Municipalidades N° 2028 de fecha 28 de octubre de 1999, establece en su artículo 43 que el Alcalde Municipal de La Paz es la Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Municipal.

Que la Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990, regula el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en su artículo 20 establece como atribución de los órganos rectores, emitir normas y reglamentos básicos para cada sistema.

Que la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 de fecha 23 de abril de 2002, en su artículo 7, párrafo I, estipula que las autoridades administrativas podrán delegar el ejercicio de su competencia para conocer determinados asuntos administrativos, por causa

justificada, mediante resolución expresa, motivada y pública, delegación que se efectuará únicamente dentro de la entidad pública a su cargo.

Que mediante el Decreto Supremo N° 0181 de fecha 28 de junio de 2009, se aprobaron las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en cuyo artículo 6, se establece que las citadas Normas y los instrumentos elaborados por el Órgano Rector, son de uso y aplicación obligatoria por todas las entidades públicas, bajo la responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva y de los servidores públicos responsables de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.

Que asimismo, las citadas Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en su artículo 32, inciso c), establecen que entre las funciones de la Máxima Autoridad Ejecutiva de cada entidad pública, está designar o delegar mediante Resolución expresa, para uno o varios procesos de contratación, al Responsable del Proceso de Contratación (RPC) y al Responsables RPA en las modalidades que correspondan. De igual forma el inciso f) establece que la atribución de la MAE para suscribir contratos, puede ser delegada mediante Resolución expresa.

Que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” N° 031 de fecha 19 de julio de 2010, en su artículo 9, párrafo I, numerales 3) y 4), establece que la autonomía se la ejerce a través de la facultad legislativa, determinando así las políticas y estrategias de su gobierno autónomo, así como a través de la planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.

#### **CONSIDERANDO:**

Que mediante Ordenanza Municipal G.A.M.LP. N° 465/2010 promulgada el primer día del mes de octubre de 2010, se aprobó el Manual de Organización y Funciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, para la gestión 2011, que contiene la Estructura Organizacional, razón de ser de las unidades organizacionales, sus funciones, atribuciones, jerarquía, relaciones de coordinación y comunicación, en función a las nuevas competencias, asignadas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” N° 031 de fecha 19 de julio de 2010.

Que a través de la Resolución Municipal N° 463/2010 de fecha 8 de octubre de 2010, se designó y delegó a los Responsables del Proceso de Contratación en la modalidad de Concurso de Propuestas, para la contratación de Servicios de Auditoría de Profesionales Independientes o Firmas de Auditoría para Control Gubernamental en sus respectivas unidades organizacionales.

Que por Resolución Municipal N° 613/2010 de fecha 1 de diciembre de 2010, se designó y delegó al Responsable de Procesos de Contratación (RPC) en la modalidad de Licitación Pública de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, para los Establecimientos de la Red Municipal de Salud; asimismo, designó y delegó a los Responsables de los Procesos de Contratación bajo la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) (RPA's) de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, para los Establecimiento de la Red Municipal de Salud.

Que mediante Resolución Municipal N° 004/2011 de fecha 7 de enero de 2011, se aprobó el Procedimiento del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, para contrataciones por Emergencia y/o Desastres de obras, bienes, servicios generales y servicios de consultoría; habiéndose asimismo, delegado y designado a los Responsables de llevar adelante dichos procesos.

**POR TANTO:**

El Alcalde Municipal de La Paz, en uso de sus facultades previstas por los artículos, 43 de la Ley de Municipalidades N° 2028 de fecha 28 de octubre de 1999, 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 de fecha 23 de abril de 2002 y 32 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas por Decreto Supremo N° 0181 de fecha 28 de junio de 2009.

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1.-**

I. Designar y delegar como Responsables del Proceso de Contratación (RPC's) en la modalidad de Licitación Pública de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, en sus respectivas Unidades Organizacionales, a los servidores públicos municipales que ejercen los cargos detallados a continuación:

**CUADRO N° 1: RESPONSABLES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN (RPC)**

| <b>ÁREA SOLICITANTE</b>                             | <b>RPC</b>   |
|---|--|
| Concejo Municipal                                   | Director Administrativo Financiero del Concejo Municipal |
| Despacho del Alcalde Municipal                      | Secretaria General                                       |
| Secretaría Ejecutiva                                | Secretario Ejecutivo                                     |
| Oficialía Mayor de Desarrollo Humano                | Oficiales Mayores  |
| Oficialía Mayor de Infraestructura Pública          |  |
| Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo |  |
| Oficialía Mayor de Promoción Económica              |  |
| Oficialía Mayor de Culturas                         |  |
| Programa de Revitalización Urbana                   | Coordinador de cada Programa                             |

|  |                                    |
|--|------------------------------------|
| Programa Barrios y Comunidades de Verdad                 |                                    |
| Programa de Movilidad y Transporte Público               |                                    |
| Programa Drenaje Pluvial                                 |                                    |
| Gerencia del Parque Urbano Central                       | Gerente                            |
| Dirección Especial de Finanzas                           | Directores Especiales              |
| Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos        |                                    |
| Dirección Especial de Seguridad Ciudadana                |                                    |
| Dirección de Administración General                      | Director de Administración General |
| Unidad de Administración de Servicios de Salud           | Oficial Mayor de Desarrollo Humano |
| Red Municipal de Salud (Niveles I y II)                  |                                    |
| Hospital Municipal La Merced                             |                                    |
| Hospital Municipal Los Pinos                             |                                    |
| Hospital Municipal La Paz                                |                                    |
| Subalcaldía Urbana I Cotahuma                            | Subalcaldes                        |
| Subalcaldía Urbana II Max Paredes                        |                                    |
| Subalcaldía Urbana III Periférica                        |                                    |
| Subalcaldía Urbana IV San Antonio                        |                                    |
| Subalcaldía Urbana V Sur                                 |                                    |
| Subalcaldía Urbana VI Mallasa                            |                                    |
| Subalcaldía Urbana VII Centro                            |                                    |
| Subalcaldía Rural VIII Hampaturi                         |                                    |
| Subalcaldía Rural IX Zongo                               |                                    |
| Cementerio General                                       | Administradores                    |
| Zoológico Municipal                                      |                                    |
| Terminal de Buses  |                                    |
| Mingitorios Municipales                                  |                                    |
| Centro de Capacitación y Adiestramiento Municipal (CCAM) |                                    |

|  |  |
|--|--|
| Sistema de Regulación y Supervisión Municipal (SIREMU) | Director General de Regulación y Supervisión Municipal |
|--|--|

II. La responsabilidad del RPC abarca desde el inicio del proceso de contratación hasta la suscripción del contrato, correspondiendo al Alcalde Municipal la suscripción del mismo cuando éste supere los Bs4.000.000,00 (Cuatro millones 00/100 Bolivianos).

III. Las funciones de los RPC' s están determinadas en el artículo 33 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas por Decreto Supremo N° 0181.

IV. Las cuantías para esta modalidad, están dispuestas en el artículo 60 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas por Decreto Supremo N° 0181.

## ARTÍCULO 2.-

I. Designar y delegar como Responsables del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) (RPA's) de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, en sus respectivas Unidades Organizacionales, a los servidores públicos municipales que ejercen los cargos detallados a continuación:

### **Cuadro N° 2: AUTORIDADES RESPONSABLES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN EN LA MODALIDAD ANPE (RPA) PARA MONTOS DESDE Bs200.000 A Bs4.000.000**

| <b>ÁREA SOLICITANTE</b>                             | <b>RPA<br/>Para montos Bs200.000 a Bs1.000.000</b>       |
|---|--|
| Concejo Municipal                                   | Director Administrativo Financiero del Concejo Municipal |
| Despacho Alcalde Municipal                          | Jefe de Gabinete   |
| Secretaría Ejecutiva                                | Secretario Ejecutivo                                     |
| Oficialía Mayor de Desarrollo Humano                | Oficiales Mayores  |
| Oficialía Mayor de Infraestructura Pública          |  |
| Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo |  |
| Oficialía Mayor de Promoción Económica              |  |
| Oficialía Mayor de Culturas                         |  |

|  |                                    |
|--|------------------------------------|
| Programa de Revitalización Urbana                        | Coordinador de cada programa       |
| Programa Barrios y Comunidades de Verdad                 |                                    |
| Programa de Movilidad y Transporte Público               |                                    |
| Programa de Drenaje Pluvial                              |                                    |
| Gerencia del Parque Urbano Central                       | Gerente                            |
| Dirección Especial de Finanzas                           | Directores Especiales              |
| Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos        |                                    |
| Dirección Especial de Seguridad Ciudadana                |                                    |
| Dirección de Administración General                      | Director de Administración General |
| Unidad de Administración de Servicios de Salud           | Oficial Mayor de Desarrollo Humano |
| Red Municipal de Salud (Niveles I y II)                  |                                    |
| Hospital Municipal La Merced                             |                                    |
| Hospital Municipal Los Pinos                             |                                    |
| Hospital Municipal La Paz                                | Subalcaldes                        |
| Subalcaldía Urbana I Cotahuma                            |                                    |
| Subalcaldía Urbana II Max Paredes                        |                                    |
| Subalcaldía Urbana III Periférica                        |                                    |
| Subalcaldía Urbana IV San Antonio                        |                                    |
| Subalcaldía Urbana V Sur                                 |                                    |
| Subalcaldía Urbana VI Mallasa                            |                                    |
| Subalcaldía Urbana VII Centro                            |                                    |
| Subalcaldía Rural VIII Hampaturi                         |                                    |
| Subalcaldía Rural IX Zongo                               |                                    |
| Cementerio General                                       | Administradores                    |
| Zoológico Municipal                                      |                                    |
| Terminal de Buses  |                                    |
| Mingitorios Municipales                                  |                                    |
| Centro de Capacitación y Adiestramiento Municipal (CCAM) |                                    |

|  |  |
|--|--|
| Sistema de Regulación y Supervisión Municipal (SIREMU) | Director General de Regulación y Supervisión Municipal |
|--|--|

**Cuadro Nº 3: AUTORIDADES RESPONSABLES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN EN LA MODALIDAD ANPE (RPA) DESDE BS20.001 A BS200.000**

| <b>ÁREA SOLICITANTE</b>                             | <b>RPA<br/>Para montos Bs20.001 a Bs200.000</b>          |
|---|--|
| Concejo Municipal                                   | Director Administrativo Financiero del Concejo Municipal |
| Despacho Alcalde Municipal                          | Responsable CAF  |
| Secretaría Ejecutiva                                |  |
| Oficialía Mayor de Desarrollo Humano                |  |
| Oficialía Mayor de Infraestructura Pública          |  |
| Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo |  |
| Oficialía Mayor de Promoción Económica              |  |
| Oficialía Mayor de Culturas                         |  |
| Programa de Revitalización Urbana                   | Responsable CAF  |
| Programa Barrios y Comunidades de Verdad            |  |
| Programa de Movilidad y Transporte Público          |  |
| Programa Drenaje Pluvial                            |  |
| Gerencia del Parque Urbano Central                  |  |
| Dirección Especial de Finanzas                      | Responsable CAF  |
| Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos   |  |
| Dirección Especial de Seguridad Ciudadana           |  |
| Dirección de Administración General                 |  |
| Unidad de Administración de Servicios de Salud      | Responsable CAF  |
| Red Municipal de Salud (Niveles I y II)             |  |
| Hospital Municipal La Merced                        | Responsable CAF  |
| Hospital Municipal Los Pinos                        |  |
| Hospital Municipal La Paz                           |  |
| Subalcaldía Urbana I Cotahuma                       | Responsable CAF  |



|  |  |
|--|--|
| Subalcaldía Urbana II Max Paredes                        |  |
| Subalcaldía Urbana III Periférica                        |  |
| Subalcaldía Urbana IV San Antonio                        |  |
| Subalcaldía Urbana V Sur                                 |  |
| Subalcaldía Urbana VI Mallasa                            |  |
| Subalcaldía Urbana VII Centro                            |  |
| Subalcaldía Rural VIII Hampaturi                         |  |
| Subalcaldía Rural IX Zongo                               |  |
| Cementerio General                                       |  |
| Zoológico Municipal                                      |  |
| Terminal de Buses  |  |
| Mingitorios Municipales                                  |  |
| Centro de Capacitación y Adiestramiento Municipal (CCAM) |  |
| Sistema de Regulación y Supervisión Municipal (SIREMU)   |  |

- II. La responsabilidad del RPA abarca desde el inicio del proceso de contratación hasta la suscripción del contrato correspondiente, en los límites señalados precedentemente.
- III. Los RPA's designados por el Alcalde Municipal, deben cumplir con lo establecido en el artículo 34 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas por Decreto Supremo N° 0181.
- IV. Las operaciones del POA referidas a inversión en infraestructura, equipamiento, instrumental, insumos y medicamentos para las redes de salud de 1° nivel y Hospitales Municipales de 2° nivel, inscritos en la Dirección de Salud, serán contratadas por el Centro Administrativo Financiero (CAF) de la Unidad de Administración de Servicios de Salud.
- Asimismo, las operaciones del POA referidos a programas de la Dirección de Salud, serán contratadas por el Centro Administrativo Financiero (CAF) de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano.

### **ARTÍCULO 3.-**

- I. Designar y delegar como Autoridades Responsables del Proceso de Contratación por Desastres y/o Emergencias a los servidores públicos municipales que ejercen los cargos detallados a continuación:

#### **Cuadro N° 4: AUTORIDADES RESPONSABLES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN EN LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN POR DESASTRE O EMERGENCIA.**

| ÁREA SOLICITANTE                                    | AUTORIDAD RESPONSABLE              |
|---|------------------------------------|
| Despacho Alcalde Municipal                          | Jefe de Gabinete                   |
| Secretaría Ejecutiva                                | Secretario Ejecutivo               |
| Oficialía Mayor de Desarrollo Humano                | Oficiales Mayores                  |
| Oficialía Mayor de Infraestructura Pública          |                                    |
| Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo |                                    |
| Oficialía Mayor de Promoción Económica              |                                    |
| Oficialía Mayor de Culturas                         |                                    |
| Programa de Revitalización Urbana                   | Coordinador de cada Programa       |
| Programa Barrios y Comunidades de Verdad            |                                    |
| Programa de Movilidad y Transporte Público          |                                    |
| Programa Drenaje Pluvial                            |                                    |
| Gerencia del Parque Urbano Central                  | Gerente                            |
| Dirección Especial de Finanzas                      | Responsable CAF                    |
| Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos   |                                    |
| Dirección Especial de Seguridad Ciudadana           |                                    |
| Dirección de Administración General                 | Director de Administración General |
| Subalcaldía Urbana I Cotahuma                       | Subalcaldes                        |
| Subalcaldía Urbana II Max Paredes                   |                                    |
| Subalcaldía Urbana III Periférica                   |                                    |
| Subalcaldía Urbana IV San Antonio                   |                                    |
| Subalcaldía Urbana V Sur                            |                                    |
| Subalcaldía Urbana VI Mallasa                       |                                    |
| Subalcaldía Urbana VII Centro                       |                                    |
| Subalcaldía Rural VIII Hampaturi                    |                                    |
| Subalcaldía Rural IX Zongo                          |                                    |

|                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| Cementerio General  | Administradores |
| Zoológico Municipal |                 |
| Terminal de Buses   |                 |

- II. La responsabilidad de las Autoridades Delegadas abarca desde el inicio del proceso de contratación hasta la suscripción del contrato correspondiente, en los límites señalados precedentemente.
- III. Las funciones de las Autoridades Delegadas deben cumplir con lo establecido en el artículo 33 y 34 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas por Decreto Supremo N° 0181.

#### **ARTÍCULO 4.-**

I. Designar y delegar como Responsable en la Modalidad de Contratación Menor de Bs5.001 (CINCO MIL UNO 00/100 BOLIVIANOS), hasta Bs20.000 (VEINTE MIL 00/100 BOLIVIANOS) a los Responsables de cada Centro Administrativo Financiero (CAF).

II. En esta modalidad el Responsable de cada Centro Administrativo Financiero (CAF) desarrollará la contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales, Servicios de Consultoría y Seguros, en el marco del Artículo 54 del las NB-SABS aprobada por Decreto Supremo No. 0181/2009 y conforme a procedimiento establecido en el GAMLP.

**ARTÍCULO 5.-** Designar y Delegar como Autoridades Responsables de llevar adelante procesos de contratación bajo las modalidades de contratación por Excepción y Directas, así como Contrataciones con Objetos Específicos, a las mismas autoridades dispuestas en el Artículo 1 y 2 de la presente Resolución Municipal, conforme las cuantías, abarcando su responsabilidad desde el inicio del proceso de contratación hasta la suscripción del contrato, correspondiendo al Alcalde Municipal la suscripción del mismo, cuando éste supere el Bs4.000.000,00 (Cuatro millones 00/100 Bolivianos).

**ARTÍCULO 6.-** Establecer que corresponde al Alcalde Municipal, la firma de los contratos emergentes de contrataciones mayores a Bs4.000.000,00 (Cuatro millones 00/100 Bolivianos).

**ARTÍCULO 7.-** Instruir a la Dirección de Comunicación Social, publicar la presente disposición municipal, en un órgano de prensa de circulación nacional.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.-** Derogar la Resolución Municipal N° 613/2010 de fecha 1 de diciembre de 2010.

**DISPOSICIÓN ABROGATORIA ÚNICA.-** Abrogar la Resolución Municipal N° 297/2010 de fecha 11 de junio de 2010 y demás disposiciones contrarias a la presente Resolución Municipal.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.-** Establecer que los procesos de contratación y los recursos administrativos de impugnación en curso, deberán concluir conforme las

disposiciones municipales vigentes al momento de su inicio; asimismo, las autoridades delegadas y designadas con anterioridad a la vigencia de la presente disposición municipal, deberán concluir los trámites y procesos respectivos, conforme la normativa vigente al momento de su inicio.

Regístrese, comuníquese a todos los Centros Administrativos Financieros del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, a las Direcciones: de Administración General y de Comunicación Social, y demás Unidades Organizacionales; debiéndose archivar el original en Secretaría General.

## **CONCLUSIONES FINALES**

Como se ha podido evidenciar en el desarrollo de este trabajo, el objetivo de la presente investigación, no se limita al proyecto planteado, sino que va encaminada a un estudio y análisis de la entidad administrativa pública llamada Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Se ha analizado la actual Burocracia Administrativa Pública. En base al cual se ha determinado que en su modelo ideal weberiano, es una gran herramienta de administración y organización estatal. Pero a la que lastimosamente el tiempo y las reformas lograron deformarla de su inicial concepción. En América Latina, su implementación deformada creó Estados con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Donde la burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano. La debilidad de la burocracia ha sido uno de los factores que ha tenido más peso en la debilidad del poder ejecutivo de los países de la región, tanto frente a otros actores políticos como frente a los intereses organizados. Dicho de otro modo, la burocracia en Bolivia no es legalmente un poder autónomo y responsable, sino una parte del ejecutivo sujeta a la responsabilidad general de todo gobierno.

Se ha estudiado la descentralización y respecto al tema del proceso de contratación se estableció que bajo ciertos parámetros de descentralización y delegación habrá posibilidad de crear una organización con más eficacia, eficiencia, dinamismo, sencillez y rapidez en la realización y satisfacción de los intereses comunes.

Se abordó el tema del desempeño del funcionario público municipal, específicamente a los asesores jurídicos, analizando su labor, sus deficiencias y formas de mejorar el nivel de especialización. Que tomando aspectos como la capacitación y actualización permanente, mecanismos de control y seguimiento, sistemas de incentivos profesionales permitirá contar con una mejor administración subordinada a las estructuras jerárquicas por motivaciones de carácter institucional y no jefes políticos temporales, ni a partidos u otras formas de dependencia.

La ciudadanía paceña exige la presencia de profesionales cada vez más competitivos, que implementen soluciones más rápidas y efectivas a las exigencias actuales, para que de esta forma, se pueda optimizar la prestación del servicio público municipal con mejores resultados.

El propio "JAYMA - Plan de Desarrollo Municipal de La Paz 2007-2011" elaborado por el entonces Gobierno Municipal de La Paz en el año 2007, menciona que "*la descentralización, definida como transferencia de competencias, es un proceso aun inconcluso*"<sup>169</sup> y "*respecto a la normativa, existen vacíos en la normativa vigente y en muchos casos se encuentra desactualizada*".<sup>170</sup> Estamos en el año 2011 y estos aspectos no han sido analizados en toda su magnitud.

Todo estos aspectos representan cambios, pero cambios necesarios, el proyecto planteado es una forma más de mejorar la administración municipal. Pero los temas discutibles sobre las falencias presentes en la actual administración boliviana y municipal superan por mucho a todo estudio o investigación. Las autoridades y funcionarios con poder de decisión no pueden seguir apartadas de la realidad que se va estableciendo sin prisa. El Municipio Paceño debe estar en línea con el cambio, porque como conjunto de individuos, también debe ser parte de este cambio. Su actuación y desempeño debe brindar respuestas adecuadas a las exigencias que le impone la realidad social actual.

## **RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS.**

Como resultado del estudio realizado en el presente trabajo de investigación se pueden plantear las siguientes recomendaciones:

- La normativa de contrataciones necesita de una armónica unificación normativa que permita disminuir la complejidad en el procesamiento, y de esta forma la tramitación llegue a mejores parámetros de eficiencia, algo realmente necesario para el Municipio Paceño, que cuenta con una de las poblaciones mas grandes de Bolivia.
- Por lo anteriormente señalado, es de suma importancia y urgencia aprobar una nueva normativa que establezca un procesamiento de trámites de contratación de forma más simplificada y coherente de acuerdo a las necesidades actuales, una tarea que debe encomendarse al Concejo Municipal como Órgano Legislador y Ejecutivo Municipal, por ser el Órgano Rector.

Respecto a las falencias de la actual administración pública, existentes en el municipio y en general en todo el país. Se sugiere realizar estudios y análisis profundos para una reforma de la administración pública.

---

<sup>169</sup> JAYMA - Plan de Desarrollo Municipal 2007/11, pág. 21

<sup>170</sup> IDEM-IBIT.

En base a mi investigación esta debe ser ejecutada en tres dimensiones:

1) Una dimensión institucional-legal, a través de la cual se modifiquen leyes y se creen o modifiquen instituciones. Es decir será necesario modificar las leyes y reglamentos. Recordando que en un país cuyo Derecho tiene origen romano y napoleónico, cualquier reforma implica una modificación del sistema legal.

2) Una dimensión cultural, basada en el cambio de los valores burocráticos hacia valores gerenciales;

3) Una dimensión-gestión. Plantear nuevas ideas de gestión para ofrecer a la sociedad un servicio público efectivamente más barato, mejor controlado y de mejor calidad. El mensaje que da esta investigación es claro, no se trata de destruir todo el sistema vigente sino de aprovechar sus conquistas y los aspectos positivos que ella contiene y solo eliminar lo que ya no es útil.

Se recomienda tomar en cuenta la investigación realizada en el presente proyecto, a fin de que el Municipio subsane sus falencias administrativas y preste un mejor servicio a la comunidad en general.

# **ENTREVISTA**



## **ENTREVISTA**

ENTREVISTA A: *Abogada Claudia Gálvez Espinoza  
Asesora legal de la Unidad  
de Procesos de Contratación*

**- En base a su experiencia laboral. ¿considera que los contratos suscritos por el Alcalde Municipal sufren retrasos en la tramitación?**

Los plazos administrativos no concuerdan con la normativa, pero eso no significa que haya incumplimiento, se cumple el procedimiento pero administrativamente los plazos a veces no llegan a cumplirse.

**- Si un contrato sufre demora... ¿Cual es la reacción de las partes interesadas como ser las empresas contratistas, las juntas vecinales y la ciudadanía en general?**

Por lo general cuando hablamos de contrataciones firmadas por MAE, estamos hablando de contrataciones de arriba de un millón (Bs 1.000.000) no presentan un reclamo, ya que la empresa ya tienen el conocimiento de que el procedimiento de contratación es así.

**- Respecto a materia de contrataciones. ¿Considera que existe dispersión normativa?**

De que debería haber una sola sí, debería centralizarse en uno solo todos los procedimientos de contratación.

Porque ya que la antigua norma base, ha sufrido muchas modificaciones, esto podría prestarse a una confusión. Si se normara en uno solo, todo lo que tiene que hacerse en cuanto a cumplimiento de plazos, procedimiento, etc., todo sería algo muy diferente.

**- ¿Cree que existe la necesidad de modificar la actual normativa de contratación?**

Sí, hay muchas cosas que están con vacíos legales, que a veces al abogado le toca interpretar, y no siempre la interpretación va estar acorde con el criterio del órgano rector, evidentemente hay muchas cosas muy genéricas y a veces hay cosas que dan lugar a una mala interpretación.

**- Los trámites de contratos pasan por diferentes instancias o entes jerárquicos, ¿cree que esto es favorable o desfavorable?**

Desde todo punto de vista favorable, porque son varias instancias que cumplen las funciones de revisión, cuanto más se transparente el proceso en base a la revisión por varias instancias es mejor, porque la probabilidad de errores, se vuelve prácticamente nula.

**- ¿Cree que debe ampliarse o no esta delegación?**

No debe darse más responsabilidades delegadas, en todo caso, debería perfeccionarse la ya existente, como el tema de cuantías, plazos, y otros, para que sea más adecuado.

El problema, es que el tema no es tanto de delegación, sino de que debe realizarse mejor el procedimiento que se debe de cumplir.

**- Observando los actuales procesos judiciales que tiene el Alcalde por el tema de diferentes contrataciones de obras ¿cree usted que el municipio toma sus medidas contra los directos responsables del hecho?**

La verdad no podría opinar, ya que no lo he visto el caso. Mi labor está más relacionada a la parte administrativa del proceso de contratación, podría hacer una mala valoración.

**- ¿Cree que en alguna forma los funcionarios municipales o responsables de cada área han intentado eludir su responsabilidad en el ejercicio de sus funciones?**

Sí.

**- En su experiencia ¿cree que el hecho de que existan varias personas involucradas en el proceso de contratación, crea más aceptación y coordinación de ideas o más caprichos personales?**

El hecho de que algunos funcionarios eludan su responsabilidad, siempre va implicar capricho, porque el encerrarse, el no tener amplitud para poder responder ante un determinado tema, es eludir la responsabilidad, para mi capricho siempre va de la mano con deslindarse de una responsabilidad, por un acto o por un hecho.

**- Las actuales tendencias de derecho administrativo mencionan que el procesamiento de trámites siempre debe buscar la mayor simplicidad y celeridad ¿cree que el municipio está acorde con esta tendencia?**

Yo creo que las expectativas, en temas de cumplimiento de procedimientos administrativos establecidos por el Gobierno Autónomo Municipal, si se han llevado a cabo, más aún en comparación con otros municipios.

El nivel de obras, de actividades, de prácticas, de políticas, en el gobierno autónomo municipal, es realmente meritoria en comparación con otros municipios, desgraciadamente los plazos administrativos siempre se van a extender y no porque ello implique retardar o no procesar la información.

## **ENTREVISTA**

ENTREVISTA A: *Abogada Paola Pinedo Rioja*  
*Asesora legal de la Unidad de Asesoría legal*  
*de la Dirección Jurídica.*

**- En base a su experiencia laboral. ¿Considera que los contratos suscritos por el Alcalde Municipal sufren retrasos en la tramitación?**

El retraso, si es que se da, se da en el tema administrativo. Es decir, en cuanto al hecho de pasar el trámite de una unidad a otra unidad según las funciones que tengan asignadas.

Existen en algunas casos evidentemente retraso, pero no atribuibles al proceso en sí, sino a los funcionarios, por cambio de personal, etc.

**- Respecto a materia de contrataciones. ¿considera que existe dispersión normativa?**

Respecto a dispersión normativa, no tanto.

**- Entonces existe, pero ¿por qué ?**

- Lo que ocurre es que el Gobierno Municipal ha tratado de crear sus normas actualizándolas en función a los Decretos Supremos en materia de contratación, si bien nosotros tenemos diversas disposiciones municipales en las cuales se establece procedimientos, delegaciones y otros, en materia de contratación.

Pero si bien la normativa esta en esta situación, existe una base de datos de normativa digitalizada, con un acceso libre, hasta para la población en general.

**- Los trámites de contratos pasan por diferentes instancias o entes jerárquicos, ¿cree que esto es favorable o desfavorable?**

Es favorable, en el sentido de que permite la desconcentración que se ha planteado el Municipio.

**- Respecto a la delegación de responsabilidades por cuantía en la suscripción de contratos ¿Cuál cree usted que es el mayor problema?**

La delegación nace a raíz de la facultad que tiene el Alcalde para delegar funciones a los responsables de procesos de contratación, precisamente por la cantidad de

procesos de contratación que maneja el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, y en función a las cuantía.

La delegación es favorable en función a que si bien el Alcalde ve un gran número de contratos, vería muchos más si no hubiese delegado la facultad de firma a los responsables de procesos de contratación por ejemplo, entonces hasta cierto punto en cuanto al trámite administrativo favorable no.

En mi experiencia y por las observaciones que realiza el concejo municipal, el problema estaría en el hecho de que las unidades organizacionales desconcentradas a las que se encargan de los procesos de contratación por delegación, en la mayoría de los casos, no se toma suficiente interés o las previsiones necesarias que se toman a nivel de la Dirección Jurídica.

Entonces como son proceso de contratación y contratos que no pasan por la Dirección Jurídica y que no son suscritos por el Alcalde, sino por las autoridades delegadas por el sub alcalde, o responsables de centros financieros, etc. en algunos casos le restan importancia a ciertos requisitos que debería revisarse en las carpetas de contratación.

**- ¿Cree que debe ampliarse esta delegación?**

Debería de ampliarse la delegación en cuanto que el Alcalde debería ver solamente contratos verdaderamente importantes, por montos realmente altos, a la fecha suscribe contratos desde un millón (Bs. 1.000.000), tal vez podríamos hablar de contratos de cuatro millones (Bs. 4.000.000) etc., por su magnitud importancia e impacto social.

Sin embargo para ampliar la delegación ampliar este monto también se tiene que hacer un trabajo con las unidades desconcentradas, a nivel de capacitación, tanto a los abogados como a los técnicos en el armado, manejo de carpetas, seguimientos de plazos para contratos, etc.

**- ¿Cree que en alguna forma los funcionarios municipales o responsables de cada área intentan eludir sus responsabilidades?**

En realidad no pueden hacerlo, porque esto acarrea la responsabilidad administrativa. Por ejemplo: si se le ha delegado funciones a un sub alcalde, el no puede negarse a firmar el contrato estaría incumpliendo sus funciones.

Aunque si bien cada funcionario tiene una atribución o una función específica con la que debe cumplir, en algunos casos no han eludido su responsabilidad, sino han incurrido en omisiones, por no dar la suficiente importancia en ciertos aspectos que son fundamentales para el proceso de contratación. No creo que pueda llamarse "eludir", sino que se tropieza con algunas omisiones.

**- Observando los actuales procesos judiciales que tiene el Alcalde por el tema de diferentes contrataciones de obras ¿cree usted que el municipio ha tomado medidas contra los directos responsables del hecho?**

En realidad, el Gobierno Autónomo Municipal siempre ha tenido un mecanismo de seguimiento y evaluación a los funcionarios y en determinado caso, se recomienda el inicio de los respectivos procesos sumarios para determinar la responsabilidad.

**- ¿Cree que existe la necesidad de modificar la actual normativa de contratación?**

Creo que sí, toda norma puede ser mejorada. A la fecha el Gobierno Autónomo Municipal ha estado trabajado un reglamento, un RESABS, que está siendo concertado con las distintas unidades para ser enviado al órgano rector para su aprobación. El municipio está tratando de compilar las normas que en cierta forma está dispersa y acomodarlas a la actividad unidad administrativa municipal.

**- Las actuales tendencias de derecho administrativo mencionan que el procesamiento de trámites siempre debe buscar la mayor simplicidad y celeridad ¿cree que el municipio está acorde con esta tendencia?**

Nosotros siempre buscamos desde el inicio de la gestión del Dr. Juan del Granado la forma de que los trámites sean más expeditos. Pero no podemos olvidarnos del control, no por tramitarlo rápido, podemos dejar de controlar el procesamiento que tiene carpetas de contrataciones por ejemplo.

Al interior del mecanismo administrativo, se está viendo la forma de normar plazos mucho más cortos y otras más, que buscan un procesamiento más rápido. Esto también tiene relación con la capacitación que se puede dar a los funcionarios, para que ellos no dilaten el trámite por no saber cómo hacer su trabajo. La capacitación, la reglamentación etc. son aspectos que se están tratando para agilizar los trámites administrativos al interior del Gobierno Autónomo Municipal.

## **CONCLUSIONES DE LA ENTREVISTA**

En base a las entrevistas realizadas a los expertos que trabajan en el tema de contratación se puede determinar lo siguiente:

- ✎ El proceso en general se llega a cumplir. Aunque existe el consenso de que ciertos plazos internos administrativos, llegan a incumplirse, ya sea por motivos administrativos (vacíos de personal) o por culpa de los funcionarios municipales, aunque no necesariamente de los profesionales a cargo, sino de los que desempeñan labores enteramente auxiliares y administrativas.
- ✎ Dicho de otro modo, se puede establecer que el proceso de contratación llega a su fin o culminación, pero en ocasiones, los plazos no llegan a cumplirse a cabalidad, que si bien no lleva a paralizar el proceso, si se producen pequeñas demoras de modo excepcional.
- ✎ Existe el consenso de que la actual normativa de contratación está dispersa, y que debería unificarse. Se menciona que no fue así en un principio, hubo una norma base unificada años atrás, pero debido a modificaciones legales desde el Estado Central, el Municipio tuvo que verse obligado a cambiar sus normas locales, conforme lo iba estableciendo las normas nacionales. Recordemos que la norma base de contratación, la SABS ya ha sido modificada 6 veces, por razones externas a la municipalidad, que no siendo responsable, si tuvo que soportar las consecuencias de la dispersión normativa en su interior.
- ✎ Respecto a la delegación de responsabilidades en materia de contratación, se menciona que no debería ampliarse, sino perfeccionarse con una mejor capacitación y adiestramiento sobre nuevas normativas locales y estatales.
- ✎ La Jerarquía administrativa, y la revisión de un trámite por diferentes instancias, ha sido grandemente justificada y por ende no se cree que deba reducirse, a pesar de que la doctrina menciona que estos dos hechos son los grandes factores que crean lentitud en un procesamiento de trámites.
- ✎ Las falencias personales, normativas y procedimentales-administrativas, aun están presentes como en otras entidades públicas. Pero lo que engrandece al municipio, en comparación con otros municipios o instituciones, es el hecho de que desde todo ámbito se está intentando mitigar con ellos, existe una predisposición por mejorar tanto a nivel personal de los funcionarios como de la institución municipal.

# **ANEXOS**

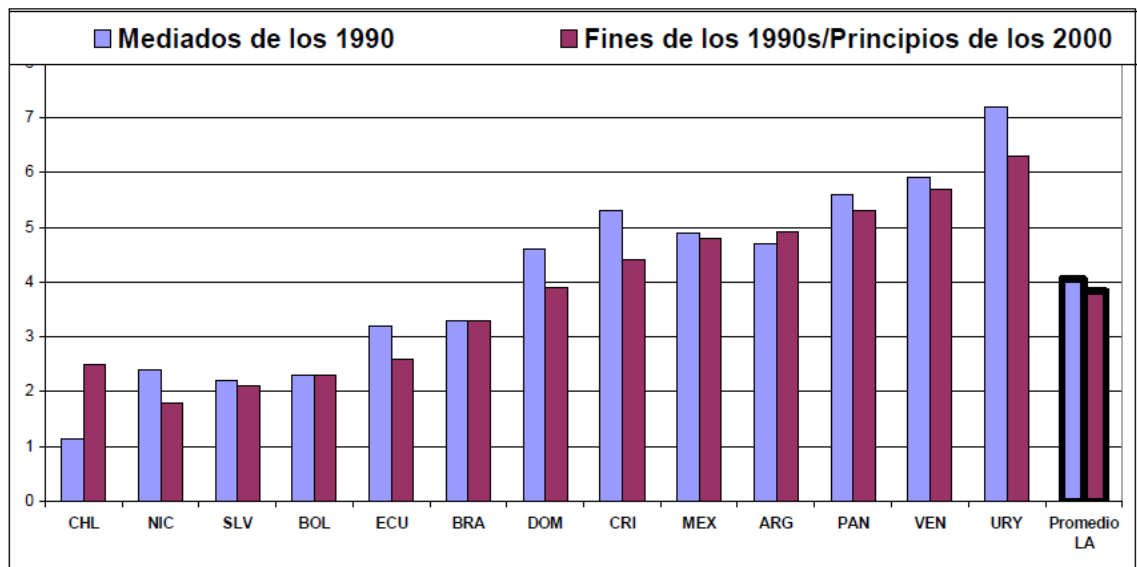


## **Cuadro Comparativo de la Responsabilidad por la Función Pública.**

| <b>Tipos</b>   | <b>Naturaleza</b>  | <b>Sujeto</b>  | <b>Determinación</b>                   | <b>Sanción</b>                                  | <b>Prescripción</b>  |
|----------------|--|--|--|---|--|
| ADMINISTRATIVA | Acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo                             | Servidores Públicos, ex-servidores públicos.                     | Por proceso interno                    | Multa, suspensión o destitución.                | A los dos años de la contravención previa invocación               |
| EJECUTIVA      | Gestión deficiente o negligente y por incumplir art. 1 c), 27 d) e) y f) Ley Nº 1178 y otras causas. | Máxima Autoridad o dirección colegiada o ambos. Ex-Autoridades   | Por dictamen de la Contraloría General | Suspensión o destitución                        | A los dos años de concluida la gestión.                            |
| CIVIL          | Acción u omisión que causa daño al Estado valuable en dinero   | Servidores Públicos, ex – servidores públicos, personas privadas | Por Juez competente                    | Resarcimiento del daño económico                | A los diez años de la acción o desde la última actuación procesal. |
| PENAL          | Acción u omisión tipificada como delito en el Código Penal   | Servidores Públicos, ex – servidores públicos, particulares      | Por Juez competente                    | Penas o sanciones previstas en el Código Penal. | De acuerdo a los términos del Código Penal.                        |

## **Gráfico sobre:**

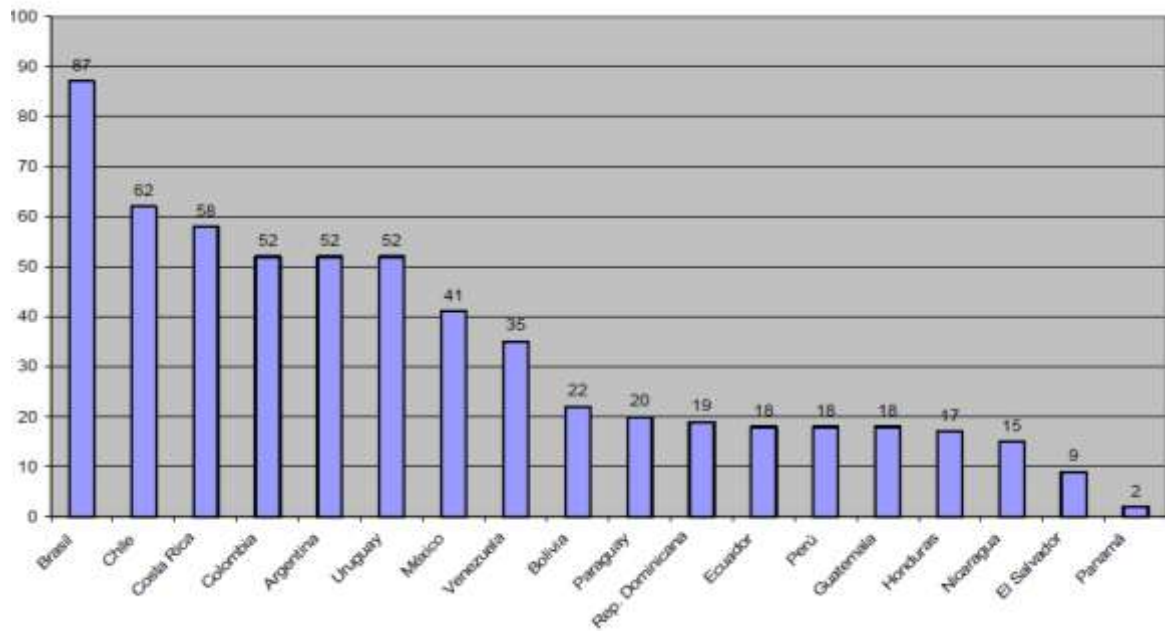
### **Evolución del tamaño del empleo público**



Fuente: Carlson, Ingrid y Payne, J. Mark  
"Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe", (2003).

## **Gráfico sobre:**

### **Índice de Merito**

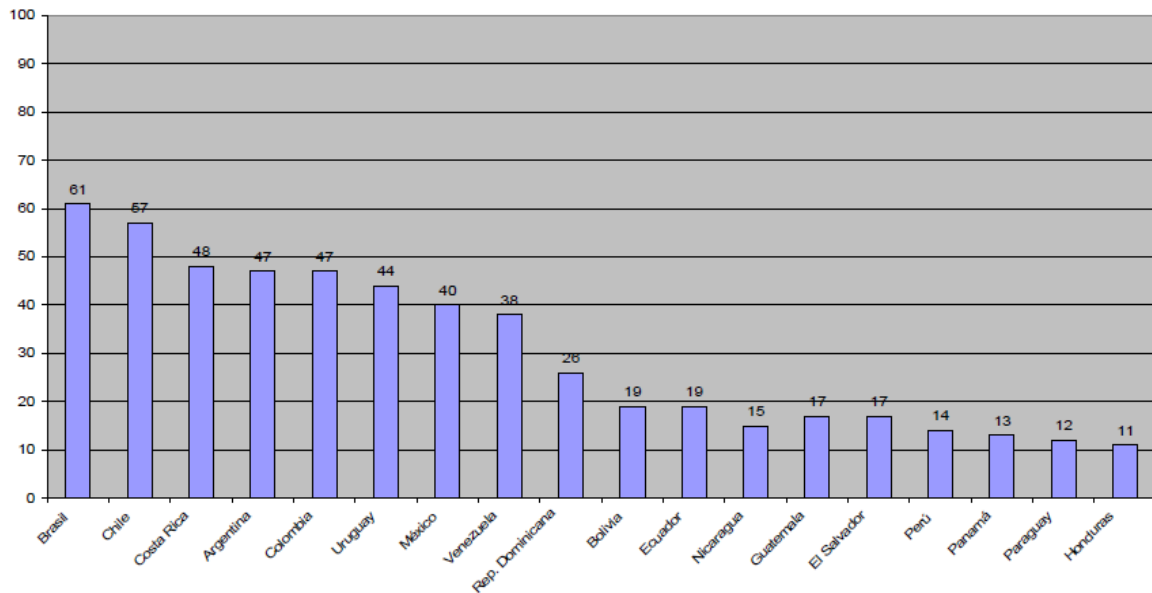


*Fuente: Zuvanic, Laura e Iacoviello, Mercedes*  
*"El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina" Washington, mimeo. (2005)*

De dieciocho países analizados, el grupo que comprende Ecuador, Perú, Bolivia y todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, presentan índices por debajo de 20, reflejando una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

## **Gráfico sobre:**

### **Índice de Capacidad Funcional**



*Fuente: Zuvanic, Laura e Iacoviello, Mercedes*  
*"El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina" Washington, mimeo. (2005)*

De dieciocho países analizados, el grupo con peores resultados presenta índices entre 10 y 25 (sobre 100), y está formado por Honduras, Paraguay, Panamá, Perú, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y República Dominicana. Estos países presentan como puntos en común la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de inequidad, y ausencia de evaluación de desempeño (pese a estar enunciada en las normas) o intentos de aplicación parcial con fuerte sesgo a la benevolencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### *Libros consultados*

- Barragas Luis, "Nuestra Señora de La Paz", Segunda Edición, Editorial La Paz, 1990.
- Capitant Henri, "Vocabulario Jurídico" Editorial Depalma, Buenos Aires, 1986.
- Cristian Sergio, "Las Municipalidades en el Gobierno del General René Barrientos Ortuño" Editorial La Paz, La Paz – Bolivia, 1990.
- Dermizaky Pablo, "Derecho Administrativo" Editorial Los amigos del Libro, La Paz– Bolivia, 1988.
- Diccionario Larousse, Printer Colombiana S.A., Bogotá – Colombia, 2000.
- Dromi Roberto, "Derecho Administrativo", Editorial Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 1998.
- Hernández Roberto; Fernández Carlos; Baptista Pilar; "Metodología de la Investigación", Tercera Edición, Litografía INGRAMEX, México, 2002
- Jhonsson Héctor, "Inicio de las Municipalidades", Editorial SENEC, La Paz- Bolivia, 1987.
- Linares Felipe, "El Cerro Rico de Potosí", Editorial Andes, Potosí - Bolivia 1988.
- Málaga María, "Los Cabildos en la ciudad de La Paz", Editorial Postigo, La Paz – Bolivia, 1978.
- Martínez Juan Alberto, "Derecho Administrativo", UPSA, Santa Cruz-Bolivia, 2002.
- Mostajo Max, "Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano", 1º Edición, La Paz-Bolivia, 2003.
- Ossorio Manuel "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", 26º edición actualizada, Editorial Heliasta, 2005.
- Vargas Juliano, "Las Colonias Españolas", Editorial Verzaga, Potosí – Bolivia, 1995.
- Venegas Reynaldo, "Bolivia y su búsqueda de la Independencia", Editorial La Paz, La Paz - Bolivia 1988.

### *Normas consultadas*

- Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero de 2009.
- Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, Ley de Municipalidades.
- Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público.
- Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamental – SAFCO.

- Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, Ley de Procedimiento Administrativo
- Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Báñez".
- Código Civil, aprobado mediante Decreto Ley N° 12760.
- Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- Decreto Supremo N° 233318-A de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.
- Ordenanza Municipal N° 428/2008 de 10 de diciembre de 2008.
- Ordenanza Municipal N° 465/2010 de fecha 1 de octubre de 2010.
- Resolución Municipal N° 056/08 de fecha 26 de febrero de 2008 y su modificación con la Resolución Municipal N° 297/2010 de fecha 11 de junio de 2010.
- Resolución Municipal N° 568/07 de fecha 15 de octubre de 2007.

#### *Páginas web visitadas*

- [http://www.hfainstein.com.ar/articul/ed\\_12\\_97.html](http://www.hfainstein.com.ar/articul/ed_12_97.html)
- [http://www.portalplanetasedna.com.ar/estado\\_modernos8.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/estado_modernos8.htm)
- <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/mobuor1.htm>
- <http://www.elergonomista.com/historiadelapsicologíadelasorganizaciones/burocracia.htm>
- <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/Deradm/article/viewFile/2592/2231>
- <http://www.acfilosofia.org/index.php/materialesmn/filosofia-y-ciudadania/89ciudadania/225-historia-de-las-ideas-politicas>
- <http://www.moblibar.com.mx/articulos/index.php/administracion-y-finanzas/41-administracion-basica/3474-manuales-administrativos-y-burocraciamanuales-administrativos-y-burocracia>