

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2537>

Procesamiento administrativo de alcaldes municipales: análisis del texto constitucional, jurisprudencia constitucional relevante

Administrative processing of municipal mayors: analysis of the
constitutional text, relevant constitutional jurisprudence

Hugo Cruz Mendoza

itghcm77@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-9617-1153>

Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS)

Tarija – Bolivia

Artículo recibido: 08 de agosto de 2024. Aceptado para publicación: 23 de agosto de 2024.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Bolivia se constituye en un modelo de Estado en el que se establece cuatro niveles decisorios con capacidad legislativa, el nivel central del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional) para el Estado boliviano, el Gobierno Autónomo departamental (Asamblea Legislativa Departamental) para el ámbito de jurisdicción, el Gobierno Autónomo Municipal (Concejo Municipal) en el ámbito de su jurisdicción, y las Autonomías Indígena originario Campesinas. En ese entendido, a pesar de la existencia de separación de poderes que existe entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo, dentro del Estado Plurinacional de Bolivia, resguardada por la CPE que entró en vigencia desde la gestión 2009, a la fecha existe intromisión y usurpación de funciones por parte de algunos Consejos Municipales sobre actos propios de las Máximas Autoridades Ejecutivas Municipales dentro de nuestro Estado Plurinacional, empero, al margen de ello, lo más vulneratorio es el procesamiento administrativo por parte de los consejos municipales a las MAEs municipales. Lo que se torna en un lesivo accionar en el entendido de que los mismos no tienen la facultad para procesar, ni mucho menos sancionar administrativamente a los alcaldes municipales. En ese entendido la presente investigación realiza un análisis de nuestro texto constitucional, diferentes fallos emitidos por el Tribunal Constitucional Plurinacional, de ello advertir el accionar conculcatoria a derechos y garantías constitucionales por parte de los consejos municipales al procesar y sancionar administrativamente a las MAEs municipales. En ese orden de ideas, a modo de cierre se emiten conclusiones y recomendaciones correspondientes.


Palabras clave: estudios de las competencias de los concejos municipales, facultad de procesar y sancionar a las máximas autoridades ejecutivas municipales, separación de poderes

Abstract

Bolivia is constituted as a model of the State in which four decision-making levels with legislative capacity are established: the central level of the State (Plurinational Legislative Assembly) for the Bolivian State, the departmental autonomous government (Departmental Legislative Assembly) for the jurisdictional scope, the municipal autonomous government (Municipal Council) in its jurisdictional scope, and the indigenous native campesino autonomies.

In this context, despite the existence of a separation of powers between the executive and legislative branches within the Plurinational State of Bolivia, safeguarded by the Political Constitution of the State (CPE) which came into effect in 2009, to date there is interference and usurpation of functions by some Municipal Councils over acts proper to the Municipal Executive Authorities (MAEs) within our Plurinational State. However, beyond this, the most harmful is the administrative processing by municipal councils of municipal MAEs. This becomes a harmful action in the sense that they do not have the authority to process, let alone administratively sanction, municipal mayors. In this context, the present investigation conducts an analysis of our constitutional text and various rulings issued by the Plurinational Constitutional Court, from which the infringing actions on constitutional rights and guarantees by municipal councils in processing and administratively sanctioning municipal MAEs are observed. In this order of ideas, conclusions and corresponding recommendations are issued as a closing note.

Keywords: studies of the competencies of municipal councils, authority to process and sanction municipal executive authorities, separation of powers

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Cómo citar: Cruz Mendoza, H. (2024). Procesamiento administrativo de alcaldes municipales: análisis del texto constitucional, jurisprudencia constitucional relevante. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (4), 3898 – 3916. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i4.2537>

INTRODUCCIÓN

La separación de poderes es un principio fundamental del constitucionalismo moderno que busca evitar la concentración excesiva de poder y garantizar el equilibrio y control mutuo entre los órganos del Estado (Montesquieu, 1748/2007; Madison, 1788/1961). En el contexto boliviano, este principio ha evolucionado desde una concepción clásica de división de poderes hasta un modelo de separación de funciones con múltiples niveles y formas de distribución del poder estatal (Andaluz, 2013; Verdugo, 2015).

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 estableció un nuevo marco para la organización territorial y la autonomía de los gobiernos subnacionales, incluyendo los municipios (Zuazo, 2012; Ameller, 2015). Este diseño constitucional implica una compleja articulación de competencias y relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos a nivel local, que plantea desafíos para la gestión pública y la gobernabilidad democrática (Finot, 2016; Arandia, 2018).

En este contexto, el análisis del procesamiento administrativo de los alcaldes municipales por parte de los concejos municipales adquiere especial relevancia. Por un lado, la legitimidad democrática directa de ambos órganos exige un cuidadoso equilibrio en sus funciones de fiscalización y sanción (Zegada, 2014; Tórriz, 2017). Por otro lado, la necesidad de prevenir abusos y garantizar la responsabilidad de los funcionarios públicos demanda mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas (Quintana, 2015; Chivi, 2016).

A pesar de su importancia, la literatura académica sobre este tema específico es aún escasa en Bolivia. Existen estudios sobre la autonomía municipal (ej., Blanes, 2000; Urioste, 2009), las relaciones intergubernamentales (ej., Barbery, 2015; Villarroel-Böhrt, 2017) y el control público (ej., Yaksic, 2012; Palacios, 2018), pero pocos han abordado en detalle la cuestión del procesamiento administrativo de alcaldes por concejos municipales desde una perspectiva constitucional.

Este artículo busca contribuir a llenar ese vacío analizando críticamente el tratamiento de este tema en el texto constitucional boliviano y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional. A través de una cuidadosa revisión de sentencias y declaraciones clave, se busca esclarecer los principios y criterios que rigen la separación de funciones entre los órganos ejecutivos y legislativos municipales, así como los alcances y límites de la potestad administrativa sancionadora de los concejos sobre los alcaldes.

Este análisis es relevante no solo para avanzar en la comprensión teórica de la arquitectura constitucional boliviana, sino también para identificar posibles áreas de mejora en el diseño y funcionamiento de los gobiernos autónomos municipales. En última instancia, se trata de fortalecer el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y la eficacia de la gestión pública a nivel local en Bolivia.

METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este estudio, se realizó un análisis documental de sentencias y declaraciones del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia relacionadas con la separación de poderes y el procesamiento administrativo de alcaldes municipales por parte de los concejos municipales.

La búsqueda de estos documentos se realizó en el Sistema de Información Legal del Estado Plurinacional de Bolivia (SILEP), una base de datos oficial que recopila la jurisprudencia de los altos tribunales del país. Se utilizaron los siguientes términos de búsqueda: "separación de poderes", "alcaldes municipales", "procesamiento administrativo", "concejos municipales" y "autonomía municipal".

Los resultados de la búsqueda fueron filtrados por relevancia y por fecha, abarcando el periodo desde la entrada en vigor de la Constitución Política del Estado de 2009 hasta el presente (2023). Este recorte temporal se justifica por el interés en analizar la interpretación y aplicación de las normas constitucionales vigentes sobre la materia.

De los resultados obtenidos, se seleccionaron aquellas sentencias y declaraciones que cumplieran con los siguientes criterios de inclusión:

- Abordaban directamente cuestiones relacionadas con la separación de funciones entre los órganos ejecutivos y legislativos municipales.
- Analizaron la potestad administrativa sancionadora de los concejos municipales sobre los alcaldes.
- Establecen principios, criterios o estándares de interpretación constitucional sobre la materia.
- Tenían efectos generales y obligatorios, es decir, sentaban jurisprudencia vinculante.

Se excluyeron aquellos documentos que, aunque mencionan tangencialmente el tema, no desarrollaban un análisis sustantivo del mismo o se referían a cuestiones fácticas o procesales específicas de los casos concretos.

Aplicando estos criterios, se seleccionó un corpus de seis documentos, compuesto por tres sentencias constitucionales y tres declaraciones constitucionales plurinacionales, que conforman la base del análisis presentado en este artículo.

Para cada documento seleccionado, se realizó una lectura detallada y un análisis cualitativo de contenido, identificando los principales argumentos, interpretaciones y razonamientos desarrollados por el Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la separación de poderes y el procesamiento administrativo de alcaldes municipales. Se prestó especial atención a los fundamentos constitucionales invocados, a los precedentes citados y a los estándares o tests de control establecidos.

Los resultados de este análisis fueron sistematizados y organizados temáticamente, buscando identificar convergencias, divergencias y evoluciones en la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Estos hallazgos son presentados en la sección siguiente y discutidos críticamente en la sección posterior.

Es importante señalar que, aunque el corpus seleccionado no agota toda la jurisprudencia constitucional relevante sobre el tema, sí recoge las decisiones más significativas y representativas del periodo analizado, permitiendo una comprensión amplia y profunda del tratamiento dado por el máximo tribunal constitucional boliviano a estas cuestiones.

Estas sentencias fueron extraídas del árbol de jurisprudencia constitucional, de acceso público en la Página Web oficial del Tribunal Constitucional Plurinacional, generados tras los siguientes criterios de búsqueda: “separación de poderes”, “atribuciones del concejo municipal”, “procesamiento administrativo sancionatorio a alcaldes municipales”, “Concejo municipal no puede procesar”, y “sanción administrativa a alcaldes”, lo cual dio por resultado seis (6) fallos relevantes emitidos antes y de manera posterior a la entrada en vigor de la Constitución Política del Estado, cuyas problemáticas se circunscribe a dilucidar sobre la separación de poderes entre el ente ejecutivo y el legislativo, sobre si el concejo municipal tiene potestad para sustanciar procesos administrativos sancionatorios en contra de un alcalde municipal.

Las Sentencias Constitucionales, Sentencias Constitucionales Plurinacionales, Declaraciones Constitucionales Plurinacionales que conforman el corpus analítico de esta investigación corresponden a un periodo histórico del 2004 a la gestión 2022 años. A continuación, se detallan las

mismas en orden cronológico y se incluye una separación para facilitar su comprensión a nivel metodológico:

Fallos constitucionales sobre el procesamiento administrativo por parte del consejo municipal a un alcalde municipal

- Declaración constitucional plurinacional N. 0021/2015, de fecha 16 de enero de 2015;
- Declaración Constitucional Plurinacional N. 0129/2015, de fecha 30 de junio de 2015;
- Declaración Constitucional Plurinacional N. 0041/2017, de 19 de mayo de 2017;

Análisis de los fallos constitucionales

Análisis de las Sentencias Constitucionales – Separación de Poderes

Centrándonos en el análisis de las tres sentencias constitucionales que abordaron cuestiones relativas al principio de separación de poderes entre el órgano legislativo – concejo municipal- y el Órgano Ejecutivo – Alcalde Municipal- y considerando la metodología de selección de la muestra empleada, se obtienen los siguientes fallos constitucionales.

Estas decisiones, además adquieren relevancia mediática debido a las normas y problemáticas que abordan, en ese entendido con relación a la SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0009/2004, de 28 de enero, y SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0019/2005 de 7 de marzo, se hace mención a las mismas a efectos de demostrar que la separación de poderes catalogado de acuerdo al texto constitucional (CPE 2009) la misma ya se encontraba contemplada en la Constitución Política del Estado abrogada, texto que a través de su articulado N. 2 preveía al mismo como el principio de división de poderes, estableciendo claramente que el principio de separación de funciones, conocida también en la doctrina clásica del Derecho Constitucional como el principio de la ‘división de poderes’, implica la distribución de competencias y potestades entre diversos órganos estatales para el ejercicio del poder, de manera que esa distribución se constituya en una limitación para cada órgano de poder, el que solo podrá ejercer las potestades que forman parte de su competencia.

De donde se extrae que antes de la promulgación de la Constitución Política del Estado (2009), nuestra carta magna ya delimita la separación de poderes entre el entre legislativo y el ente ejecutivo, ya con la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, esta delimitación ya es determinada a través de su Art. 12, y en merced a ello, el Tribunal Constitucional Plurinacional como guardián de la constitucionalidad a través de diferentes Sentencias Constitucionales Plurinacionales ha delimitado dichos extremos, es así que a través de la SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0049/2022, de fecha 17 de agosto de 2022, que de manera clara ha establecido:

En el marco de la organización territorial o vertical del Estado, se puede comprender que el principio de la separación, coordinación y cooperación de los órganos del poder público, establecido en el art. 12 de la CPE, es principio que se aplica y extiende a los órganos de las entidades territoriales autónomas.

Que la Ley Marco de Autonomía y Descentralización ‘Andrés Ibáñez’ establece en su art. 12 que: ‘I. La forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas es democrática, participativa, representativa y comunitaria allá donde se la practique, con equidad de género. II. La autonomía se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo y ejecutivo. La organización de los gobiernos autónomos está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos. III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí’.

Que los principios de separación y coordinación de los órganos de las entidades territoriales autónomas, fueron plasmados de manera transversal en los preceptos establecidos para las entidades

territoriales autónomas en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado. Primeramente el art. 272 de la CPE, señala que la autonomía, entre otras cosas, es el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo; a lo cual el art. 283 de la CPE, complementa de manera específica, que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.

Que, por mandato constitucional, se puede inferir que el Concejo Municipal delibera, legisla y fiscaliza, en tanto que el Órgano Ejecutivo presidido por el Alcalde, reglamenta y ejecuta, postulado que ha sido ratificado supra, por las SSCC 1714/2012 y 2055/2012.

Que el art. 410.II.4 de la CPE, en referencia a la jerarquía para la aplicación de la norma establece a 'Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes', como normas que se encuentran jerárquicamente por debajo de la legislación emitida por los órganos deliberativos de los diferentes niveles de gobierno.

Que el principio de separación de órganos traducida en una separación de funciones o facultades, identificadas por la Ley Fundamental, no es otra cosa que la división horizontal del poder replicada en los órganos de las entidades territoriales autónomas, con el fin concretar una división funcional del trabajo en los niveles subnacionales del Estado.

Sin embargo, para ejercer correctamente la titularidad de las facultades o funciones asignadas constitucionalmente a los órganos de las entidades territoriales autónomas, la separación de funciones debería estar acompañada de una óptima separación de administraciones, es decir, que cada órgano pueda consolidarse como una entidad con autonomía de gestión administrativa, presupuestaria y técnica.

Que si bien un gobierno autónomo municipal, no se encuentra posibilitado de instituir al interior de su gobierno la separación de administraciones para sus órganos, debe buscar los mecanismos alternativos que puedan garantizar la correcta separación de funciones y facultades de los órganos.

Que la separación de los órganos de las entidades territoriales autónomas, pretenderá consolidar un gobierno autónomo en el cual sus órganos no tengan interdependencia administrativa ni coercitiva, lo cual obliga a estos órganos a coordinar y cooperarse mutuamente para el logro de objetivos en pro del municipio y sus habitantes”;

En ese entendido de acuerdo al fallo constitucional supra, refiere que los principios de separación, coordinación y cooperación de los órganos del poder público, previsto en el citado art. 12 de la Ley Fundamental, son aplicables y se extienden a los órganos de las entidades territoriales autónomas, los mismos que fueron plasmados de manera transversal en el art. 272 de la CPE, señalando que la autonomía, entre otras cosas, es el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo; de otro lado, el art. 283 constitucional, complementa señalando que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde; llegando a inferir que, en observancia del mandato constitucional, el Concejo Municipal delibera, legisla y fiscaliza, en tanto que el Órgano Ejecutivo presidido por el alcalde, reglamenta y ejecuta.

En tal sentido, al quedar establecido que los órganos de las entidades territoriales autónomas son independientes entre sí, a efectos de ejercer correctamente la titularidad de sus facultades constitucionalmente asignadas; el ente deliberante, no puede establecer normas administrativas de carácter obligatorio para el órgano ejecutivo y viceversa, siendo extensible esta situación para temas administrativos, debiendo en tal virtud contar con sus propios reglamentos, buscando en su caso los medios alternativos que garanticen la correcta separación de funciones y facultades de dichos órganos;

extremo que, de ninguna manera puede significar que los Alcaldes queden exentos de las sanciones que correspondan, debiendo más bien el Concejo Municipal encontrar los mecanismos necesarios en el marco de su facultad fiscalizadora, acudiendo a las instancias legales competentes, con el fin de sancionar a la autoridad edil que incurra en faltas cometidas en el ejercicio del cargo, entre otras,

En ese entendido se tiene que a partir de estas sentencias es que se ha delimitado las atribuciones y funciones que corresponden al ente legislativo, y ente ejecutivo, estableciendo claramente las funciones de ambos órganos, por cuanto el Concejo municipal tiene facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa en el ámbito de sus competencias, en tanto el órgano ejecutivo – alcalde municipal-reglamenta y ejecuta, lo que delimita es que no debe existir una intromisión de funciones por ambas instancias, al pretender que un órgano está por encima de otro, cuando de acuerdo a instrumentos internacionales, texto constitucional, diferentes fallos constitucionales, ambos órganos se encuentran en la misma jerarquía, es decir ninguno es superior a otro.

Análisis de las Declaraciones Constitucionales Plurinacionales – procedimiento administrativo sancionador por parte del Consejo Municipal al Alcaldes Municipales

Centrándonos en el análisis de las tres Declaraciones Constitucionales que abordaron cuestiones relativas al procedimiento administrativo sancionatorio de alcaldes por parte del Concejo Municipal, y considerando la metodología de selección de la muestra empleada, se obtienen los siguientes fallos constitucionales.

Que sobre tal determinación el Tribunal Constitucional Plurinacional, como guardián constitucional dentro de nuestro Estado Plurinacional, ha delimitado de manera clara que el concejo municipal no tiene atribución de sustanciar procesos administrativos sancionatorios en contra de un Alcalde Municipal, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional a través de la Declaración Constitucional Plurinacional N. 0021/2015, de 16 de enero de 2015, que claramente ha determinado:

Que se debe evitar las prácticas discrecionales respecto de las sanciones que anteriormente los consejos municipales aplicaban a los alcaldes, pues actualmente estos últimos gozan de legitimidad cualitativa basada en la elección directa de los mismos, cuestión que los hace diferentes respecto del marco jurídico preconstitucional caduco de la Ley de municipalidades.

Que, a pesar de la existencia de diferentes fallos constitucionales sobre dicha temática, a la fecha persiste esa actitud discrecional de algunos concejos municipales que de manera ultranza, a través de su comisión de ética, procesan y sancionan a alcaldes municipales;

Que ello no significa que los alcaldes quedan exentos de sanciones, pues el concejo municipal deberá encontrar mecanismos necesarios que acompañen la facultad fiscalizadora que desempeñan, y deberán acudir a instancias competentes para que estas sean las que vayan a sancionar al Alcalde respecto de sus faltas, y/o responsabilidad contra la función pública.

Por cuanto el Art. 28 de la Ley 1178 ha sido sabia al determinar que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto: a).- La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión; b).- Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario; 3.- El término “servidor público” utilizado en la presente Ley, se refiere 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; 4.- Los términos “autoridad” y “ejecutivo” se utilizan en la presente ley 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 formen parte.

Por su parte la DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL N. 0129/2015 de fecha 30 de junio de 2015, que de manera clara ha establecido:

Que el ente legislativo, luego de su tarea fiscalizadora de los entes colegiados siempre se traducen en votación, como instrumento de fiscalización la misma que dará lugar a una manifestación aprobatoria o de rechazo al acto administrativo del ejecutivo municipal sometido a fiscalización, del mismo dependerá su archivo interno o en su caso la remisión de obrados a la instancia competente para que este se encargue de sustanciar, supuestos indicios de responsabilidad que el ente deliberante municipal en su labor fiscalizadora identifica;

Que el presente fallo constitucional hace referencia que si existe indicios de responsabilidad contra la función pública por parte del ejecutivo municipal, el ente legislativo no puede sustanciar proceso administrativo sancionador alguno, empero, ello, no limita a que el mismo pueda remitir dichos antes antecedentes ante la instancia competente para el procesamiento correspondiente, es decir si el concejo municipal toma conocimiento de hechos de corrupción de una MAE el mismo pueda remitir antecedentes de la unidad de transparencia del ente municipal a efectos de que proceda conforme a derecho, y/o si considera remitir el mismo directamente ante el Ministerio Público, no existe óbice para tal determinación.

En similar sentido la DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL 0041/2017, de 19 de mayo de 2017, que de manera categórica ha establecido:

Que este fallo constitucional ha sido bien sabio al determinar que por la cláusula de residualidad el Concejo Municipal no tiene facultad para regular sobre el “proceso interno por responsabilidad administrativa y sancionar al alcalde o alcaldesa municipal”, es decir, será una ley del nivel central del estado la que determine el procedimiento y la instancia correspondiente para dicho procesamiento”;

Puesto que, con el nuevo orden constitucional el concejo municipal ya no es la máxima instancia del gobierno municipal, ahora existe la igualdad de órganos, en mérito a lo señalado, el concejo municipal no puede procesar al órgano ejecutivo;

Se determina que no existe atribución y/o facultad para que el concejo municipal pueda procesar y sancionar a un alcalde municipal, en el entendido de que ambas instancias, ejecutivo y el legislativo, se encuentran en el mismo nivel de igualdad, y por ende existe separación de poderes entre los mismos;

De donde se infiere claramente que el Consejo Municipal no tiene atribución para sustanciar procesos administrativos sancionatorios, no obstante, ante el conocimiento de un hecho contra la función pública, los mismos tienen la vía expedita de remitir antecedentes de hecho contra la función pública, ante la instancia competente para el efecto, a efectos de que proceda de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico actual, empero, no así para sustanciar procesos administrativos sancionatorios en contra de un Alcalde Municipal, en el entendido de que no tienen competencia para tal efecto, debido a que dicha potestad no emana de la ley.

DESARROLLO

Antecedentes de la separación de poderes, y contexto actual del procesamiento administrativo de los Consejos Municipales a las MAEs municipales de la separación de poderes

Como señala Clavero, “un principio de separación con jerarquía entre poderes parecía servir y hasta bastar para definir el constitucionalismo” (Clavero, 2007: 13). Es decir, la naturaleza misma de la Constitución es la separación de poderes, en busca de evitar de que el mismo pueda ser ejercido de manera despótica por un mismo sujeto, o por un mismo grupo de sujetos.

Por su parte Corvalan, señala:

El principio de división de poderes asume, en esencia, dos significados distintos. Uno, en el sentido de "división entre poderes" y el restante relativo a la "división del poder".

En ambos significados, los términos "división" y "poder" son utilizados de modo diverso.

La "división entre poderes" se refiere a la "división" como "separación", y el término "poderes" se vincula con las funciones distintas atribuidas a órganos distintos.

La "división del poder" utiliza la locución "división" como "distribución" y la palabra "poder" alude a la asignación de una determinada función a un órgano. En este supuesto el poder se "distribuye" entre órganos a partir de funciones esenciales de un Estado constitucional. Funciones legislativas, administrativas, jurisdiccionales y de contralor. (Corvalán, 2016: 161-162).

El principio de separación de poderes, conocido también la doctrina clásica del derecho constitucional como el principio de "división de poderes" el mismo se encontraba inmerso desde la primera constitución política del estado, pautado en el artículo 2 de la CPE abrogada, entendimiento comparativo por las siguientes constitucionales:

Sentencia Constitucional 0009/2004, de 28 de enero, ha señalado lo siguiente:

"...En el marco del principio fundamental referido, que está consagrado en la norma prevista por el art. 2 de la Constitución, el Constituyente ha efectuado la distribución de funciones y competencias; así la potestad legislativa, de control y fiscalización la tiene el Poder Legislativo; la función ejecutiva, administrativa y reglamentaria la ejerce el Poder Ejecutivo y el ejercicio de la potestad jurisdiccional la tiene el Poder Judicial. (...) Conforme enseña la doctrina del Derecho Constitucional, la concepción dogmática de la 'división de poderes', ha sido superada en el constitucionalismo contemporáneo con la adopción del concepto de la separación de funciones que se sustenta en los siguientes principios: 1) la independencia de los órganos de poder del Estado; 2) la coordinación e interrelación de funciones entre los órganos; y 3) el equilibrio entre los órganos que se establece a partir frenos y contrapesos; ello implica que los diversos órganos de poder del Estado no desarrollan única y exclusivamente su función esencial, también participan en el desempeño de las funciones y labores de los otros órganos, en el marco de las atribuciones y competencias conferidas por el Constituyente, así el Legislativo participa en las labores del Ejecutivo aprobando el presupuesto general de la nación, o ratificando los tratados internacionales, entre otros; de su parte el Ejecutivo participa en las labores del Legislativo a través de los mecanismos previstos en la Constitución, tales como la iniciativa legislativa, la promulgación de la Ley, entre otras actividades" (las negrillas son nuestras).

Por su parte la Sentencia Constitucional 0019/2005 de 7 de marzo, que de manera clara ha establecido:

"... el principio de la separación de funciones, conocida también en la doctrina clásica del Derecho Constitucional como el principio de la 'división de poderes', implica la distribución de competencias y potestades entre diversos órganos estatales para el ejercicio del poder, de manera que esa distribución se constituya en una limitación para cada órgano de poder, el que solo podrá ejercer las potestades que forman parte de su competencia...";

Denotándose claramente que el principio de separación de poderes, se encontraba inmerso ya en la anterior constitución abrogada, que fue delimitada a través de diferentes sentencias constitucionales, y en el nuevo Estado Plurinacional, nuestro texto constitucional ha recepcionado el principio de separación de funciones, proclamándose en el art. 12 constitucional; siendo, como ya ha sido manifestado, una de las bases del Estado boliviano desde su fundación.

Reconociendo la utilidad de los contenidos del principio de separación de funciones desarrollado por la doctrina constitucional boliviana, es necesario precisar que las nuevas normas constitucionales previstas por la Ley Fundamental, confirman la progresión del principio, de una perspectiva clásica de poderes divididos, a la moderna y funcional separación de funciones; así, las normas del art. 12 de la CPE disponen:

“Artículo 12.

I. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.

II. Son funciones estatales la de Control, la de Defensa de la Sociedad y la de Defensa del Estado.

III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí” ; lo resaltado y las negrillas son nuestras.

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (Art. 269.I CPE);

Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, auto gobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación, y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos, y preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado (Art. 270 CPE).

La Autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora, y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de sus jurisdicción y competencias y atribuciones (Art. 172 CPE).

El gobierno autónomo municipal está constituido por un concejo municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora, y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano Ejecutivo, presidido por la alcaldesa o el alcalde (Art. 283 CPE).

Los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la constitución política del estado y la presente ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en el ejercicio de sus competencias (Art. 11, Pa. II Ley 031 Ley de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez”. La organización del Gobierno Autónomo Municipal, se fundamenta en la independencia, separación, coordinación y cooperación entre estos órganos (Art. 4 Pa. II Ley 482).

En ese orden de ideas, se tiene que nuestro texto constitucional, ley de municipales, como asimismo diferentes fallos constitucionales desde la anterior constitución política del estado abrogada, la actual, preveían y proveen la existencia del principio de separación de poderes, que debe existir entre el ente ejecutivo y en ente legislativo, así lo ha establecido la:

SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0049/2022, de fecha 17 de agosto de 2022, que de manera clara ha establecido:

“...(…)Los principios de separación de funciones o facultades, en los órganos de las entidades territoriales autónomas.

Sobre este tema, la referida Declaración Constitucional Plurinacional, señaló lo siguiente: “En el marco de la organización territorial o vertical del Estado, se puede comprender que el principio de la separación, coordinación y cooperación de los órganos del poder público, establecido en el art. 12 de la CPE, es principio que se aplica y extiende a los órganos de las entidades territoriales autónomas.

Por ello, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización ‘Andrés Ibáñez’ establece en su art. 12 que: ‘I. La forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas es democrática, participativa, representativa y comunitaria allá donde se la practique, con equidad de género. II. La autonomía se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo y ejecutivo. La organización de los gobiernos autónomos está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos. III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí’.

Los principios de separación y coordinación de los órganos de las entidades territoriales autónomas, fueron plasmados de manera transversal en los preceptos establecidos para las entidades territoriales autónomas en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado. Primeramente el art. 272 de la CPE, señala que la autonomía, entre otras cosas, es el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo; a lo cual el art. 283 de la CPE, complementa de manera específica, que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.

Por tanto, y en concordancia con el mandato constitucional, se puede inferir que el Concejo Municipal delibera, legisla y fiscaliza, en tanto que el Órgano Ejecutivo presidido por el Alcalde, reglamenta y ejecuta, postulado que ha sido ratificado supra, por las SSCC 1714/2012 y 2055/2012.

A ello, cabe recordar que el art. 410.II.4 de la CPE, en referencia a la jerarquía para la aplicación de la norma establece a ‘Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes’, como normas que se encuentran jerárquicamente por debajo de la legislación emitida por los órganos deliberativos de los diferentes niveles de gobierno.

Entonces, el principio de separación de órganos traducida en una separación de funciones o facultades, identificadas por la Ley Fundamental, no es otra cosa que la división horizontal del poder replicada en los órganos de las entidades territoriales autónomas, con el fin concretar una división funcional del trabajo en los niveles subnacionales del Estado.

Sin embargo, para ejercer correctamente la titularidad de las facultades o funciones asignadas constitucionalmente a los órganos de las entidades territoriales autónomas, la separación de funciones debería estar acompañada de una óptima separación de administraciones, es decir, que cada órgano pueda consolidarse como una entidad con autonomía de gestión administrativa, presupuestaria y técnica.

Por lo expuesto, si bien un gobierno autónomo municipal, no se encuentra posibilitado de instituir al interior de su gobierno la separación de administraciones para sus órganos, debe buscar los mecanismos alternativos que puedan garantizar la correcta separación de funciones y facultades de los órganos.

Finalmente, la separación de los órganos de las entidades territoriales autónomas, pretenderá consolidar un gobierno autónomo en el cual sus órganos no tengan interdependencia administrativa ni coercitiva, lo cual obliga a estos órganos a coordinar y cooperar mutuamente para el logro de objetivos en pro del municipio y sus habitantes” (las negrillas y subrayado nos pertenecen).

En ese contexto, y según lo expresado en el Fundamento Jurídico III.3 de este fallo constitucional, los principios de separación, coordinación y cooperación de los órganos del poder público, previsto en el

citado art. 12 de la Ley Fundamental, son aplicables y se extienden a los órganos de las entidades territoriales autónomas, los mismos que fueron plasmados de manera transversal en el art. 272 de la CPE, señalando que la autonomía, entre otras cosas, es el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo; de otro lado, el art. 283 constitucional, complementa señalando que el gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde; llegando a inferir que, en observancia del mandato constitucional, el Concejo Municipal delibera, legisla y fiscaliza, en tanto que el Órgano Ejecutivo presidido por el alcalde, reglamenta y ejecuta.

En tal sentido, al quedar establecido que los órganos de las entidades territoriales autónomas son independientes entre sí, a efectos de ejercer correctamente la titularidad de sus facultades constitucionalmente asignadas; el ente deliberante, no puede establecer normas administrativas de carácter obligatorio para el órgano ejecutivo y viceversa, siendo extensible esta situación para temas administrativos, debiendo en tal virtud contar con sus propios reglamentos, buscando en su caso los medios alternativos que garanticen la correcta separación de funciones y facultades de dichos órganos; extremo que, de ninguna manera puede significar que los Alcaldes queden exentos de las sanciones que correspondan, debiendo más bien el Concejo Municipal encontrar los mecanismos necesarios en el marco de su facultad fiscalizadora, acudiendo a las instancias legales competentes, con el fin de sancionar a la autoridad edil que incurra en faltas cometidas en el ejercicio del cargo, entre otras, conforme se razonó en el aludido Fundamento Jurídico III.3 de esta resolución constitucional...(...); LO RESALTADO Y LAS NEGRILLAS SON NUESTRAS.

En ese entendido del análisis de las normas enunciativas del principio de separación de funciones, arroja como resultado que el Estado Plurinacional de Bolivia instituye cuatro órganos, los cuales son: el Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Órgano Electoral, que se encuentran impelidos a ejercer las competencias expresamente atribuidas a cada uno de ellos, bajo los subprincipios de: independencia, separación, coordinación y cooperación.

La distribución de la soberanía popular, en cuatro órganos del Estado Plurinacional, no alcanza a compartir todas las funciones y tareas con las que se compromete el texto constitucional, por ello ha instituido que otras funciones sean ejercidas de modo distinto y por otros entes; así, resalta la independencia de algunas instituciones, que aunque podrían estar consideradas al interior de alguno de los órganos estatales, el diseño constitucional las ha emancipado; claro ejemplo de ello es la función de control de constitucionalidad, encargado al Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual ha sido independizado del Órgano Judicial, proclamándose su tácita autonomía en el art. 179.III de la CPE.

De igual manera, además de los órganos instituidos por la norma constituyente del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, esta instrumenta otras funciones que no podrán ser ejercidas por ninguno de los cuatro órganos estatales, creando instituciones propias para que ejerzan cada una de esas funciones específicas, que son: la de Control, Defensa de la Sociedad y Defensa del Estado.

De lo expuesto, se tiene que el pueblo boliviano, titular de la soberanía (art. 7 de la CPE), la ha delegado y distribuido en los cuatro órganos del Estado; el Tribunal Constitucional Plurinacional y las tres funciones detalladas en el art. 12 constitucional; y que las mismas deben ser ejercitadas en sumisión a los subprincipios de independencia, separación, coordinación y cooperación.

De otro lado, la nueva ingeniería constitucional del Estado boliviano, ha estructurado también una distribución territorial de las funciones estatales, al reconocer entes territoriales autónomos, pues aunque no lo determine expresamente, el reconocimiento de competencias exclusivas a favor de las entidades territoriales autónomas, importa la distribución del poder y la soberanía popular también a favor de estas, de modo que el principio de separación de funciones en Bolivia avanzó de la clásica

división de poderes, a una distribución de las funciones y competencias en varios niveles y de varias formas.

Ahora bien, como ya ha sido explicado, la separación de funciones es un instrumento específicamente concebido como mecanismo para impedir una concentración de poder que genere su abuso o su ejercicio anómico e ilimitado; por ello, la división primaria es la concebida por las normas del art. 7 de la CPE, que declara la reserva de la soberanía por parte del pueblo para ejercerla de modo directo, por medio de las vías constitutivas de su voluntad primigenia, esto es la función constituyente (art. 411 de la CPE), y otras como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato y la consulta previa; de las que derivan el texto constitucional y otros instrumentos jurídicos primarios, que también se constituyen en mecanismos restrictivos de los órganos constituidos.

En consonancia con la arquitectura constitucional armonizada precedentemente, los órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, deben respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de funciones, ya que ha sido concebido como un instrumento adecuado y necesario para evitar la concentración excesiva de autoridad, estableciendo el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre los órganos, y funciones de ejercicio delegado de la soberanía se lleva a cabo con el propósito de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios al Estado; así como, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyan en controles automáticos de los distintos órganos entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana.

En ese entendido, se tiene que desde la arquitectura de nuestro texto constitucional, ya se delimita expresamente la separación de poderes entre el órgano ejecutivo y el legislativo, y merced a ello, lo prevé la ley de municipalidades, y mientras los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la constitución política del estado y la presente ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en el ejercicio de sus competencias (Art. 11, Pa. II Ley 031 Ley de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez”.

Sobre el procesamiento de alcaldes por parte del concejo municipal

Que si bien para el procesamiento de los alcaldes municipales, el ente legislativo – concejo municipal- tiene como base el Reglamento General del Concejo Municipal, el reglamento de la comisión de ética correspondiente, etc., empero, se debe tener presente que los mismos son de aplicación interna del órgano legislativo, es decir es de aplicación exclusiva del consejo municipal, y conforme lo descrito en el acápite anterior, bajo el principio de separación de poderes el Concejo Municipal no puede establecer mecanismos de fiscalización en dicho postulado normativo.

Que sobre tal determinación el Tribunal Constitucional Plurinacional, como guardián constitucional dentro del Estado Plurinacional, ha delimitado de manera clara que el concejo municipal no tiene atribución de sustanciar procesos administrativos sancionatorios en contra de un Alcalde Municipal, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional a través de la:

Declaración Constitucional Plurinacional N. 0021/2015, de 16 de enero de 2015, que claramente señalo: “...(…) se debe evitar las prácticas discrecionales respecto de las sanciones que anteriormente los consejos municipales aplicaban a los alcaldes, pues actualmente estos últimos gozan de legitimidad cualitativa basada en la elección directa de los mismos, cuestión que los hace diferentes respecto del marco jurídico preconstitucional caduco de la Ley de municipalidades. (...) ello no significa que los alcaldes quedan exentos de sanciones, pues el concejo municipal deberá encontrar mecanismos necesarios que acompañen la facultad fiscalizadora que desempeñan, y deberán acudir a instancias competentes para que estas sean las que vayan a sancionar al Alcalde respecto de sus faltas...”;

Similar razonamiento ha asumido la DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL N. 0129/2015 de fecha 30 de junio de 2015, que de manera clara ha establecido: "...las decisiones luego de su tarea fiscalizadora de los entes colegiados siempre se traducen en votación, como instrumento de fiscalización, la misma que dará lugar a una manifestación aprobatoria o de rechazo al acto administrativo del ejecutivo municipal sometido a fiscalización, del mismo dependerá su archivo interno o en su caso la remisión de obrados a la instancia competente para que este se encargue de sustanciar, supuestos indicios de responsabilidad que el ente deliberante municipal en su labor fiscalizadora identifica...";

Como la DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL 0041/2017, de 19 de mayo de 2017, que de manera categórica ha establecido:

"...por la cláusula de residualidad el Concejo Municipal no tiene facultad para regular sobre el "proceso interno por responsabilidad administrativa y sancionarlo al alcalde o alcaldesa municipal", es decir, será una ley del nivel central del estado la que determine el procedimiento y la instancia correspondiente para dicho procesamiento", de la lectura de la presente atribución, se destaca que la misma no fue adecuada correctamente, aún subsiste el propósito de disponer su procesamiento interno, puesto que, con el nuevo orden constitucional el concejo municipal ya no es la máxima instancia del gobierno municipal, ahora existe la igualdad de órganos, en mérito a lo señalado, el concejo municipal no puede procesar al órgano ejecutivo..."; LO RESALTADO Y LAS NEGRILLAS SON NUESTRAS.,

De donde se infiere claramente que el consejo municipal no tiene atribución para sustanciar procesos administrativos sancionatorios, no obstante, ante el conocimiento de un hecho contra la función pública, los mismos tienen la vía expedita de remitir antecedentes de hecho contra la función pública, ante la instancia competente para el efecto, a efectos de que proceda de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico actual.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se pudo identificar que, dentro del conjunto de sentencias analizadas, con relación a la separación de poderes entre el ente ejecutivo y el ente legislativo, dos de ellas abordan la temática de que incluso antes de la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, ya en la anterior constitución abrogada, se reconocía el principio de "división de poderes" en donde ya se tenía establecido la Distribución de funciones y competencias, en donde la potestad legislativa, de control y fiscalización lo tenía el poder legislativo, y la función ejecutiva, administrativa y reglamentaria la ejerce el poder ejecutivo; y el ejercicio de la potestad jurisdiccional la tiene el poder judicial;

Al margen de ello, se ha hecho presente de la misma manera a una de las Sentencias Constitucionales abordada, la misma que hace un análisis de la separación de poderes entre el ejecutivo y legislativo, de acuerdo a la nueva filosofía de nuestro texto constitucional, quien a través de su articulado 12 ha plasmado claramente que el estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, delimitando claramente con la inclusión de un nuevo poder del estado, que la organización está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de los órganos; haciendo énfasis así mismo a la separación plasmada en la Ley de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, y la delimitación en la Ley de Municipalidades, mismas que bajo la filosofía de la CPE (2009) delimitan la separación de poderes que debe existir entre el órgano legislativo (concejo municipal) y el órgano ejecutivo (alcalde municipal), en el entendido de que ambas instancias son electos no designados mediante dedo.

De igual manera, con relación al procedimiento administrativo sancionador de un alcalde municipal por parte del concejo municipal, se analizó tres (3) Declaraciones Constitucionales, mismas que han sido

enfáticas al establecer: 1.- Que el ente legislativo no tiene facultad, ni mucho menos atribución conferida por ley, para procesar, sustanciar, y sancionar administrativamente a un alcalde municipal, en el entendido de que ambas instancias se encuentran en el mismo nivel, por cuanto no existe instancia superior entre el ejecutivo y legislativo, pues los mismos gozan de legitimidad cualitativa basada en la elección directa; 2.- Que ello no significa que los alcaldes quedan exentos de sanciones, pues el concejo municipal deberá encontrar mecanismos necesarios que acompañen la facultad fiscalizadora que desempeñan, y deberán acudir a instancias competentes para que estas sean las que vayan a sancionar al Alcalde respecto de sus faltas, y/o responsabilidad contra la función pública, por cuanto el Art. 28 de la Ley 1178 ha sido clara al determinar que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo, sin distinción de jerarquía alguna;

DISCUSIÓN

Los hallazgos de este estudio tienen implicaciones significativas para la comprensión y el fortalecimiento de la gobernanza municipal en Bolivia. Las sentencias y declaraciones analizadas del Tribunal Constitucional Plurinacional establecen un marco interpretativo que busca equilibrar los principios de separación de poderes, autonomía municipal y control gubernamental en el contexto del Estado Plurinacional.

Por un lado, la jurisprudencia constitucional es clara en afirmar la independencia y coordinación que debe existir entre los órganos ejecutivos y legislativos municipales, en consonancia con el modelo de separación de funciones establecido por la Constitución de 2009 (Andaluz, 2013; Verdugo, 2015). Esto implica que los concejos municipales no pueden arrogarse competencias administrativas sancionadoras que corresponden a otras instancias, respetando la distribución constitucional de atribuciones.

Sin embargo, esto no significa que los alcaldes estén exentos de control y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Como señalan Quintana (2015) y Chivi (2016), la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública requieren mecanismos efectivos de fiscalización y sanción de las autoridades municipales. En este sentido, los pronunciamientos del TCP abren la vía para que los concejos acudan a instancias competentes, como la vía jurisdiccional o los órganos de control externo, para procesar las infracciones de los alcaldes, garantizando así la rendición de cuentas.

Estos criterios jurisprudenciales tienen el potencial de racionalizar las relaciones entre los órganos municipales, evitando conflictos de competencias y abusos de poder. Al mismo tiempo, plantean el desafío de diseñar y fortalecer mecanismos institucionales ágiles y efectivos para investigar y sancionar las conductas indebidas de las autoridades locales, sin menoscabar su legitimidad democrática ni la autonomía de los gobiernos municipales (Zegada, 2014; Tórriz, 2017).

En este contexto, resulta relevante el debate académico sobre los modelos de control gubernamental y rendición de cuentas que sean compatibles con los principios del Estado Plurinacional y la descentralización municipal en Bolivia (Yaksic, 2012; Palacios, 2018). Estudios comparados sobre los diseños institucionales y las buenas prácticas en otros países de la región (Finot, 2016; Arandia, 2018) pueden aportar insumos valiosos para fortalecer los mecanismos de control y sanción de las autoridades municipales, respetando la separación de funciones y la autonomía de los gobiernos locales.

Que con relación al procesamiento, sustanciación de procesos administrativos sancionatorios por parte del legislativo al ejecutivo, conforme lo narrado por nuestro texto constitucional, los tres fallos constitucionales, al existir independencia y separación de poderes entre ambos órganos, se tiene claramente establecido que el ente legislativo no tiene atribución, ni mucho menos facultad para procesar, y sancionar administrativamente a un Alcalde Municipal, en el entendido de que no existe

facultad conferida por ley para tal determinación, no existe en ninguna parte de la CPE (2009), Ley marco de autonomías, Ley de municipalidades, ni mucho menos fallo constitucional que determine dicha facultad al ente legislativo.

Que ello no quiere decir que con tal entendimiento los alcaldes municipales quedan exentos de responsabilidad contra la función pública, sino que de acuerdo a lo plasmado por nuestro ordenamiento jurídico actual, en caso de existir indicios del órgano ejecutivo de responsabilidad contra la función pública, el ente legislativo no se encuentra impedido para remitir dichos antecedentes ante la instancia competente para el efecto, pues para tal determinación no existe limitación alguna, pues por mandato constitucional el mismo incluso pueda formular denuncia correspondiente ante la entidad competente, empero, no para procesar y sustanciar procesos administrativos sancionatorios.

Que si bien el ente legislativo, detenta diferentes instrumentos jurídicos correspondientes, como un reglamento, reglamento de la Comisión de Ética, empero, ellos son aplicables internamente al ente legislativo - Concejo Municipal – pues se debe tener presente que el ente legislativo no puede establecer normas administrativas de carácter obligatorio para el órgano ejecutivo y viceversa, siendo extensible esta situación para temas administrativos, debiendo en tal virtud contar con sus propios reglamentos, buscando en su caso los medios alternativos que garanticen la correcta separación de funciones y facultades de dichos órganos; extremo que, reitero de ninguna manera puede significar que los Alcaldes queden exentos de las sanciones que correspondan, debiendo más bien el Concejo Municipal encontrar los mecanismos necesarios en el marco de su facultad fiscalizadora, acudiendo a las instancias legales competentes, con el fin de sancionar a la autoridad edil que incurra en faltas cometidas en el ejercicio del cargo.

Pues estos extremos deberían ser plasmados en la Carta Orgánica de cada municipio, conforme lo establecido por nuestro ordenamiento jurídico actual, entre una de ellas, la Ley de Marco de Autonomías, que por imperio de la CPE (2009) le esta delegada a la instancia legislativa, empero, a la fecha gran parte de los municipios aún no han elaborado, ni mucho menos aprobados sus Cartas Orgánicas.

Que a pesar de existir las limitaciones establecidas en la CPE, Ley de municipalidades, como asimismo diferentes fallos constitucionales, sobre dicha temática, a la fecha persiste esa actitud discrecional de algunos concejos municipales que de manera ultranza, a través de su comisión de ética, procesan y sancionan a Alcaldes Municipales, incluso se arrogan competencias no se le son conferidas por ley, siendo pasibles con tal extremo, a que se les formule un Recurso Directo de Nulidad (Ley 254, Código Procesal Constitucional, Art. 143);

En conjunto, estos hallazgos resaltan la evolución y la amplitud de la jurisprudencia relacionada con la separación de poderes que existe entre el legislativo y el ente ejecutivo, y el procesamiento administrativo sancionador por parte Concejo Municipal al Órgano Ejecutivo – Alcalde Municipal.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha analizado críticamente el tratamiento constitucional y jurisprudencial de la separación de poderes y el procesamiento administrativo de los alcaldes municipales por parte de los concejos municipales en Bolivia. A través de una revisión sistemática de sentencias y declaraciones clave del Tribunal Constitucional Plurinacional, se han esclarecido los principios y criterios que rigen las relaciones entre los órganos ejecutivos y legislativos municipales, así como los alcances y límites de la potestad sancionadora de los concejos sobre los alcaldes.

Los hallazgos de este estudio contribuyen a llenar un vacío en la literatura académica boliviana sobre esta materia específica, aportando una comprensión más profunda y detallada de la arquitectura

constitucional del Estado Plurinacional en el nivel municipal. Al mismo tiempo, el análisis realizado tiene implicaciones prácticas para el diseño y funcionamiento de los gobiernos autónomos municipales, al identificar los desafíos y oportunidades que plantea la jurisprudencia constitucional para fortalecer la gobernabilidad democrática y la rendición de cuentas a nivel local.

Entre las principales conclusiones del estudio, cabe destacar:

La jurisprudencia del TCP reafirma el principio de separación de funciones entre los órganos ejecutivos y legislativos municipales, estableciendo límites a la potestad sancionadora de los concejos sobre los alcaldes.

Al mismo tiempo, los pronunciamientos del TCP abren vías para que los concejos acudan a instancias competentes para procesar las infracciones de los alcaldes, garantizando así la rendición de cuentas.

Estos criterios jurisprudenciales tienen el potencial de racionalizar las relaciones entre los órganos municipales, evitando conflictos de competencias y abusos de poder.

Sin embargo, también plantean el desafío de diseñar y fortalecer mecanismos institucionales ágiles y efectivos para investigar y sancionar las conductas indebidas de las autoridades locales, respetando la autonomía municipal.

En este contexto, resulta relevante el debate académico y el análisis comparado sobre los modelos de control gubernamental y rendición de cuentas compatibles con los principios del Estado Plurinacional y la descentralización en Bolivia.

Estas conclusiones no agotan la discusión sobre el tema, sino que abren nuevas preguntas y líneas de investigación. Entre las áreas prometedoras para futuros estudios, se pueden mencionar: el análisis empírico de la aplicación de los criterios jurisprudenciales en casos concretos; la evaluación de la eficacia de los mecanismos de control y sanción de las autoridades municipales; y la comparación de los diseños institucionales y las buenas prácticas de control gubernamental en otros países de la región.

En última instancia, profundizar en estas cuestiones es fundamental para avanzar en la consolidación de un Estado Plurinacional que, respetando la autonomía municipal y la separación de poderes, garantice una gestión pública eficaz, transparente y sujeta a rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

REFERENCIAS

- Ameller, V. (2015). El proceso de descentralización en Bolivia: Marco competencial y relaciones intergubernamentales. La Paz: PADEM.
- Andaluz, H. (2013). Positivismo normativo y derecho internacional. La Paz: Plural Editores.
- Arandia, I. (2018). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1(1), 1-24.
- Bartolomé, C. (2009). El orden de los poderes. Históricas constituyentes de la Trinidad constitucional. Madrid: Trotta.
- Barbery, R. (2015). Desafíos de la coordinación intergubernamental en Bolivia. La Paz: Fundación Pazos Kanki.
- Blanes, J. (2000). Mallkus y alcaldes: La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño. La Paz: PIEB.
- Chivi, I. (2016). Control gubernamental y Estado constitucional de derecho. La Paz: Procuraduría General del Estado.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de Febrero de 2009). Obtenido de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>
- corvalán, J. (2016). Estado constitucional y división de poderes: evolución. Organización y fragmentación del poder Gobierno y administración. Cuestiones no justiciables. Reconfiguración del principio. Derecho comparado. Matices de intervención judicial. Buenos Aires: Astrea.
- Declaración Constitucional Plurinacional N. 0021/2015. (16 de Enero de 2015). Obtenido de Tribunal Constitucional Plurinacional: <http://www.tribunalconstitucional.bo>
- Declaración Constitucional Plurinacional N. 0041/2017. (19 de Mayo de 2017). Obtenido de Tribunal Constitucional Plurinacional: <http://www.tribunalconstitucional.bo>
- Declaración Constitucional Plurinacional N. 0129/2015. (30 de Junio de 2015). Obtenido de Tribunal Constitucional Plurinacional: <http://www.tribunalconstitucional.bo>
- Finot, I. (2016). Democratizar el Estado: Una propuesta de democratización para Bolivia. La Paz: FES-ILDIS.
- Ley 254 Código Procesal Constitucional. (5 de Julio de 2012). Obtenido de <https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20254%20CODIGO%20PROCESAL%20CONSTITUCIONAL.pdf>
- Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales. (9 de enero de 2014). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Madison, J. (1788/1961). The Federalist No. 51. In A. Hamilton, J. Madison, & J. Jay (Eds.), *The Federalist Papers* (pp. 347-353). New York: New American Library.
- Montesquieu, C. (1748/2007). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.

- Palacios, A. (2018). El control gubernamental en Bolivia: Una mirada crítica. *Revista de Derecho Administrativo*, 2(3), 45-67.
- Quintana, J. (2015). La responsabilidad de los servidores públicos en Bolivia. *Revista Boliviana de Derecho*, 1(2), 12-34.
- Sentencia Constitucional 0019/2005. (7 de Marzo de 2005). Obtenido de Tribunal Constitucional Plurinacional: <http://www.tribunalconstitucional.bo>
- Sentencia Constitucional 0049/2022. (17 de Agosto de 2022). Obtenido de Tribunal Constitucional Plurinacional: <http://www.tribunalconstitucional.bo>
- Sentencia Constitucional Plurinacional 0009/2004. (28 de Enero de 2004). Obtenido de Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: <http://www.tribunalconstitucional.bo>
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0019/2005. (7 de marzo de 2005). Tribunal Constitucional de Bolivia.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0049/2022. (17 de agosto de 2022). Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.
- Tórrez, Y. (2017). Democracia subnacional en Bolivia: De la lógica del proceso a la lógica de la política. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 14, 139-162.
- Urioste, M. (2009). Descentralización municipal y territorialización en Bolivia. In J. Blanes & E. Pabón (Eds.), *La descentralización en América Latina: Logros y desafíos* (pp. 171-205). La Paz: CIDES-UMSA.
- Verdugo, S. (2015). La división de poderes en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Estudios Constitucionales*, 13(1), 179-206.
- Villaruel-Böhrt, S. (2017). Intergubernamentalismo y descentralización en Bolivia: Un balance crítico. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 26, 198-234.
- Yaksic, F. (2012). Bases para un modelo boliviano de control gubernamental. La Paz: Contraloría General del Estado.
- Zegada, M. (2014). Descentralización e institucionalidad democrática en Bolivia. In C. Zuazo (Ed.), *Democracia participativa y crisis política: Análisis de los resultados del Referendo Revocatorio de Mandato Popular 2008* (pp. 67-98). La Paz: IDEA Internacional.
- Zuazo, M. (2012). Descentralización y democratización en Bolivia: La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.