

# LEYES PARA LA PARTICIPACION SOCIAL

Fascículo N° 7

TITO ANTONIO LOPEZ APARICIO

Reflexión escrita por el Abog. Tito Antonio López Aparicio para la consultoría de capacitación del Programa de Alivio a la Pobreza (PAP) de Santa Cruz, en las UV 83, 84, 84B, 85, 85B y 226/227 del Distrito Municipal N°7, como miembro del Equipo de trabajo de la Calle Seminario 2005 (Ex SEAPAS) de la Comisión Arquidiocesana de Pastoral Social - Cáritas del Arzobispado de Santa Cruz, en mayo, junio y julio del año 2001.

Mail [tito@lopezaso.com](mailto:tito@lopezaso.com)

*Reflexiones sobre las nuevas leyes que regulan la participación social*

Santa Cruz – Bolivia  
Junio del 2001

**Contenido**

1. La Constitución Política del Estado	2
2. Igualdad formal y desigualdad real	3
3. Ley de Participación Popular	4
4. Ley de Descentralización Administrativa	5
5. Ley de Reforma Educativa	6
6. Ley de Municipalidades	7
7. Ley del Defensor del Pueblo	10
8. Ley del Nuevo Código de Procedimiento Penal	11
9. Ley del Diálogo 2000	12
10. Hecha la ley hecha la trampa	14

**Introducción**

Las leyes en Bolivia han cambiado y continuarán cambiando porque son o deberían ser productos o consecuencias de los procesos sociales y económicos protagonizados por las personas en la vida social. El ritmo de los cambios es muy rápido y existen pocas oportunidades de conocer por lo menos en esencia algunas de las leyes que se relacionan con la participación social.

Este esfuerzo, muy básico por cierto, fue escrito no para abogados o estudiantes de leyes, sino para los vecinos y vecinas de nuestra ciudad que requieren tener información elemental que indique las partes más importantes de las nuevas leyes, en especial desde 1995. Quiero pedir disculpas por no tratar los temas con la profundidad que se merecen, pero el objetivo es presentar las leyes relativas al ejercicio de la participación social de manera sencilla y simple.

Santa Cruz, 06 de Junio de 2001

**1. La Constitución Política del Estado**

La Constitución Política del Estado (CPE) puede ser definida de distintas maneras, para este trabajo la denominamos ley de leyes o ley fundamental, porque todas las demás leyes son secundarias o menores en jerarquía con relación a ella. La CPE es la norma fundamental con la cual todas las otras leyes de rango menor deben estar alineadas o en línea, es decir no deben contradecir su contenido sino que deben buscar hacerlo realidad.

La CPE es la misma desde que se fundó la República de Bolivia, solamente que se modificó muchas veces y parece que está en camino una nueva reforma o modificación. La última reforma entró en vigencia desde el 06 de febrero de 1995 y vale la pena tener un ejemplar de esta ley de leyes para leerla, comprenderla y buscar que se cumpla y respete en todos los ámbitos de la vida social.

Es una pena reconocerlo, pero en la realidad la CPE es la ley menos cumplida y posiblemente la más violada, aunque no por ello deja de ser la más importante. En lo que nos toca, resaltamos que en los artículos 6, 7 y 8 se enuncian los derechos y deberes de los bolivianos y bolivianas, derechos y deberes que debemos conocer.

Sobre la participación social el inciso h) del artículo 7 indica que tenemos derecho a “formular peticiones individual y colectivamente”, por lo tanto es una fuente de derechos que derivan u originan otros derechos comprendidos en leyes específicas como veremos en esta reflexión.

## 2. Igualdad formal y desigualdad real

La CPE declara literalmente la igualdad ante la ley en el artículo 6 punto I. Esta igualdad se expresa en que “todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera”.

Esa es la **igualdad formal o legal**, es decir es legal y está reconocida en la ley de leyes. Sin embargo, en la realidad existe desigualdad o diferencias que hacen inclinar la aplicación de las leyes a favor de las personas, grupos o sectores de la sociedad que tienen más recursos económicos o poder que las otras personas. Esta situación se denomina **desigualdad real**.

Bolivia es un modelo o referencia para otros países por sus leyes que en el papel son justas y modernas, pero que en su aplicación o vigencia son incumplidas hasta por las personas que están encargadas de hacerlas cumplir, es decir los propios gobernantes y autoridades en casi todos los niveles. Una gran mayoría de las personas en nuestro país viven indiferentes ante este problema de incumplimiento de las leyes por distintas razones, pero si no hay un cambio de actitud en cada persona, las cosas seguirán empeorando y una minoría rica y poderosa seguirá disfrutando del poder y sus frutos con las leyes a su favor en la práctica, mientras que una gran mayoría pobre e ignorante seguirá explotada libremente sin acceso democrático a la justicia.

Las reformas al Estado desde 1985 son muy profundas, y aunque no pretendemos hacer un análisis de la situación económica, no podemos desconocer que las leyes responden a la realidad económica, por lo tanto el modelo económico de libre mercado, de la oferta y la demanda, del capital, de las transnacionales y de otros factores de poder vigente desde septiembre de 1985, son los elementos sobre los cuales giran los cambios. Ante este panorama de liberalismo económico vigente o de libre mercado, se aprobaron algunas leyes que dejan espacios de participación social, buscando tal vez parchar o reducir en algo el alto costo social de medidas económicas que han profundizado la pobreza y aumentado la corrupción. De algunas de éstas leyes como agujeros de participación social, con algunos beneficios y oportunidades para el pueblo nos ocupamos a continuación.

## 3. Ley de Participación Popular

La Ley de Participación Popular (N° 1551) es una ley que apunta básicamente a la democratización de la sociedad, la participación, el reconocimiento de los valores culturales originarios, descentralización, equidad y un redimensionamiento de lo rural. Los pilares de esta ley son los siguientes:

a) Reconoce la personalidad jurídica a las organizaciones comunitarias (juntas vecinales, comunidades indígenas y comunidades campesinas) las mismas que a partir de dicho reconocimiento tienen derecho a exigir, a sugerir, a fiscalizar, a participar y obviamente la obligación de colaborar en el servicio a la comunidad.

b) Se reconoce por primera vez el control social sobre la administración a través de la constitución de los Comités de Vigilancia, quienes deben fiscalizar al Gobierno Municipal y en especial velar porque los recursos de la Participación Popular sean correctamente invertidos.

c) Redistribuye de forma más equitativa los recursos de acuerdo a la población y ya no de acuerdo a la contribución de cada departamento o municipalidad

d) Transfiere a los gobiernos municipalidades responsabilidades en el campo de la salud, educación, deportes, cultura, caminos vecinales, micro riego y actividades vinculadas al desarrollo humano.

e) Reorganiza la jurisdicción municipal convirtiendo a las alcaldías de instituciones solo de ciudad en gobiernos municipales urbanos y rurales

f) Finalmente reorganiza la administración pública en función de las tareas de la Participación Popular. Reorganización que busca acercar al Estado al seno de la sociedad civil.

#### **4. Ley de Descentralización Administrativa**

Mediante la Ley de Descentralización el Gobierno Central transfiere o delega a las Prefecturas muchas de las competencias que tradicionalmente estaban radicadas en el poder central. El centralismo se reduce en alguna medida aunque el ejercicio del gobierno es aún unitario, es decir no se cambió sino que se

descentralizó tareas administrativas concretas. Entre esas nuevas competencias o actividades delegadas a las Prefecturas o gobiernos departamentales tenemos las de educación, salud y servicios sociales.

La creación de un Consejo Departamental en donde las provincias tienen una participación predominante, logró que la sociedad puede participar mucho más efectivamente en temas en los que las decisiones estaban demasiado lejanas. Otro aspecto relevante en esta ley es que las Prefecturas se vinculan estrechamente con los gobiernos municipales a fin de que a través de la coordinación conseguir los objetivos regionales y comunales comunes.

#### **5. Ley de Reforma Educativa**

La Ley de Reforma Educativa cambió viejos paradigmas sobre la educación buscando convertir a la educación en un instrumento liberador y de desarrollo integral del ser humano. Entre sus postulados más importantes están:

- a) Reconoce el idioma de los pueblos nativos.
- b) Reorienta el énfasis en la enseñanza y la orienta preferentemente al aprendizaje
- c) Incorpora a los gobiernos municipales a la problemática de la educación.
- d) Incorpora a las comunidades y sujetos sociales al proceso educativo, (Juntas escolares, Núcleos escolares y Consejos Departamentales educativos).
- e) Trata de reorientar la currícula de una proceso antes principalmente teórico a uno mucho más vinculado a la practica y a la realidad social.

f) Incorpora a las Universidades en la búsqueda de cualificar la formación superior.

## 6. Ley de Municipalidades

La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio (Art. 5 de la Ley de Municipalidades).

Las tareas, atribuciones, competencias y funciones del municipio fueron ampliadas por la Ley de Participación Popular, (Artículo 14) que establece que además de sus funciones tradicionales la alcaldía se hace cargo de la infraestructura de los sistemas de salud, educación y las áreas de cultura, educación, micro riego y caminos vecinales.

Para atender estas funciones la alcaldía debe tener una estructura, es decir una organización que le permita funcionar y cumplir con sus responsabilidades. La estructura del Gobierno Municipal está dividida en dos grandes pilares:

- ⇒ EL Concejo Municipal
- ⇒ EL Ejecutivo Municipal (Alcalde)

### a) Concejo Municipal

Es el órgano legislativo, es decir el que dicta normas denominadas ordenanzas municipales, que son disposiciones obligatorias en la jurisdicción territorial

del municipio y en materia municipal (higiene, policía urbana, planificación, control de normas en productos para el consumo masivo, tenencia de tierras, ornato público, cultura, vialidad, deportes, servicios públicos y otros temas de competencia del municipio).

Además de la potestad legislativa, el Concejo Municipal ejerce funciones de Control y fiscalización de las actividades del Ejecutivo Municipal. El Concejo Municipal además es la instancia en donde se definen las políticas y estrategias de desarrollo, siendo la instancia en la cual se aprueba el PRESUPUESTO MUNICIPAL.

Finalmente cabe decir que de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Municipalidades, es el Concejo la máxima autoridad del Gobierno Municipal, siendo por lo tanto el máximo nivel jerárquico y la última instancia de apelación en procesos administrativos municipales.

Las atribuciones, competencias, y facultades del Concejo Municipal están determinados en los artículos 200 y 201 de la Constitución Política del Estado y el artículo 12 de la Ley de Municipalidades.

### b) Ejecutivo Municipal

El Ejecutivo Municipal es el órgano encargado de ejecutar las políticas definidas en el Concejo Municipal y tiene carácter operativo.

Lo dirige un alcalde electo directamente en elecciones populares o por el Concejo Municipal en caso de no haber alcanzado la mayoría absoluta. Los artículos 200 y 201 de la Constitución establecen básicamente las características del Alcalde municipal y el artículo 44 de

la Ley de Municipalidades describe en detalle las tareas y responsabilidades del Alcalde municipal, entre las que principalmente se encuentran:

1. Representar al Gobierno Municipal;
2. Presentar a consideración del Concejo proyectos de Ordenanzas Municipales;
3. Promulgar, en el plazo máximo de diez (10) días calendario, toda Ordenanza Municipal aprobada por el Concejo. En caso de existir observaciones sobre la misma, deberá representarlas dentro de dicho plazo;
4. Ejecutar las decisiones del Concejo y, para este efecto, emitir y dictar Resoluciones;
5. Determinar las estrategias y otros aspectos del Municipio mediante Resoluciones y darlas a conocer al Concejo Municipal;
6. Designar y retirar a los Oficiales Mayores y personal administrativo;
7. Supervisar por la eficiente prestación de servicios a la comunidad;
8. Planificar, organizar, dirigir y supervisar las labores del Órgano Ejecutivo;
9. Elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial con sus normas y reglamentos, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional, para su aprobación, dentro de los noventa (90) días de gestión;
10. Elaborar y elevar ante el Concejo Municipal, para su consideración y aprobación, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal, hasta

el 15 de noviembre de la gestión anterior;

El alcalde municipal para llevar adelante su trabajo tiene una estructura de personal de acuerdo a la ley de municipalidades. Sus colaboradores inmediatos son los oficiales mayores quienes a su vez tienen unidades o dependencias específicas encargadas de distintos aspectos de la administración municipal. Existe una burocracia municipal al servicio de los habitantes del municipio que debería ser eficaz y eficiente.

## 7. Ley del Defensor del Pueblo

La ley 1818 del 22 de diciembre de 1997 en su artículo 1° define que el Defensor del Pueblo es una Institución establecida por la Constitución Política del Estado para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas con relación a la actividad administrativa de todo el sector público; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos. Tiene por misión, como Alto Comisionado del Congreso, la defensa y protección de las garantías y derechos individuales y colectivos, tutelados por la Constitución Política del Estado y las Leyes.

El Defensor del Pueblo se rige por los siguientes principios:

- a) **Principio de gratuidad.**- I. Todas las actuaciones del Defensor del Pueblo son de carácter gratuito. En el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo estará exento del pago de valores fiscales y cualesquiera otras cargas u obligaciones.

II. Toda persona que realice gestiones ante el Defensor del Pueblo, estará exenta de cualquier pago.

b) **Principio de Accesibilidad.**- Toda persona sin excepción alguna puede acudir al Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo tiene como sede la ciudad de La Paz. Su ámbito de competencia abarca todo el territorio nacional; pudiendo establecer oficinas en cualquier lugar del país, de acuerdo a lo establecido en su reglamento interno. A efectos de la presente Ley, quedan comprendidas en las competencias del Defensor del Pueblo, la administración pública centralizada, descentralizada, entidades autónomas, desconcentradas, gobiernos municipales y todo organismo del Estado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, asimismo, las cooperativas e instituciones privadas que presten servicios públicos.

### 8. Ley del Nuevo Código de Procedimiento Penal

La ley del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCP) entró en vigencia o se aplica desde el 31 de mayo del año 2001, cambiando el anterior procedimiento penal con un nuevo sistema de administración de justicia penal para superar la retardación y la corrupción en los procesos penales con participación ciudadana.

Creemos fundamental entender los conceptos claves o centrales del nuevo procedimiento porque los juicios penales serán:

- a) **Orales:** con la oralidad como forma natural de comunicación, se evitará la retardación generada por la acumulación innecesaria de expedientes.
- b) **Públicos:** existirá participación ciudadana y pleno control de la población como una garantía de transparencia
- c) **Continuos:** las audiencias serán sucesivas y no se suspenderán por ningún motivo. Las sentencias deberán llegar rápidamente.
- d) **Contradictorios:** las partes debatirán sus fundamentos en plena igualdad. La Fiscalía usará con pruebas obtenidas de manera legal y el acusado usará todos los medios de defensa a su alcance.

En la teoría del deber ser o del espíritu de los legisladores, se plantea que:

- a) Ningún juicio dure mas de tres años
- b) La detención preventiva se aplique en casos excepcionales
- c) Se respetarán las garantías constitucionales de la presunción de inocencia y el juicio justo
- d) Las víctimas obtendrán el resarcimiento inmediato del daño que se les causó a través de salidas alternativas

Pero tal vez lo importante y novedoso de este nuevo procedimiento y en lo que nos interesa, está relacionado con la participación de jueces ciudadanos (personas mayores de 25 años con domicilio y profesión conocida) que democratizarán el acceso a la justicia haciéndola transparente. Es un desafío que nos toca asumir sin rodeos.

## 9. Ley del Diálogo 2000

Hasta la fecha de finalización del presente trabajo aún no era ley aprobada en el Congreso, pero por la necesidad de contar con un instrumento que regule la distribución de los recursos de la condonación de la deuda externa, este instrumento será una nueva ley complementaria a la ley de Participación Popular. Es una ley resultado o producto polémico del Diálogo 2000 entre el Gobierno, Municipios y parte de la sociedad civil. La Ley del Diálogo tiene por objeto:

- a) Establecer los lineamientos básicos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiarán las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.
- b) Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de los programas destinados a la reducción de la pobreza.
- c) Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza.
- d) Determinar los criterios de aplicación de la Política Nacional de Compensación.
- e) Establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social para los programas destinados a la reducción de la pobreza.
- f) Instituir el Diálogo Nacional como mecanismo permanente de participación social en el diseño,

seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

La Ley del Diálogo será de cumplimiento obligatorio para todos los órganos públicos de la Administración Central y Departamental, instituciones públicas descentralizadas y Gobiernos Municipales. Entrará en vigencia en el segundo semestre del año 2001. Los Comités de Vigilancia y Consejos Consultivos en el nivel local, así como las organizaciones de la sociedad civil (Mecanismos de Control Social), reciben nuevas atribuciones relacionadas con el control social organizado. El control social es un tema nuevo que trataremos en otro trabajo.

## 10. Hecha la ley hecha la trampa

Existen leyes que abren nuevas oportunidades para la participación social, sin embargo, no podemos olvidar que el viejo dicho “hecha la ley, hecha la trampa” es una realidad en Bolivia. Aunque las leyes sean buenas o planteen cosas interesantes, nos caracterizamos por ser creativos en inventar formas de burlar o incumplir las mismas, en vez de ser creativos en su cumplimiento y exigibilidad en todos los niveles. La corrupción ganó por mayoría en la cultura jurídica y política o en el ambiente de ejercicio y respeto de las leyes, por lo tanto el desafío es que logremos avanzar en la exigibilidad del cumplimiento y ejercicio de los derechos reconocidos por la CPE y las leyes específicas. Solamente de esta manera superaremos la contradicción entre la igualdad formal y la desigualdad real existente en la sociedad actual, porque como existe otro refrán popular “del dicho al hecho hay mucho trecho”.