

¿Es una ilusión o una realidad la dogmática del Derecho Administrativo Plurinacional en la práctica académica?

*Max Mostajo Machicado**
jorgemostajo@gmail.com

Presentado: abril de 2014 - Aceptado 21 de mayo de 2014

Resumen

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico de Bolivia, y con caracteres condicionadores y normativos, y en cumplimiento con el Art. 108, numeral 1 de la CPE (Constitución Política del Estado), en la práctica, el Derecho Administrativo, debía ya iniciarse delineando criterios sobre un derecho administrativo Plurinacional descritas en el artículo, sin embargo en los hechos se sigue con las corrientes tradicionales y formalistas. Por otra parte en la práctica y ejercicio de los derechos administrativos del pueblo boliviano y particularmente en las comunidades campesinas, se está afianzando más no tanto la cultura originaria, y eso se advierte en el uso por ejemplo del idioma, las actividades económicas y los bienes de consumo, para quienes están incluidos en la ley.

Palabras clave: constitución, Derecho Administrativo, plurinacionalidad, comunidades campesinas, cultura originaria.

IS IT AN ILLUSION OR REALITY, DOGMATIC LAW?

Summary

The Constitution is the supreme law in Bolivia, with conditioners and regulatory character, and in compliance with Art. 108, Paragraph 1 of the Political Constitution of the State of Bolivia. However, in practice, administrative law was already supposed to initiate with delineating criteria about plurinational administrative law described in the article, nevertheless it continues with traditional and formalist currents. Moreover, in practice and exercise of administrative rights of the Bolivian Peoples, particularly in rural communities, it is strengthening but not that much an original culture and that is evident in the use of alanguage, economic activities and consumption goods, for those included in the law.

Key words: Constitution, administrative law, plurinationaliti, peasant communities, native culture.

* Docente titular de la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés UMSA.

1 PROPEDÉUTICA METODOLÓGICA

Comienzo reflexionando sobre las intenciones proclamadas en algunos cursos y seminarios-mesa redonda referidos a la interculturalidad jurídica, pluralidad y pluralismo jurídico, donde se reflexionaron entre otras cosas, la incorporación o transversalización de estos temas en cada una de las disciplinas jurídicas, así como en el caso del Derecho Administrativo, donde quizás por ser un derecho público y general de todo el quehacer de la administración pública del Estado Plurinacional, debería considerarse de manera más particular, porque este derecho estudia e investiga las actividades públicas, como la prestación de servicios públicos, etc., en las áreas urbanas y rurales, relacionados con la satisfacción de las necesidades públicas de todo el pueblo boliviano para “vivir bien”, que no solamente se rigen por normas positivas, sino, también por costumbres y tradiciones.

18

En este marco, idealmente a los cinco años de vida plurinacional del Estado, en la parte dogmática del Derecho Administrativo boliviano, debería visualizarse ya ideas, criterios, conceptos, etc., orientados hacia la construcción del un nuevo Derecho Administrativo para un nuevo Estado, lo cual me parece que no se avizora, porque en la práctica académica, parece ajeno estos temas y más bien se afianzan los criterios y fundamentos tradicionales, no obstante de la generación del nuevo ordenamiento jurídico administrativo boliviano, y la incorporación de nuevos fenómenos jurídico administrativos, que me parece pertinente reflexionar y describirlo en esta ocasión.

2 EL ESTADO, LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

El desencanto y descontento social por el Estado-Nación y de los gobiernos libera-

les y neoliberales en Bolivia, ha generado una crisis del poder institucionalizado a inicios del siglo XXI; que tuvo su cauce en el proceso constituyente boliviano en el marco del neoconstitucionalismo Latinoamericano, que ha concluido formalmente con la aprobación del texto íntegro del proyecto de Constitución Política del Estado por el soberano a través del Referéndum Constitucional convocado para el día domingo 25 de enero de 2009, por Ley Nº 3942 de 21 de octubre de 2008, que en los hechos parece no ha concluido realmente.

Como consecuencia de este proceso, desde la perspectiva jurídica y política, se ha reconstituido o refundado un nuevo Estado, con una nueva constitución y en una solución de continuidad con una nueva legislación administrativa que debe ser objeto de consideración dogmática del nuevo derecho administrativo, lo cual encierra el esquema y arquitectura de nuestra descripción temática, que desde el punto de vista dogmático debe ser objeto de investigación y estudio del derecho administrativo plurinacional.

2.1. El Estado Plurinacional

Parafraseando a Carré de Malberg¹ se puede decir que todo estudio del Derecho Público en general como constitucional, penal, procesal, etc., y del Derecho Administrativo en particular encierra y presupone la noción del Estado. En efecto, según el criterio más difundido, se debe entender además por Derecho Público, el Derecho del Estado, es decir, el derecho aplicable a todas las relaciones jurídicas humanas y sociales en las cuales el Estado entra directamente en juego.

En cuanto al Derecho Administrativo plurinacional, como su nombre lo indica, es la rama del Derecho Público que trata,

1 CARRÉ de Malberg R. Teoría General del Estado. p.21.

estudia e investiga las reglas de la organización y funcionamiento político administrativo del Estado Plurinacional. Por lo que no se puede, pues, abordar el estudio científico de las instituciones jurídicas, la organización y el funcionamiento administrativo, o sea el derecho administrativo plurinacional con propiedad, sin caer inmediatamente en la pregunta de ¿cuál es la idea que conviene formarse del Estado mismo a cuyo cargo se encuentra la administración pública?

Ahora si bien el estudio del Estado pertenece académicamente a las asignaturas de la Filosofía del Estado, Teoría del Estado o Ciencia Política; en la construcción dogmática del Derecho Administrativo plurinacional, no puede prescindirse de sus aspectos esenciales como dijera Cassagne², en cuanto aquella significa el punto de apoyatura de sus múltiples y complejas instituciones y principios, primordialmente de la legislación administrativa, su organización y la actividad de la administración pública del Estado Plurinacional.

Por lo tanto el Estado Plurinacional es la sociedad plural jurídica y políticamente organizada, conformada por un grupo humano heterogéneo que vive en comunidad sobre un territorio determinado, cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales y legales. Tiene por finalidad lograr el bien común para “Vivir Bien” y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional; cuya personalidad jurídica es conquista del constitucionalismo³, es única y pública, titular

de derechos y obligaciones, y por tanto responsable patrimonialmente; lo cual se deduce del contenido de las normas, disposiciones, principios, valores, fines y preceptos constitucionales⁴ y legales del Estado Plurinacional.

2.2. La Constitución Política del Estado – Plurinacional

El proceso constituyente boliviano en el marco del nuevo constitucionalismo Latinoamericano emerge como un constitucionalismo necesario y vital, precedidos por las diferentes clases de protestas y descontentos sociales expresados por los administrados que en más de una ocasión fueron espontáneos y no necesariamente planificados y premeditados, porque no han sido respondidos en sus requerimientos y necesidades públicas como en los servicios públicos de salud, trabajo, educación, etc., en el marco de la constitución y legalidad administrativa establecida, y llegados en un momento de saturación, el pueblo boliviano ha buscado una forma de visualización y transformación cercanas a la desesperación, dando lugar a conmociones sociales, alteraciones del orden público e institucionales; así tenemos en Sud América el caracazo en Venezuela, la papeleta adicional en Colombia, las guerras del agua o del gas en el caso boliviano, que fueron preludios de la respuesta constituyente.

El proceso constituyente boliviano tuvo muchos despropósitos y al final el 24 de noviembre de 2007 en la ciudad de Sucre, la Asamblea Constituyente aprobó el proyecto de constitución en grande,

2 CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo T-I p. 38

3 MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo T-I p. 393. El carácter de persona jurídica del Estado es conquista del constitucionalismo. Pero, por regla general, dicha personalidad no surge de una norma específica y concreta de las constituciones; surge y se deduce del contenido de éstas y de sus diversas expresiones.

4 El poder constituyente con la Constitución Política del Estado Plurinacional, como una causa formal intrínseco de todo Estado, al integrar en una unidad u orden a la población, territorio y el poder político, le dió forma y los transforma en el ser estatal; así como el escultor con el combo y cincel en la mano, a la materia prima como es una roca, le da forma y lo transforma en una estatua o imagen.

cuya aprobación en detalle se produjo en la ciudad de Oruro el 9 de diciembre de 2007, luego aprobado por referéndum constitucional es promulgado y publicado en fecha 7 de febrero de 2009; mediante la cual Bolivia, se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, intercultural con pluralismo jurídico, como dispone el artículo 1 de la Constitución Política del Estado⁵.

Ahora bien, la plurinacionalidad, interculturalidad y pluralismo jurídico que se proclama, es una situación de hecho en Bolivia; que hay que enfocar y supuestamente se viene enfocando normativamente en la legislación administrativa para llevar la pluralidad existente hacia un pluralismo jurídico administrativo valioso, que potencie la convivencia más democrática en la práctica social administrativa; lo cual se encuentra casi impuesto por la propia característica invasora y desbordante de la constitución, al constitucionalizar el ordenamiento jurídico administrativo.

Esta constitucionalización del ordenamiento jurídico administrativo, es un proceso de transformación o innovación de la legislación administrativa, que resulta totalmente “impregnado” de las normas constitucionales, en ese sentido la Constitución Política del Estado, más allá de la supremacía y primacía del ordenamiento jurídico boliviano como dispone en el artículo 410 parágrafo II⁶, las normas y dis-

posiciones de la Constitución “...tienden a ocupar el entero espacio de la vida social, jurídica y política, condicionando la legislación administrativa, la jurisprudencia, el estilo doctrinal o dogmática del Derecho Administrativo, la acción de los actores políticos, las relaciones privadas, etc.”⁷.

Este condicionamiento de la Constitución Política del Estado, sobre el estilo doctrinal de la dogmática administrativa, presupone que en las diferentes investigaciones y estudios del derecho administrativo que se efectúen, en cuanto a las interpretaciones y los argumentos jurídicos doctrinales que se vayan a construir, deben buscarse en la Constitución los fundamentos gnoseológicos y axiológicos de las definiciones, conceptos, teorías, etc., del Derecho Administrativo Plurinacional, que desde luego parecerá una mera exposición, descripción y desarrollo de las normas, principios, valores, fines, preceptos, derechos y obligaciones constitucionales, de modo que cualquier tema, institución o acto de Derecho Administrativo debe estar precedido del análisis de los principios constitucionales que rigen la materia en cuestión⁸; así por ejemplo:

tituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución. II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

- 1.- Constitución Política del Estado.
- 2.- Los tratados internacionales
- 3.- Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
- 4.- Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

5 BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. **DISPOSICIÓN FINAL.** Esta Constitución, aprobada en referendo por el pueblo boliviano entrará en vigencia el día de su publicación en la Gaceta Oficial.

6 BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Artículo 410. I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e ins-

7 GUASTINI, Ricardo. Interpretación, Estado y Constitución p. 156.

8 Ídem.

para investigar y estudiar el tema referido a la “Administración Pública” objeto de estudio del Derecho Administrativo, debe partirse precedido y analizarse impregnado mínimamente del artículo 232⁹ de la disposición constitucional, que refiere sobre los principios constitucionales de la administración pública plurinacional, porque es de esa naturaleza la constitución y la administración del Estado.

2.3. La Legislación Administrativa Plurinacional

Como dijera Favoreu, el carácter invasivo y desbordante de la Constitución Política del Estado, ha condicionado también a la legislación administrativa porque las leyes, reglamentos y otros actos administrativos de carácter general están constitucionalizados. Esto para los clásicos y tradicionalistas del juspúblico, no tiene mayor trascendencia seguramente, porque para ellos, al tenor de la supremacía constitucional las normas administrativas siempre deben desarrollarse conforme a la normativa constitucional.

Si bien el principio de jerarquía sigue siendo uno de los elementos fundamentales de estructuración de la legislación administrativa, sin embargo, si revisamos el sistema jurídico administrativo referido a la organización y funcionamiento administrativo del Estado Plurinacional hasta ahora, vamos a ver que, hay una proliferación de categorías normativas y de principios estructuradores de la legislación como consecuencia de la “distribución de competencias”.

El principio de competencia permite garantizar la autonomía normativa de

aquellos niveles de gobierno autónomo u órganos administrativos a favor de los cuales se establecen competencias en razón de materia o de territorio, aunque condicionada por la Constitución; es decir que las leyes, reglamentos, actos administrativos de alcance general inclusive las costumbres y tradiciones referidos a la organización y funcionamiento administrativo, deben estar impregnados de las normas y disposiciones constitucionales; dicho de otra manera como indica Modugno¹⁰ el legislador o el órgano que emita o produzca normas administrativas, no puede elegir libremente los valores y fines a perseguir, sino sólo puede escoger los medios mas oportunos y/o más eficientes para realizar fines públicos heterónomos preconstituidos: aquellos establecidos en la Constitución Política del Estado.

Por otro lado como la Constitución establece que Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico administrativo, esto significa en términos de la legislación administrativa, que en materia de organización y funcionamiento administrativo del Estado Plurinacional, temporal y espacialmente “en un mismo momento coexisten varios sistemas jurídicos lo que supone un pluralismo de sistema y no una pluralidad de mecanismos o de normas jurídicas”¹¹ administrativas. De tal modo que, la legislación administrativa plural que regula la organización y las actividades de la administración pública en Bolivia, estará compuesto por el conjunto complejo de leyes, reglamentos, costumbres y otros actos administrativos de alcance general estatales, de gobiernos autónomos departamentales, de gobiernos autónomos municipales, del gobierno autónomo regional y de las autonomías

9 BOLIVIA. Constitución Política del Estado. **Artículo 232.** La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

10 Citado por Guastini

11 PÉREZ, Tapias José Antonio. Diálogo de Civilizaciones para una ciudadanía intercultural. Oscar Alba S y otro. Pluralismo Jurídico e Interculturalidad p. 163.

de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, sean estas normas jurídicas de naturaleza positiva o como costumbres y tradiciones correspondientes particularmente al gobierno indígena originario campesino.

En este sentido constitucional y legalmente las costumbres y tradiciones, son parte de la legislación administrativa a tenor del artículo 30 de la Constitución Política del Estado, porque la organización y las funciones administrativas en las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, se la ejerce de acuerdo a sus prácticas tradicionales y costumbres, todo ello en el marco del pluralismo jurídico del Estado boliviano.

3 La práctica académica en la construcción dogmática del Derecho Administrativo Plurinacional

En las actividades académicas sobre todo en las aulas, es muy llamativa la escasa atención que se presta en nuestra carrera y en el país, a la sociedad plurinacional como una situación de hecho real sociológico y como constructo científico particularmente en la ciencia del derecho administrativo, hay una desatención a sus características, a sus problemas, a su gestión en términos políticos, culturales, jurídicos, etc.

Compartiendo y contextualizando la opinión de Lucas Martín, las dificultades que experimentan nuestros sistemas de enseñanza jurídica para hacer frente a los problemas derivados de una sociedad progresivamente plurinacional con pluralismo jurídico, porque están directamente relacionadas con el mantenimiento de un modelo paleoformalista, asentado en el monopolio del derecho por el Estado Nacional y en la identificación del derecho con la ley, acostumbrados a relegar ese tipo de cuestiones

al cajón de los vestigios pintorescos en el que suele alojarse todo lo relativo al pluralismo jurídico como una peculiaridad de países atrasados¹².

3.1. Proceso de Enseñanza -Aprendizaje

De una simple observación y revisión general de los mimeógrafos estudiantiles proporcionados por los profesores o elaborados por los propios estudiantes universitarios, se puede advertir que en las aulas no se hace o se hace escasa referencia a los temas de la interculturalidad o pluralismo jurídico, particularmente referido a la organización y funcionamiento administrativo de la administración pública del Estado plurinacional.

La mayoría o casi todos atrincherados en la escuela formal positivista, enseñan y aprenden el Derecho Administrativo, construyendo la dogmática en base a la ley escrita y reflexiva estatal, omitiendo seguro por un lapsus linguis el tratamiento, estudio, información y formación sobre el “pluralismo de la legislación administrativa, institucional y plurinacionalidad de los administrados” y en materia de fuentes desestimando la costumbre y las tradiciones como normas jurídico administrativas, argumentando al puro estilo de Otto Mayer¹³ que arranca una de las corrientes que se han opuesto más rotundamente a la admisión de la costumbre como fuente en el campo del Derecho Administrativo; porque éste es un derecho esencialmente escrito y reflexivo, de donde se deduce que no hay ya lugar en él para la costumbre: cuando la administración pública no está vinculada a la ley, entonces aparece

12 LUCAS MARTÍN Francisco Javier de. La Multiculturalidad p. 96

13 Cfr. En OTTO Mayer. Derecho Administrativo Alemán. Vol. 1 p. 168 y ss.

el poder discrecional, incompatible con la corriente de la legalidad administrativa.

Actualmente advertimos que las clases magistrales de Derecho Administrativo se desarrollan sobre la base de programas fijos aprobados y publicados en 2003 ni tan antiguas; pero el problema está en los contenidos temáticos y materiales que los profesores exponen, disertan que no contienen caracteres plurinacionales, interculturales ni de pluralismo jurídico, porque es una iteración del contenido de algunos libros clásicos de Derecho Administrativo, como el texto del profesor Alfredo Revilla Quesada o Pablo Dermizaky; y en estas circunstancias los estudiantes ni siquiera toman apuntes, en el mejor de los casos se limitan a escuchar, adoptando una actitud pasiva, como si todo lo expuesto fuera cierto e indudable, para luego frustrarse en el ejercicio de la profesión, porque en su momento no se han ocupado de contrastar en la realidad.

Consecuente con las luchas sociales y la visibilización de la existencia de una pluralidad de normas jurídicas relativos a la organización y funcionamiento administrativo del Estado Plurinacional, pues se debería contribuir desde la práctica académica con la elaboración y construcción dogmática del Derecho Administrativo Plurinacional, que por supuesto habrá continuidades incluso afianzamientos de las normas e instituciones, pero también cuentan las rupturas e invocaciones, muy peculiares de un nuevo Estado Plurinacional Comunitario.

3.2. Algunas rupturas y continuidades: caracteres

El interés y la necesidad de un desarrollo integral de un estudio en lo posible completo del Derecho Administrativo Plurinacional, escapan a esta pequeña y modesta inquietud; en consecuencia haremos referencia a

algunas vicisitudes que debería perfilarse por lo menos en la introducción del estudio del Derecho Administrativo Plurinacional, en consideración a que esta disciplina jurídica es una concretización del Derecho Constitucional al decir de Fritz Werner, es decir, como el Estado es Plurinacional, y como consecuencia la norma suprema del ordenamiento jurídico establece la interculturalidad, la pluralidad y el pluralismo jurídico, es lógico que, en correspondencia la legislación administrativa, las instituciones administrativas, etc., sean de las mismas características; de lo contrario serían inconstitucionales esas normas de organización y funcionamiento administrativo del Estado, y este estilo debe reflejarse por supuesto en el estudio del Derecho Administrativo, que desde luego presenta continuidades y rupturas en relación al Derecho Administrativo antiguo, clásico y tradicional boliviano. Como ejemplo de algunas rupturas y continuidades entre el Derecho Administrativo antiguo y actual pueden mencionarse sintéticamente lo siguiente:

3.2.1. El Derecho Administrativo antiguo es estatalista, por ser de carácter racionalizado y reflexivo del ordenamiento jurídico administrativo, que excluye las normas de formación espontánea como las prácticas y costumbres, el mito y el rito; porque el Derecho Administrativo es por esencia un Derecho del Estado, en tanto la costumbre es un producto de la nación boliviana¹⁴; donde hay una continuidad y ruptura, porque si bien el Estado sigue continuando con la elaboración de la legislación administrativa, sin embargo él mismo reconoce los usos y costumbres como generadores de efectos jurídico administrativos, sobre todo como Derecho de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.

14 BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Artículo 3. La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

3.2.2. El Derecho Administrativo tradicional legalista construyó sus fundamentos doctrinales en la idea de que el legislador es infalible y sabio, por consiguiente sólo el Poder Legislativo puede dictar leyes y reglamentos¹⁵. En cambio a partir del artículo 196 de la Constitución Política del Estado y entre otros como la legislación administrativa, en la construcción de la nueva dogmática administrativa es necesario interpretar y plantear argumentos además del criterio jerárquico que sigue siendo uno de los elementos fundamentales de estructuración de la doctrina administrativa, aunque ya no es único; aquí se produce otra ruptura por la proliferación de categorías y principios desbordantes en la legislación administrativa, los criterios cronológicos, especialidad y la prevalencia competencial, que no es acompañado siempre del necesario desarrollo dogmático, y menos aún de las técnicas imprescindibles para asegurar la correcta incardinación de las nuevas estructuras argumentativas en el viejo Derecho Administrativo.

3.2.3. El Derecho Administrativo clásico es monista porque afianza la unidad y uniformidad pública y absoluta de la atención de las soluciones y necesidades sociales previstas en la norma positiva y por la administración pública estatal; hoy el pluralismo jurídico administrativo plantea una innovación, al aceptar la existencia en el seno de un mismo Estado diferentes administraciones públicas como de los gobiernos autónomos y con reglas jurídicas diferentes aplicables sobre las mismas instituciones y la satisfacción de los intereses comunes del pueblo.

3.2.4. Es positivista el Derecho Administrativo clásico, porque hasta se define como simplemente un conjunto

de normas jurídicas que regula la administración pública. O a lo mejor se reduce a "...la exposición y comentario de las leyes"¹⁶ positivas de naturaleza administrativa, olvidando que la legislación no es el Derecho, ni tampoco estudia e investiga sólo legislación, si no como una disciplina social trata los aspectos políticos, económicos y sociales que se encuentran incardinados al ámbito de la organización y funcionamiento administrativo del Estado.

3.2.5. El carácter metrojurídico del Derecho Administrativo tradicional de Bolivia se refleja en los libros cuyos estudios jurídicos reflejan de manera sostenida y únicamente sobre la organización y funcionamiento de la administración pública y la aplicación de la legislación administrativa en las áreas metropolitanas, es decir en las ciudades capitales de los nueve Departamentos y en algunas ciudades capitales de provincia más o menos grandes, como si la norma jurídica fuera hecho sólo para ámbitos metropolitanos; y en el resto de las capitales de provincia u otros asientos de la administración pública ubicadas en las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos no son objeto de consideración en la materia. Hoy presenta rupturas por el carácter normativo, invasor o condicionadora de la Constitución Política del Estado, como se ha descrito en los precedentes puntos, los estudios y la doctrina del Derecho Administrativo boliviano debe estar precedida de las bases constitucionales, y tomar en cuenta los hechos, actos, instituciones o fenómenos jurídicos administrativos dentro del perímetro de los un millón, noventa y ocho mil, quinientos ochenta y un kilómetros cuadrados, en mérito al pluralismo jurídico, político institucional, cultural y pluri-nacional, y en ese contexto.

15 BOLIVIA. Ley Nº 2650 Constitución Política del Estado de 2004. Artículo 29. Sólo el Poder Legislativo tiene facultad para alterar y modificar los códigos, así como para dictar reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales.

16 MARIENHOFF, S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I p. 144

3.2.6. El Derecho Administrativo antiguo se ha calificado de neoliberal en atención a los fundamentos basados en la legislación administrativa de la época, que dirige los intereses públicos abstractamente, porque en los hechos “tienen una función de adaptación a la realidad”¹⁷ de la población sobre todo en la necesidad de los servicios públicos; sólo se limitan a justificar nominalmente el desarrollo de las necesidades colectivas sin hacerlos realmente; porque si bien se proclama que la administración pública del Estado y su legislación administrativa está orientada a la satisfacción de las necesidades de todo el pueblo boliviano para “Vivir Bien”, llegado el momento de la ejecución, se prioriza esas necesidades en desmedro de los verdaderos intereses del pueblo; porque este Derecho Administrativo neoliberal, defiende un interés público ilusorio en la medida en que es un aparato teórico de los intereses comunes de las clases dominantes; y esto no ha cambiado hoy a mi criterio; si de cambios se habla me parece que si en cuanto a los grupos dominantes y a la fuerza algunas palabras o conceptos como clase social por movimientos sociales; no sé con qué intereses prefieren ignorar o soslayar categorías conceptuales como clases sociales etc., que me parecen que ha recobrado mayor vigencia; y lo extraño es que los que plantearon estas corrientes hoy prefieren ignorar.

3.2.7. Los fundamentos centralistas del Derecho Administrativo clásico

17 ALEXANDROV N.G. y otros. Teoría del Estado. El Estado como expresión en forma concentrada de las necesidades económicas de la clase dominante, se ve obligado objetivamente a promulgar y defender las normas que corresponden a estas necesidades económicas. De ahí que el contenido del derecho lo determine no la decisión arbitraria del Estado, ni el ideal abstracto de una justicia eterna; que no existe, sino las relaciones económicas que condicionan la voluntad de la clase dominante representada por el Estado. p. 20. Marta Harnecker. Los conceptos elementales del materialismo histórico p. 103 y siguientes.

presenta rupturas, como consecuencia de la nueva estructura y organización territorial y la distribución de competencias en razón de territorio y materia, es un derrumbe del dogma de la supremacía absoluta del legislador y del concepto unitario de ley administrativa que expresaba la concentración jurídico-político en un solo grupo social; aunque esto sea más semántico que real, porque en los hechos se sigue practicando un centralismo ajeno a las disposiciones de la legislación administrativa.

3.2.8. En el entendido de que el Derecho y en particular el Derecho Administrativo es un producto cultural; lo clásico y tradicional refleja una posición monocultural europeo continental, aunque este sistema sigue vigente, pero con la variante de que la costumbre es una fuente directa y principal del Derecho Administrativo Plurinacional cuyo fundamento se encuentra en la propia legislación administrativa¹⁸, en mérito a la pluralidad y pluralismo cultural; así se concluye además por la propia característica interna del Derecho Administrativo, que implica el estudio y construcción del argumento jurídico de la organización y funcionamiento administrativo de toda Bolivia sin discriminación, con complementariedad y relacionalidad, a no ser que esto sea simplemente un discurso de la politiquería.

3.3. La salvaguarda formalista

Después de todo lo descrito precedentemente, a la hora de poner a la práctica resulta simplemente una ilusión, porque

18 GARRIDO, Falla Fernando et all. Tratado de Derecho Administrativo. el fundamento de la obligatoriedad jurídica de la Costumbre se encuentra en la Constitución o en la Ley que, de manera general o particular, explícita o implícitamente, venga a reconocer la idoneidad de ésta fuente del derecho. Miguel S. Marienhoff en su Tratado de Derecho Administrativo. su validez depende del ordenamiento legal del país que se considere.

en la práctica académica todos cierran filas en la posición positivista y formalista, artesanal y mecanicista, basado en textos tradicionales de Derecho Administrativo, que quizás no es problema del profesor y del estudiante, si no es el sistema del proceso enseñanza aprendizaje que sigue intacto y junto aquello los argumentos dogmáticos de la disciplina jurídica administrativa de la vieja escuela, que ha creado hombres y mujeres bien instruidos en provecho del sistema formalista, incluso los propios servidores y servidoras públicos a la hora de emitir actos administrativos se convierten en ultra exegetas, formalistas y positivistas; enarbolando la ley en el ejercicio de las funciones administrativas, aunque siempre y cuando les convenga a sus intereses, porque cuando advierten que su dominación e intereses de clase está seriamente amenazada no vacilan en romper la legalidad, apelando a fundamentos disímiles y triviales, que al pluralismo jurídico.

26

Esta es la salvaguarda formalista del Derecho Administrativo, que seguro se mantendrá en la dogmática de la materia por mucho tiempo, a pesar de los compromisos y voluntades expresadas en cursos, seminarios y otros eventos académicos de transversalizar y aplicar los enfoques interculturales, pluralidad y pluralismo jurídico; sólo está quedando así no más.

3.4. La rizomática cultural

Mientras los académicos universitarios como dijera Rozo Gauta, vivimos en un mundo que ya no puede ser entendido sobre la base de saberes analíticos, que ven la realidad de forma compartimentada, y fragmentada; y por eso se busca orientar las investigaciones y estudios transdisciplinarios¹⁹ que llevan consigo el tránsito hacia

los estudios, investigaciones y prácticas transculturales, multiculturales y desde luego al pluralismo jurídico administrativo, para no quedar sometidos a la hegemonía única de la ciencia del Derecho Administrativo europeo continental. Otros siguen actuando y pensando en un mundo complejo pero de manera simple, y avanzan hacia una cultura más bien exclusiva, bajo el argumento de “queremos ser iguales a ellos” contribuyendo con ello a reforzar la hegemonía cultural, económica y política de occidente en lugar de utilizar sabidurías ancestrales, prácticas y lenguas originarias.

¿Cómo es posible, entonces un Derecho Administrativo Plurinacional? Si la mayor parte de las actividades y funciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos son de naturaleza administrativa; desde luego todo apunta hacia la sistemática reproducción de una mirada del mundo desde las perspectivas hegemónicas occidentales en las prácticas e ideas económicas, políticas, sociales, culturales, deportivas, educacionales y cognitivas que parecen inmanentes en las comunidades campesinas, particularmente en el altiplano paceño.

En este sentido todo estos reconocimientos, principios, valores y fines proclamados en la constitución y leyes “ya no es legitimado por su utilidad para la nación –o pueblo- ni para la humanidad, sino por su performatividad, es decir, por su capacidad de generar determinados efectos de poder”²⁰ político.

Así se puede concluir de la observación de las prácticas, comportamientos y expresiones de algunas de las comunidades campesinas, quienes en las asambleas, ampliados y otras concentraciones desa-

19 Cfr. CASTRO-Gómez Santiago. Decolonizarla Universidad. Lahybris del punto cero y el diálogo de saberes. La transdisciplinariedad incorpora la idea de que una cosa puede ser igual a su contrario, dependien-

do del nivel de complejidad que estemos considerando ... busca cambiar la lógica exclusiva por una lógica inclusiva pp.86, 90

20 Ídem

rollan en su generalidad en idioma castellano, responden a las entrevistas periodísticas a ser difundida a sus propias comunidades en castellano y todo ello porque hoy en sus comunidades la mayoría se comunican y hablan en castellano, y les parece raro cuando uno se expresa en idioma originario y en algunos casos parece no tener significación o credibilidad, y aquí hay que recordar que “el idioma es el pensamiento. Sin palabras no se piensa. Cuando se piensa se habla mentalmente”²¹ y a este propósito conforme a la Ley Nº 269 hasta 2015 toda servidora o servidor público deberá aprender el idioma originario de la región a nivel comunicativo. Se exige y prefieren tomar coca-cola, servirse pollos al horno, en las navidades se adornan con juego de luces, todo se compra y vende conforme a la ley del mercado, no hay trueques, por lo tanto practican una economía capitalista, etc.; y todo aquello hace presumir que simplemente es una simbología del poder; porque la realidad es otra rizoma cultural que se está reforzando. Y son pluralistas ante la ley, pero no en la realidad.

4 Conclusiones

Después de haber efectuado esta sintética descripción en base a una percepción inicial, en el marco del ordenamiento jurídico vigente y la práctica académica, se puede concluir en lo siguiente:

1. Pues en los diferentes eventos académicos se ha mostrado la permanente preocupación de la inclusión que exclusión, de este complejo conjunto de instituciones y fenómenos jurídicos relacionados con la interculturalidad, pluralidad y pluralismo jurídico, plurinacional, etc., en las diferentes asignaturas o por lo menos transversalizar, lo cual parece que se quedó ahí no más, porque en los hechos no se encardinan académicamente.

2. Si la constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano, y con caracteres condicionadoras y normativas, y en cumplimiento del artículo 108 numeral 1 de la Constitución Política del Estado, en la práctica académica, en cuanto se refiere a la información y formación, elaboración e investigación en los temas de Derecho Administrativo debía ya iniciarse bosquejando los criterios y pautas sobre un Derecho Administrativo Plurinacional por algunas razones descritas precedentemente; sin embargo en los hechos se sigue con las corrientes tradicionales y formalistas.

3. Por otro lado en la práctica del ejercicio de los derechos administrativos del pueblo boliviano y particularmente en las comunidades campesinas, se está afianzando más no tanto la cultura originaria, y eso se advierte en el uso por ejemplo del idioma, las actividades económicas y los bienes de consumo; para quienes lo de pluri están en la ley, pero en los hechos prefieren lo otro.

21 REINAGA, Fausto. La Revolución India. p. 321

5 Bibliografía

1. ALEXANDROV N.G. y otros. Teoría del Estado. Editorial Grijalbo, S.A. México D.F. 1996.
2. BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia La Paz – Bolivia 2009.
3. BOLIVIA. Ley Nº 2650 Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia 2004.
4. CARRÉ de Malberg R. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1998.
5. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo T-I AbeledoPerrot. Buenos Aires Argentina. 1998.
6. CASTRO-Gómez Santiago. Decolonizarla Universidad. Lahybris del punto cero y el diálogo de saberes. s/d.
7. GARRIDO, Falla Fernando. Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada Gonzáles. Tratado de Derecho Administrativo Vol.I. Editorial Tecnos. España 2005.
8. GUASTINI, Ricardo. Interpretación, Estado y Constitución. Ara Editores. Lima Perú 2010.
9. HARNECKER Marta. Los conceptos elementales del materialismo histórico. Siglo Veintiuno Editores. México. 1986
10. LUCAS MARTÍN Francisco Javier de. La Multiculturalidad. EditorialTrotta. Madrid 2008.
11. MARIENHOFF. Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo T-I AbeledoPerrot. Buenos Aires Argentina. 1998.
12. PÉREZ, Tapias José Antonio. Diálogo de Civilizaciones para una ciudadanía intercultural. Oscar Alba S y otro. Pluralismo Jurídico e Interculturalidad. Editorial Trotta. Madrid 2007.
13. REINAGA, Fausto. La Revolución India. Cooperativa de Artes Gráficas-La Paz. Bolivia. 1969.