

# El Régimen Interior en la Reforma Constitucional

*La Ley de Necesidad de Reforma precisa ser analizada mediante los mecanismos constitucionales, con amplia participación de la sociedad civil, a fin de lograr una nueva reforma orientada al mejoramiento de nuestra Constitución Política.*

**I. Antecedentes.** La ley N° 1473 promulgada el 1/abril/93, declara la necesidad de reforma de una serie de artículos de la Constitución Política del Estado, modificando su tenor original vigente desde el 2/febrero/1967, a objeto de ser considerado en la legislatura actual bajo el procedimiento de reforma parcial previsto por los artículos 230 y siguientes de la carta magna boliviana. Dicha ley debe ser considerada en las primeras sesiones en la legislatura de un nuevo período constitucional (1993-1997) por la Cámara que proyectó la reforma. Si la aprueba por dos tercios de votos, pasará a la otra Cámara, donde se requiere similar proporción para que la reforma sea aprobada.

Uno de los capítulos incluidos en la ley de necesidad de reforma, es el relativo al Poder Ejecutivo y su régimen interior.

**II. Marco referencial.** El Régimen Interior previsto por la Constitución de 1967, modificada por la Ley de necesidad de reforma establecía en el art. 109: "En lo político

administrativo, el Gobierno Departamental estará a cargo de los Prefectos, quienes representan al Poder Ejecutivo, teniendo bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones". Y se complementaba con el art. 110: "El Gobierno Departamental se desenvolverá de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa que establecerá la ley. Las atribuciones, condiciones y formas de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus períodos serán determinados por la ley".

El ámbito de esta visión referencial está determinado por dos elementos fundamentales: a) El Gobierno Departamental y b) El Régimen de Descentralización Administrativa.

**III. Marco conceptual.** El Régimen Interior definido por el constitucionalista boliviano Pablo Dermizaky, "es el conjunto de órganos y autoridades

que representan a la administración central del Poder Ejecutivo en los Departamentos, Provincias, Secciones y Cantones".

**3.1. Poder Ejecutivo.** Se entiende por Poder Ejecutivo a aquel encargado del Gobierno y administración del Estado. Es el poder administrador por excelencia, actuando en el marco de sus atribuciones y potestades definidas por ley. Se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente los Ministros de Estado, de acuerdo a su estructura orgánica que se extiende a todo el territorio de la República.

**3.2. Niveles de Gobierno.** La independencia y coordinación de los (órganos) poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial es la base del Gobierno (art. 2 de la Constitución). En el sistema constitucional boliviano, existen tres niveles de Gobierno: a) Nacional, b) Departamental y c) Municipal, en los dos primeros se trata del Poder Ejecutivo y la

Dr. José Antonio de Chazal P.  
Abogado  
Docente de la UPSA



administración pública, con las competencias atribuidas en el territorio de la República y en cada uno de los Departamentos respectivamente; en el último, la autonomía es la esencia y finalidad, cuyas características de gobierno propio comunal exceden este comentario, requiriéndose un análisis profundo en otro trabajo de similar naturaleza.

**3.3. Rentas y presupuestos.** En el Régimen Económico y Financiero, la Constitución Política del Estado divide las rentas del Estado en: nacionales, departamentales y municipales (art. 146). La ley clasifica los ingresos en: nacionales, departamentales y municipales. El Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo, dentro de las primeras treinta sesiones ordinarias, los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y departamentales. (art. 147 de la Constitución).

**3.4. Gobierno Departamental.** Por lo anunciado supra, se tiene la premisa básica: El Gobierno Departamental es parte integrante del Poder Ejecutivo, teniendo la representación de éste a través del Prefecto, cuya competencia administrativa se extiende al territorio del Departamento.

**3.5. Descentralización Administrativa.** Definida por la Ley (D.L. 10460 de 12/septiembre/1972) de Organización Administrativa del poder Ejecutivo, como "La acción administrativa por la que el Gobierno Central delega en instituciones y empresas públicas y mixtas la facultad de decisión en lo técnico, económico y administrativo, para la ejecución de determinadas obras de servicios públicos". Modernamente se concibe a la

descentralización como un sistema administrativo, por el cual se establecen atribuciones y responsabilidades mediante delegación de poderes de decisión en órganos dotados de personalidad jurídica propia, distintos de los simples agentes del poder central.

**3.6. Descentralización y desconcentración.** La descentralización y desconcentración tienen en común el hecho de que importantes poderes de decisión son cedidos por el poder central y se ejercen en el propio lugar. Sin embargo, difieren en cuanto que la desconcentración es una técnica de mando, sin valor democrático en sí misma, puesto que deja a toda la administración pública en manos del poder central y sus agentes; en cambio la descentralización tiene un gran valor democrático, ya que se refiere a los propios interesados -los administrados y quienes tienen la función de administradores- que buscan objetivos comunes, coincidentes y afines, ya sea directamente o por medio de sus representantes, para decidir sobre asuntos y cuestiones de su interés, a través de órganos con capacidad y personalidad jurídica.

**3.7. Descentralización Administrativa y Federalismo.** Quienes confunden ambas instituciones jurídicas, desconociendo principios básicos de administración y organización política del Estado, las presentan como si fueran la misma cosa. La descentralización es una forma de administración, donde el Poder Ejecutivo transfiere poderes de decisión a órganos con personalidad jurídica, en el ámbito de su competencia y por razones funcionales o territoriales; el federalismo es una forma de

organización del Estado, donde los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen una estructura que permite a cada una de las regiones (llámense Estados o Provincias) contar con órganos dotados de capacidad, competencia territorial y funcional, jurisdicción y mando, con un grado de independencia importante, abarcando la descentralización administrativa y política.

En otras palabras, la descentralización administrativa como organización administrativa del Poder Ejecutivo, es compatible con el sistema republicano y unitario. El federalismo es una forma de Estado, que involucra una descentralización administrativa y política a la vez, donde se incluye a los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**IV. Análisis crítico.** Si se efectúa un breve ejercicio crítico, a manera de comentario, respecto a la labor del legislador en la ley de necesidad de reforma aprobada, se observa que se ha optado por seguir un proceso de individualización normativa que no es característico de la Constitución.

Normalmente, el texto constitucional es corto, preciso y muy claro; no ocurre con los dos nuevos artículos propuestos como necesidad de reforma (109 y 110), que abundan en detalles más propios de una ley, y además, ingresan a un campo de contradicción que vulnera la más elemental estructura democrática, ya que un Poder (u órgano público) del Estado -el Ejecutivo- estaría integrado por Senadores y Diputados en ejercicio parlamentario -Poder Legislativo-, lo que produce una violación flagrante de la independencia y coordinación de poderes, y

constituye un grueso error que debe ser corregido. Veamos el desarrollo del análisis.

La ley N° 1473 de necesidad de reforma, tiene la siguiente expresión formal en su texto: "art. 109.- Los Gobiernos departamentales se desenvolverán de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa". De acuerdo, no varía mayormente el espíritu del art. 110 modificado. "...La organización, el funcionamiento y las atribuciones de los Gobiernos Departamentales se definen por ley..."

"En cada Departamento, el Poder Ejecutivo está representado por un Prefecto designado por el Presidente de la República..." Aquí se está consagrando la denominada descentralización (si verdaderamente se la puede estructurar en un enunciado ausente de normatividad formal y real) imperfecta, por la que el órgano administrativo no es elegido sino designado por el Poder Central. Significa un retroceso en cuanto a lo previsto por el artículo 109 modificado que tenía la previsión de considerar la forma de elegibilidad, o sea, la condición de elegible y su modalidad, inspirando un concepto democrático de participación popular a través del voto, en el marco de las funciones y responsabilidades definidas por ley.

"El Gobierno Departamental se compone de la Asamblea Consultiva y de Fiscalización Departamental y de la Prefectura..." En este párrafo quedan definidos dos órganos que conforman el Gobierno Departamental como parte del Poder Ejecutivo: a) la Asamblea Consultiva y de Fiscalización Departamental y b) la Prefectura.

"Art. 110.- La fiscalización de la

Prefectura está a cargo de la Asamblea Consultiva y de Fiscalización Departamental compuesta por los Senadores y Diputados elegidos en circunscripciones uninominales que representen al respectivo Departamento en el Congreso Nacional..." Aquí es preciso hacer varias observaciones de fondo:

1) Esta Asamblea que integra o es parte del Gobierno Departamental,



y éste a su vez es parte del Poder Ejecutivo, tiene la curiosa conformación de miembros de otro poder -el legislativo-, como son los Senadores y Diputados, hecho que vulnera toda la estructura constitucional al pretender conformar un poder con miembros en ejercicio de otro Poder del Estado.

2) La característica de la Asamblea Consultiva, así como su propia denominación, conlleva a remitirse a aquellos organismos cuyo fin es dar dictámenes no vinculantes sobre los temas que se les proponga (Dicc. Academia). Sin embargo, dicha asamblea tiene entre sus atribuciones (art. 110, inc. e) la interpelación (mecanismo parlamentario por el cual los Diputados y/o Senadores, requieren la presencia inmediata y urgente de un Ministro de Poder Ejecutivo, para que aclare o corrija

un informe previo, bajo prevenciones de provocar su remoción) y la censura (acto parlamentario que surge como consecuencia de una interpelación en la que no se ha satisfecho la posición u opinión de la o las Cámaras Legislativas) del Prefecto. 3) La Asamblea Consultiva y de Fiscalización únicamente puede reunirse "cuando las Cámaras de Senadores y de Diputados se encuentren en receso..." Ello representa una clara evidencia de que su labor en el Gobierno Departamental es meramente accesoria a su función principal que es la de legislar en el Poder Legislativo. No atenúa este concepto, la previsión de que "...en casos de urgencia, en cualquier período autorizado por las Cámaras".

4) Las funciones que desempeñarían los Senadores y Diputados (así sean elegidos en circunscripciones uninominales) contravienen los artículos 59, 62, 66 y 67 de la Constitución Política del Estado, que determinan clara y expresamente todo el conjunto de funciones y atribuciones que les corresponde a cada una de las Cámaras.

5) Vulneran el principio por el cual el Poder Ejecutivo debe someter sus actos a la fiscalización del Poder Legislativo, ante el hecho concreto que senadores y Diputados están conformando el Poder Ejecutivo, actuando a manera de juez y parte en forma simultánea.

6) No se introduce ningún elemento de Descentralización Administrativa, quedando como un simple enunciado en el art. 109, sin contenido ni siquiera con remisión a una ley. Ello obviamente es un retroceso contradictorio e ilógico que atenta contra los artículos 146 y 147 de la Constitución, en cuanto a

rentas, tesoros y presupuestos nacional y departamentales.

7) Las funciones legislativa y ejecutiva no pueden reunirse en un sólo órgano, por expresa prohibición del art. 2 de la



Constitución Política del Estado en el art. 110 de la ley de necesidad de reforma, se introduce la novedosa combinación de función legislativa (en calidad de Senadores y Diputados) y la función ejecutiva (en calidad de miembros de la Asamblea Consultiva que integra, junto a la Prefectura, el Gobierno Departamental).

8) Existe una contradicción entre lo dispuesto por el art. 110 de la ley de necesidad de reforma, con los artículos 46, 49, 85 y 99 de la Constitución.

Específicamente, los Senadores y Diputados sólo pueden ser elegidos Presidente o Vicepresidente de la República, o designados Ministros de Estado o Agentes Diplomáticos, quedando suspensos de sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen aquellos cargos. Fuera de ellos, no podrán ejercer otros dependientes de los Poderes Ejecutivo o Judicial.

9) Aun bajo el supuesto, no

admitido, que existiere una permisión a Senadores y Diputados de integrar el Gobierno Departamental como miembros de la Asamblea Consultiva y de Fiscalización, éstos quedarían -por analogía- suspensos de sus

funciones legislativas por el tiempo que desempeñen dicho cargo.

10) No se menciona la posibilidad de hacer uso de la potestad

---

*Es necesario una verdadera reforma orientada al mejoramiento de nuestra Constitución Política, evitando las contradicciones y violaciones del orden jurídico-normativo vigente, proyectándose hacia el nuevo siglo y en condiciones que permitan un mejor desarrollo de las personas.*

---

reglamentaria inherente al Poder Ejecutivo, por aquellos representantes que tienen la misión de legislar a través del procedimiento previsto por la

Constitución. En este sentido, las competencias del Legislativo y el Ejecutivo son claras y delimitadas y ninguno de los poderes públicos puede delegar facultades que les confiere la carta magna nacional (art.30 de la Constitución).

**V. Conclusión.** En suma, la Ley de Necesidad de Reforma precisa ser analizada mediante los mecanismos constitucionales, con amplia participación de la sociedad civil, a fin de lograr una verdadera reforma orientada al mejoramiento de nuestra Constitución Política, evitando las contradicciones y violaciones del orden jurídico-normativo vigente, proyectándose hacia el nuevo siglo en condiciones que permitan un mejor desarrollo de las personas, en condiciones de libertad, paz y justicia en Derecho. Esto no es más que un breve comentario -ni siquiera puede considerarse como ensayo- respecto a uno de los varios temas trascendentes que se consideran dentro de la necesidad de reforma, observando los errores y deficiencias que contienen a simple vista y con un mínimo de concordancia constitucional; por ello, es preciso despertar la conciencia ciudadana para promover el debate y la crítica analítica constructiva, de aporte y construcción de instituciones jurídico-constitucionales que contribuyan a una mejor organización social en el marco un nuevo Derecho que garantice a la persona como ser social y a la comunidad, para vivir pacífica y civilizadamente con bienestar en una sociedad organizada. ✕