

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA. PROPUESTA DE RENOVACIÓN DE LA ENSEÑANZA-APRENDIZAJE DE LA DISCIPLINA A LA LUZ DE LAS NORMAS DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

THE CONSTITUTIONALIZATION OF ADMINISTRATIVE LAW IN BOLIVIA. A proposal for the renewal of the teaching and learning of the discipline in light of the norms of the Constitutional Block

Alan E. Vargas Lima

Abogado especialista en Derecho Constitucional y Administrativo.

Docente universitario y miembro de la ABEC y ABEDA.

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch13>

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo plantear una revisión del contenido general y las fuentes del Derecho Administrativo, precisando algunas definiciones para su comprensión adecuada; ello para luego poner énfasis en el marco normativo vigente, subrayando la importancia de las fuentes de producción y de conocimiento de esta rama especializada, a la luz de tres elementos esenciales: la Constitución boliviana de 2009 -que se caracteriza por ser una Constitución normativa y ampliamente garantista-, el Bloque de Constitucionalidad vigente -de observancia obligatoria para las autoridades administrativas-, y la Jurisprudencia Constitucional relevante sobre las garantías del debido proceso administrativo, a fin de destacar su enorme utilidad para la enseñanza-aprendizaje del Derecho Administrativo en Bolivia.

Palabras clave

Bloque de Constitucionalidad - Constitucionalización - Derecho Administrativo - Derechos Humanos - Jurisprudencia Constitucional - Tratados internacionales

Abstract

The objective of this research is to present a review of the general content and sources of Administrative Law, clarifying some definitions for its proper understanding; this will then emphasize the current regulatory framework, highlighting the importance of the sources of production and knowledge of this specialized branch, in light of three essential elements: the Bolivian Constitution of 2009 - which is characterized as a normative and broadly protective Constitution -, the current Constitutional Block - of mandatory observance for administrative authorities -, and the relevant Constitutional Jurisprudence on the guarantees of due administrative process, in order to highlight its enormous usefulness for the teaching and learning of Administrative Law in Bolivia.

Keywords

Constitutionality Block - Constitutionalization - Administrative Law - Human Rights - Constitutional Jurisprudence - International Treaties

INTRODUCCIÓN

La ciencia del Derecho Administrativo, es una disciplina jurídica en permanente evolución, al igual que su objeto de estudio, cual es la Administración Pública, que atraviesa por constantes transformaciones estructurales e innovaciones organizativas, acudiendo inclusive a los recursos tecnológicos que sean útiles para la satisfacción oportuna del interés colectivo.

Como bien precisa el jurista español Jaime Rodríguez-Arana (2022), el derecho administrativo es en la actualidad, una rama del derecho público que, partiendo de la *norma fundamental*, aspira a la realización efectiva del modelo de Estado social y democrático de derecho, que hoy caracteriza la forma de Estado dominante en el planeta –y que es también la base sobre la cual se asienta el modelo de Estado Plurinacional–.

Así también, se debe reconocer que, desde sus orígenes, el derecho administrativo se nos presenta dependiente del interés general, es decir, de aquellos asuntos supraindividuales que a todos afectan por ser comunes a la condición humana, y que reclaman una gestión y administración equitativa, que satisfaga las necesidades colectivas en un marco de racionalidad y de justicia.

En el contexto boliviano, cabe tener presente que **la actividad de toda la Administración Pública, para poseer legitimidad, tiene -y debe tener- su base en las normas previstas por la Constitución**, no sólo porque allí se encuentran señalados los *principios fundamentales* que operan como directrices que van a regir la actividad administrativa del Estado; sino porque en su contenido se encuentran previstos los *principios ético-morales* que guían la conducta que deben observar cotidianamente los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, así como también se hallan consagrados una serie de *derechos fundamentales y garantías constitucionales* que, siendo inherentes a la dignidad humana, constituyen límites infranqueables en el ejercicio del poder público frente al ciudadano, dado que determinan el alcance de las

actividades que deben desarrollar las autoridades públicas, y asimismo, regulan el sentido de las decisiones que lleguen a adoptar -desde cualquier nivel de gobierno en que se encuentren-, siendo dichas autoridades administrativas las principales encargadas de materializar los principios, valores, derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema.

Sumado a ello, se debe considerar que el fenómeno de la *constitucionalización del ordenamiento jurídico*, ha renovado el sentido y alcance de las normas de la Constitución, cuya fuerza expansiva llega ahora a condicionar la legislación, la jurisprudencia, y también la actividad tanto de gobernantes como de gobernados. En consecuencia, siendo indudable la trascendencia jurídica, política y social de la Ley Fundamental, resulta absolutamente indispensable revisar las fuentes de producción y de conocimiento de una disciplina tan dinámica como es el Derecho Administrativo, y guiar su enseñanza-aprendizaje verificando sus bases constitucionales, a fin de que las normas del ordenamiento jurídico administrativo sean consonantes con las normas -axiológicas, dogmáticas y orgánicas- de la Constitución y del Bloque de constitucionalidad, para alcanzar el grado suficiente de validez formal y material, cuya vigencia estará respaldada a su vez por la presunción de constitucionalidad.

Ello implica, que la Constitución en Bolivia, debe ser entendida actualmente no sólo de manera formal, como reguladora de las fuentes del Derecho, de la distribución y del ejercicio del poder entre los órganos estatales; sino también como la Ley Suprema que contiene los valores, principios, derechos y garantías que deben ser la base de la actividad de todos los órganos del poder público, en especial del legislador y del intérprete de la Constitución (SC 0258/2011-R); así como de las autoridades públicas (judiciales y/o administrativas), cuyos actos y decisiones deben tener su fundamento y fuente de legitimación en las normas de la Constitución.

Entonces, la actividad de la Administración Pública en nuestro país, debe guiarse bajo la premisa de que la Constitución, en la medida que contiene normas jurídicas de aplicación directa y de cumplimiento

obligatorio, es una de las fuentes indispensables del Derecho en general, y del Derecho Administrativo en particular, constituyéndose en la base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico que rige la actividad de la Administración Pública, dado que establece las normas principales que estructuran el sistema jurídico y que actúan como parámetro de validez formal y material de toda la pirámide normativa del Estado.

Marco Teórico-Conceptual sobre Derecho Administrativo

En el contexto de la relevancia constitucional explicada anteriormente, cabe hacer notar que, en el estudio de esta disciplina, se pueden encontrar tantas definiciones sobre Derecho Administrativo, como diversidad de autores hay en el mundo.

De ahí que por ejemplo, en la forma más simple, Otto Mayer decía que el Derecho Administrativo es “el derecho relativo a la Administración”; sin embargo, esa clásica expresión no nos da un concepto cabal de la materia. Este concepto -según Pablo Dermizaky- se desprende del hecho de que la actividad administrativa (pública) engendra necesariamente relaciones entre ella y los administrados; relaciones que requieren de normas jurídicas para ser ordenadas y eficaces; estas normas constituyen lo que se llama *Derecho Administrativo* (Dermizaky, 1999: 29).

En este sentido, autores como Roberto Dromi, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, consideran que el Derecho Administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa del Estado, y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo, lo que implica el conjunto de operaciones que debe ejecutar para la realización de sus fines; sin embargo, este parece ser un concepto muy genérico sobre el alcance de la disciplina, que no logra precisar su naturaleza jurídica, ni tampoco señala los aspectos mínimos que se deben incluir en su estudio.

En cambio, para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, el Derecho Administrativo no se limita a los órganos de poder, o a una sola función, sino que regula a los sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administración Pública, la cual es el requisito indispensable para que exista una relación jurídico administrativa; finalmente concluye

señalando que no se trata de un derecho privilegiado, porque además existe un cuadro de garantías mínimas para los ciudadanos. Como se puede apreciar, este concepto nos brinda mayores detalles acerca de la naturaleza jurídica del Derecho Administrativo, asignándole una doble dimensión, dado que no solamente se dirige a regular la Administración Pública, sino que además tiene en cuenta los derechos fundamentales de los ciudadanos, como una limitación al ejercicio del poder público del Estado.

En el caso de la doctrina administrativa boliviana, el profesor Alfredo Revilla Quezada –notablemente influido por la doctrina francesa del siglo XIX, a través del pensamiento de Eduardo Laferrière–, consideraba al Derecho Administrativo, simplemente como “*la rama del Derecho que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos*” (Revilla, 1958: 19), definición que, en síntesis, contiene los mismos elementos que años antes ya había expresado el maestro argentino Rafael Bielsa, quien además hacía referencia al control jurisdiccional de la administración pública, como un elemento importante para entender los alcances y las limitaciones de la función administrativa; por ello definía a esta disciplina como: “*el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente control jurisdiccional de la administración pública*” (Bielsa, 1964: 37. Libro publicado originalmente en 1947). Similar posición doctrinal adoptaba el autor Manuel María Diez (1963), al señalar que: “*Entendemos por Derecho Administrativo, el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control*”.

Sin embargo, el tratadista Agustín Gordillo consideraba superada la muy conocida definición de Bielsa, dado que si bien el derecho administrativo francés tradicional, se construyó especialmente sobre la noción de “servicio público” –al punto de constituir la en el pivote central de la disciplina–, hoy en día han surgido muchos otros temas de fundamental importancia en la materia y que no tienen, sin embargo, una relación directa con aquella. Así, además de los mencionados, puede re-

cordarse toda la teoría del *acto administrativo*, de las empresas estatales que no prestan servicios públicos, de la *planificación económica*, etc. Por ello, si bien la noción de servicio público sigue siendo para algunos, importante, no es en absoluto la más importante de la materia, y no justifica por ello que se defina en base a ella al derecho administrativo (Gordillo, 2013: 108). En este sentido, el autor argentino ha llegado a definir al Derecho Administrativo como “*la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta*” (Gordillo, 2013: 115).

Así también, el gran tratadista Miguel S. Marienhoff definía esta disciplina como: “el conjunto de normas y principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas, y las de las entidades administrativas con los administrados”; lo que indudablemente nos brinda una pauta de la magnitud del alcance de sus regulaciones jurídicas.

En época reciente –y teniendo como componente esencial a la administración pública en el contexto boliviano– el autor Juan Alberto Martínez Bravo, ha llegado a definir al Derecho Administrativo como “el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno que regulan la organización y funcionamiento de los órganos administrativos y sujetos estatales, subordinados y en relación de tuición, respecto de los órganos del poder público, y las relaciones de aquellos para con los administrados” (Martínez, 2018, p. 69).

Así también hace algunos años atrás, luego de analizar los principales criterios existentes (por ejemplo: *a) criterio legalista; b) criterio subjetivo: de la actividad total del Estado, de la actividad del Poder Ejecutivo, de la actividad de la administración pública; c) criterio objetivo: funcional, de los servicios públicos, de las relaciones jurídicas; d) criterio mixto*) para definir al derecho administrativo, el profesor mexicano Jorge Fernández Ruiz (2016) afirmaba que ninguno de ellos es suficiente para lograr una definición cabal y exacta de esa rama del derecho. Así lo han entendido diversos autores que, por tal razón, recurren a varios de

estos criterios para elaborar su definición. Así, por ejemplo, el profesor italiano Guido Zanobini, emplea el criterio de la actividad de la administración pública, conjuntamente con el criterio de las relaciones jurídicas para definir al derecho administrativo como “la parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”.

Finalmente, y en razón de rechazar la adopción de un criterio único para definir al derecho administrativo, el distinguido profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías, a tiempo de reflexionar sobre el concepto de Derecho Administrativo, opta por emplear varios criterios para elaborar en los siguientes términos su definición mixta -a la cual nos adscribimos por su visión integral de la disciplina-:

El derecho administrativo es aquella rama del derecho público que regula los sujetos de derecho o personas jurídicas que conforman al Estado; la Administración Pública como complejo orgánico de esas personas jurídicas estatales, y su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa dentro de las funciones del Estado; la actividad administrativa, la cual siempre tiene un carácter sublegal, realizada por los órganos de las personas jurídicas estatales; y las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas jurídicas estatales o las que desarrollan la actividad administrativas, y los administrados (Brewer-Carías, 2020, p. 28).

MARCO METODOLÓGICO

La metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación, se basa en la revisión bibliográfica acerca del origen y naturaleza jurídica de la disciplina del Derecho Administrativo General a nivel nacional; apoyado en la verificación jurisprudencial de un universo de sentencias constitucionales emitidas en materia constitucional y administrativa, por parte del Tribunal Constitucional en su primera época (1999-2007), hasta la sistematización jurisprudencial relativamente reciente, realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional (2012-2015).

En el proceso de investigación, se ha procedido a la recolección de datos e información a través de las Sentencias Constitucionales emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, para comprender los alcances del principio de aplicabilidad directa de la Constitución, así como la naturaleza jurídica del debido proceso en sede administrativa, y asimismo verificar su evolución a través de las distintas líneas jurisprudenciales construidas hasta época reciente.

Para identificar las sentencias constitucionales analizadas en este trabajo, se realizó una búsqueda con las frases: “aplicación directa”, “debido proceso administrativo”, “derechos fundamentales”, “principios”, “Ley 2341”, “procedimiento administrativo”, en el Buscador “Aletheia”, sistema de consulta de jurisprudencia de la página web del Tribunal Constitucional Plurinacional, respecto de las sentencias emitidas desde el año 2012 -cuando se reinstala el Tribunal con nuevos Magistrados elegidos por voto popular- hasta el año 2023.

NOTAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU ESTUDIO DOCTRINAL

Antecedentes generales

Teniendo en cuenta que la Administración es inseparable del Estado, y que éste ha existido en diversas formas desde la más remota antigüedad –lo que significa que la historia es también fuente indispensable de conocimiento de esta disciplina–, es lógico pensar que siempre ha habido un conjunto de normas que, aunque embrionarias, pueden considerarse como antecedentes del moderno Derecho Administrativo.

Durante la Edad Media, para conseguir la expansión de sus propiedades y de sus dominios, los reyes estimularon la elaboración de técnicas y prácticas administrativas llamadas después la **Cameralística**, cuyo estudio fue introducido en las Universidades prusianas, a mediados del siglo XVIII, por Von Giusti. Dicha Cameralística constituye, en realidad, el primer cuerpo orgánico de normas sobre Administración Pública.

Se dice que **Lafferrière** fue el primero en separar, en la Francia

de 1860, la Ciencia de la Administración del Derecho Administrativo, atribuyendo a la primera las normas y técnicas de la administración en general, y al segundo las normas jurídicas concernientes a la Administración pública.

Según relata Dermizaky (2001), el Derecho Administrativo como tal, nació en Francia poco tiempo después de la Revolución, a través de un principio y de un fallo judicial (*Arrêt*), según lo explica el *Professeur* René Chapus: el primero, derivado de una interpretación de la separación de poderes, es el de la separación de las autoridades administrativas y judiciales. Según la Ley de 16-24 de agosto de 1790 sobre organización judicial, reiterada en la Ley de 16 Fructidor, Año III, la acción de la administración, cuando ésta actúa como poder público, no debe ser juzgada por los tribunales judiciales. En virtud de estas leyes se instituyó en el Año III, tribunales especializados para conocer las controversias de la administración como poder público: los consejos de prefectura (reemplazados en 1954 por los tribunales administrativos), y el Consejo de Estado.

Cabe destacar, que el primer acto de la jurisdicción administrativa en Francia tuvo lugar con el famoso **Arrêt Blanco, de 8 de Febrero de 1873**, por el que el Tribunal de Conflictos señalaba que la Administración Pública “no puede regirse por los principios del Código Civil, por las relaciones de particular a particular”; debido a que “ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y el propósito de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados” (Chapus, 1998: 2).

Por otro lado, se debe rememorar que la primera cátedra sobre esta materia se introdujo en la Universidad de París en 1828, y al año siguiente, el Barón de Gérando (1772 - 1842) escribió sus “Institutos de Derecho Administrativo Francés”. Así también, en Italia, la primera obra escrita sobre esta disciplina apareció una década antes en 1814, con el título de “Principios fundamentales de Derecho Administrativo”, del autor Juan Domingo Romagnosi (1761 - 1835).

Antecedentes en Bolivia

Durante la Colonia, el territorio que hoy es Bolivia estaba administrado por la Real Audiencia de Charcas que dependía directamente del Rey de España, aconsejaba a los virreyes y podía reemplazarles en caso de ausencia o muerte; trazaba sus planes de gobierno y administraba justicia, siendo representada por los gobernadores en los diferentes distritos, a quienes asesoraba un cuerpo colegiado denominado Cabildo. El gobierno local se ejercía por los corregidores.

El **Cabildo** era un órgano similar al Ayuntamiento español de la Edad Media, y estaba integrado por un alcalde, regidores y otros funcionarios, cuyo número fluctuaba entre 6 y 24, según la importancia de la ciudad. Este órgano se ocupaba de la administración, impuestos, salubridad, y asimismo se constituía en Tribunal de primera instancia.

Estos antecedentes, logran poner en evidencia, que la historia es también fuente indispensable de conocimiento, para conocer y comprender la evolución y desarrollo de la ciencia del Derecho Administrativo en Bolivia.

Al respecto, corresponde precisar que los primeros estudios sobre esta materia en nuestro país, se iniciaron a mediados del siglo XIX. Así, el **Estatuto Orgánico de las Universidades** (aprobado mediante Decreto Supremo de 25 de agosto de 1845), disponía que “los que quieran obtener el grado de Doctor harán un año más de estudios de Derecho Público y Civil en sus relaciones con la Administración del Estado”.

La reimpresión de la obra del mexicano Teodosio Lares “**Lecciones de Derecho Administrativo**”, hecha en Sucre, en la imprenta López, en 1857, para que sirviera de texto de estudio en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier, fue la primera publicación hecha en Bolivia sobre esta materia.

En 1862, y en la misma ciudad, apareció el folleto “Breves Apuntes sobre el Derecho Administrativo de Bolivia”, basado en la obra del profesor español Manuel Colmeiro. Años más tarde, don José Santos

Quinteros publicó en 1894 la primera edición de su obra sobre “*Derecho Administrativo*”, en la cual lo consideraba como “la ciencia que estudia los principios que rigen la organización y funciones de los poderes y tribunales administrativos, las doctrinas concernientes a la dirección y al manejo de los intereses generales del Estado” (p. 22). Esta obra alcanzó su segunda edición en 1920, y durante muchos años sirvió como texto de estudio en las Facultades de Derecho de Bolivia.

Sin embargo, cabe resaltar que dos décadas después, un autor boliviano logró elaborar una obra que sistematiza todo del contenido mínimo del Derecho Administrativo para la enseñanza de esta disciplina a nivel universitario durante el siglo XX; en efecto, se trata del “*Curso de Derecho Administrativo Boliviano*” (obra publicada originalmente en la ciudad de Potosí, en 1945) escrito por el Catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés y entonces Director de la Escuela de Administración Pública, Dr. Alfredo Revilla Quezada; obra cuya segunda edición puesta al día, fue publicada con posterioridad en 1958, e incluye además un extenso Índice Alfabético y Cronológico de las principales disposiciones administrativas vigentes en Bolivia hasta esa época.

Finalmente, cabe señalar que, en aquel texto universitario el mismo profesor Revilla (1958) precisaba que la cátedra de Derecho Administrativo no se separó de la de Derecho Público hasta la aprobación del Estatuto de Instrucción Pública de 15 de enero de 1874, y posteriormente, varias Facultades de Derecho volvieron a unirla, esta vez con el Derecho Constitucional, hasta mediados del siglo XX, época en que se constituyó definitivamente en materia independiente.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las nuevas fuentes a considerar en el estudio del Derecho Administrativo

En la diversidad de textos publicados sobre esta materia en Bolivia, generalmente se señala que las fuentes del Derecho Administrativo, son las mismas establecidas para todo el Derecho; así, el profesor Pablo Dermizaky (en su obra publicada originalmente en 1985) consideraba

por ejemplo que las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que las del Derecho en general, vale decir, la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina, con la siguiente salvedad: “cabe agregar los tratados internacionales, cuando de alguna manera afectan a la Administración Pública” (Dermizaky, 1988), lo que demuestra que hasta aquel tiempo, los tratados internacionales -como parte del ordenamiento jurídico- solo tenían una leve influencia y relativa utilidad para los estudios de Derecho Administrativo en nuestro país.

Sin embargo, particularmente considero que de acuerdo a las normas previstas en la Constitución boliviana aprobada el año 2009, que tienen incidencia directa en esta materia -en virtud del fenómeno de “constitucionalización del ordenamiento jurídico”-, y conforme a los avances de esta disciplina que está dedicada específicamente al estudio de la organización y funcionamiento de la Administración Pública en sus relaciones con los administrados, debe entenderse que actualmente se trata de una rama especial del Derecho Público que tiene su fundamento indispensable en la Constitución y también en las normas del Bloque de Constitucionalidad, lo que significa que sus fuentes son notablemente diferentes a las clásicamente señaladas para el Derecho en cualquiera de sus ramas.

En efecto, se debe tener en cuenta que en la actualidad nos encontramos frente a un proceso de **constitucionalización de todo el ordenamiento jurídico**, en donde la Constitución -en palabras de Guastini (2001, p. 153) y Comanducci (2002, p. 97): “*es una Constitución invasora, que condiciona la legislación, la jurisprudencia, la doctrina, la acción de los gobernantes y gobernados, y que ha dado lugar al nacimiento de un nuevo paradigma de Estado, el Estado Constitucional de Derecho, en el que se apuesta por Constituciones con fuerte contenido normativo, y a la vez garantizadas*”. Vale decir que en el constitucionalismo contemporáneo: “Son *Constituciones normativas* porque tienen un vasto programa normativo, con principios, valores, amplios catálogos de derechos y garantías, y no simplemente con reglas sobre las fuentes de producción normativa y reglas del juego. Son *Constituciones garantizadas* porque existe un órgano jurisdiccional para hacer valer las normas cons-

titucionales, frente a su lesión, a través de los mecanismos de protección previstos en la misma Constitución. Debe añadirse que la existencia de una jurisdicción especializada para el control de constitucionalidad, no impide que la jurisdicción ordinaria proteja los derechos fundamentales y garantías constitucionales”; y precisamente la Constitución boliviana que ha cumplido más de una década de vigencia, se caracteriza por ser una Constitución normativa y ampliamente garantista.

En síntesis, como afirma Prieto Sanchis (2002, p. 119), el Estado Constitucional representa una fórmula mejorada del Estado de Derecho, pues se busca no sólo el sometimiento a la ley, sino a la Constitución, que queda inmersa dentro del ordenamiento jurídico como una norma suprema: *“Los operadores jurídicos ya no acceden a la Constitución a través del legislador, sino que lo hacen directamente, y, en la medida en aquélla disciplina numerosos aspectos sustantivos, ese acceso se produce de manera permanente, pues es difícil encontrar un problema jurídico medianamente serio que carezca de alguna relevancia constitucional”*.

De lo señalado, se colige que en un Estado Constitucional de Derecho –que constituye la base sobre la cual se erige el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y con Autonomías, en Bolivia–, tanto gobernantes como gobernados, deben someterse al imperio de la Constitución, a fin de que no sean las actuaciones meramente discrecionales (o caprichos personales), las que se impongan en el desarrollo de sus actividades públicas, porque ello implicaría desconocer lo previsto anteladamente por la normativa vigente, vulnerando así el principio de seguridad jurídica (Sentencia Constitucional Plurinacional 0270/2012 de 4 de junio); en este sentido, la constitucionalización de la Administración Pública en general, y del Derecho Administrativo en particular, significa concretamente que tanto la parte axiológica y dogmática, así como la parte orgánica de la Ley Fundamental, son plenamente aplicables en el ejercicio de la función pública y de las actividades administrativas, y en virtud del principio de aplicación directa de la Constitución (art. 109), los derechos fundamentales tienen incidencia directa en el ámbito del Derecho Administrativo, cuyas fuentes de producción y de conocimiento ahora poseen un orden de prelación y alcances muy distintos, encontrándose

entre ellas, por ejemplo: *la Constitución* (que establece los principios que rigen la Administración Pública), *los Tratados y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos* (que forman parte de nuestro Bloque de constitucionalidad y son de aplicación preferente y obligatoria), *la Jurisprudencia Constitucional* (que con carácter vinculante ha interpretado diferentes normas del procedimiento administrativo), *la historia* (que como se ha visto, a través de diversos documentos y actuaciones ha establecido las bases de la disciplina), y también *la doctrina administrativa* con sus notables avances a nivel iberoamericano en la actualidad.

La Constitución

Es la fuente por excelencia del Derecho en general, y del Derecho Administrativo en particular, dado que constituye la base de todo el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, y la razón de esta idea radica en el hecho de que todo el orden jurídico y político -personificado en el Estado-, se halla constituido por una superestructura integrada por distintas normas jurídicas que se ordenan en diversos niveles, lo cual técnicamente implica la existencia de una *jerarquía normativa* (o “pirámide jurídica”) que es esencial en la estructura jurídica estatal, en cuya cima se encuentra la Constitución, ocupando una posición preferente, y operando como una norma principal, directora y fundamentadora de todas las demás normas del ordenamiento jurídico y político del Estado, calidad que es inherente a su naturaleza, y que se conoce como principio de *supremacía constitucional* (artículo 410-II, CPE), debiendo considerarse que ambos conceptos constituyen el contenido principal de la Constitución vigente.

Asimismo, cabe precisar que la Constitución es la Ley suprema y fundamental del ordenamiento jurídico del Estado, que consigna normas que regulan el sistema constitucional (es decir, la forma en que se organiza y estructura el Estado y sus instituciones), en su triple dimensión: la *axiológica*, la *dogmática* y la *orgánica*; lo que supone la proclamación de los valores supremos y principios fundamentales; la consagración de los derechos y garantías constitucionales de las personas; así como la delimitación de la estructura social, económica, financiera, jurídica y po-

lítica, lo que significa la definición de la forma de Estado, el régimen de gobierno, los órganos a través de los cuales se ejerce el poder político, su estructura y organización, definiendo quienes lo integran, cómo se eligen o designan y cuáles son sus funciones, atribuciones y competencias.

Es una *Ley Suprema*, porque se sitúa por encima de toda otra disposición legal que integra el ordenamiento jurídico del Estado. Es una *Ley Fundamental*, porque tanto las disposiciones legales ordinarias emanadas del Órgano Legislativo, como del Órgano Ejecutivo, así como los actos y resoluciones de las máximas autoridades ejecutivas y legislativas de las entidades territoriales autónomas, y las autoridades públicas -judiciales y/o administrativas-, tienen su fundamento y fuente de legitimación en las normas de la Constitución (Cfr. Rivera, 2006, p. 44).

En palabras del profesor Pablo Dermizaky, la Constitución es la Norma Suprema o Ley Fundamental de un país, que determina la estructura jurídico-política del Estado, la forma o sistema de su gobierno y los derechos y deberes de la población (Dermizaky, 2004, p. 47). Por ello, es necesario enfatizar en que la Constitución Política del Estado (CPE) es, y debe ser en todo momento, considerada como una fuente importante del Derecho Administrativo, porque en sus normas se hallan inscritas una serie de valores supremos y principios ético-morales aplicables tanto a gobernantes y gobernados (art. 8), que en combinación con los diversos principios fundamentales que ella proclama (legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados) rigen obligatoriamente la actividad de la Administración Pública y las funciones de los servidores públicos en general (art. 232 y ss.), estableciendo además la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Ejecutivo (arts. 165 y 172) sus dependencias ministeriales (art. 175 y ss.) y otras instituciones tales como la Contraloría y la Procuraduría General del Estado (arts. 213 y 229, respectivamente), así como las principales atribuciones de las autoridades públicas, y las competencias de los distintos niveles de gobierno nacional, departamental y municipal (art. 297 y ss.); debiendo tenerse en cuenta también que sus preceptos dan lugar a la generación de nuevas normas, así como

normas secundarias y a la reelaboración de las mismas, al establecer un procedimiento legislativo para su tratamiento y aprobación (art. 163), acorde a la jerarquía normativa establecida por la misma Ley Fundamental (artículo 410.II, todos de la CPE).

Entonces, la Constitución, en la medida que contiene normas jurídicas de aplicación directa (artículo 109.I) y de cumplimiento obligatorio (artículo 410.I), junto a las normas que integran el Bloque de constitucionalidad, es una de las fuentes indispensables del Derecho en general, y del Derecho Administrativo en particular, constituyéndose en la base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico que rige la actividad de la Administración Pública, dado que engloba todas aquellas normas fundamentales que estructuran el sistema jurídico y que actúan como parámetro ineludible de validez formal (de procedimiento), y material (de contenido), de todas las disposiciones legales que conforman el orden normativo de la Administración Pública del Estado, en cada uno de sus niveles (nacional, departamental y municipal).

Los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos

También se debe considerar que actualmente -y a diferencia de otras disciplinas- en materia administrativa, los tratados y convenciones internacionales, especialmente aquellos que consagran derechos humanos y que prevén los mecanismos necesarios para lograr su plena efectividad y cumplimiento frente a cualquier autoridad (judicial o administrativa), adquieren un carácter especial, dado que por mandato constitucional ahora forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad, lo que implica que gozan de aplicación preferente, y son de obligatoria observancia por todas las autoridades públicas, razón por la cual constituyen fuente imprescindible de estudio para el Derecho Administrativo.

Sobre la importancia de estos instrumentos internacionales, el profesor boliviano Jorge Asbún, considera por ejemplo, que los tratados y/o convenciones, que son suscritos entre dos o más Estados, o entre éstos y los organismos internacionales como la Organización de las Nacio-

nes Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), etc., u organismos regionales de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, indudablemente desempeñan un papel de especial relevancia, máxime cuando existen crecientes y variados procesos de integración entre los países, así como la constante búsqueda de mecanismos más efectivos para asegurar la plena vigencia y protección de los derechos humanos, aunque en algunos casos, se requieren de leyes expresas para otorgar plena validez a los tratados dentro de un determinado Estado.

El valor jurídico de los tratados internacionales en Bolivia

De la revisión de los antecedentes constitucionales de nuestro país, se puede decir que la Constitución Política del Estado vigente desde 1967 -con las posteriores reformas efectuadas en los años 1994 y 2004-, no contenía entre sus normas, disposiciones expresas sobre éste aspecto, aunque sin embargo se debe hacer notar que los trámites en relación a la ratificación y puesta en vigencia de los tratados internacionales, se hallaban sujetos definitivamente a los idénticos trámites de aprobación de las leyes, vale decir que se requería su sanción por el “*H. Congreso Nacional*”, para su promulgación respectiva por parte del “*Poder Ejecutivo*”, lo que significa que era precisamente mediante una “Ley de la República” que el Congreso Nacional generalmente aprobaba los tratados o convenciones internacionales, para su posterior promulgación por el Presidente de la República, por lo cual, obviamente de manera implícita tenían la misma jerarquía que una Ley ordinaria.

En la actualidad, la Constitución aprobada el año 2009 (en su artículo 410.II), además de proclamarse como la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano –gozando de primacía frente a cualquier otra disposición normativa–, establece el *Principio de Jerarquía Normativa*, por el cual, la Constitución ocupa el primer lugar dentro de la estructura jurídica del Estado Plurinacional de Bolivia; es decir, se sitúa en la cúspide de nuestra pirámide jurídica, como principio y fundamento de todas las demás normas. En segundo lugar, se encuentran los *Tratados Internacionales*, que pueden ser suscritos en cualquier materia (por ejemplo:

Extradición, Asilo Diplomático, Integración Regional y/o Sudamericana -MERCOSUR-, Cooperación Judicial Internacional, etc.) por las autoridades legitimadas al efecto, respondiendo a los fines del Estado “*en función de la soberanía y de los intereses del pueblo*” (artículo 255.I), dado que una vez ratificados, también llegan a formar parte del ordenamiento jurídico con rango de Leyes (artículo 257.I, todos de la CPE).

En cambio, muy diferente es la situación de los *Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos*, porque una vez ratificados, éstos prevalecen en el orden interno, dado que los derechos y deberes constitucionales, deben interpretarse conforme a ellos (artículo 13.IV), y cuando dichos tratados “*declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta*”, vale decir, que los derechos reconocidos en la Constitución “*serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables*” (artículo 256 de la CPE: *Principio pro homine*, y *Principio de Interpretación conforme*).

En este sentido, la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1617/2013, de 4 de octubre, ha establecido que *los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en el orden constitucional*, que en el caso boliviano, se ve reflejado no sólo en el amplio catálogo de derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales que consagra, sino también en los fines y funciones esenciales del Estado, siendo uno de ellos el de “Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución” (art. 9.4 de la CPE), así como en los *criterios de interpretación* de los Derechos Humanos que se encuentran constitucionalizados, los cuales deben ser utilizados no sólo por el *juez constitucional*, sino también por los jueces y tribunales de las diferentes jurisdicciones previstas en nuestra Ley Fundamental, quienes -conforme lo entendió la SCP 0112/2012 de 27 de abril-, se constituyen en los garantes primarios de la Constitución y de los derechos y garantías fundamentales; lo que indudablemente, incluye también a las diferentes autoridades públicas (elegidas por voto popular), y otras autoridades administrativas de las

diferentes instituciones públicas del Estado, quienes en todo momento y durante el ejercicio de sus funciones, deben tener presente las siguientes pautas de interpretación:

“Así -dice la SCP 1617/2013-, deben mencionarse a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro persona (*pro homine*) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos. En virtud a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tienen el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva al derecho en cuestión; y en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos), tienen el deber de -ejerciendo el control de convencionalidad- interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en tratados e instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificado o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo ha entendido la misma Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”.

A dichos criterios de interpretación, se debe añadir el principio de progresividad que se desprende del art. 13 de la CPE y la directa justiciabilidad de los derechos prevista en el art. 109 de la Ley Fundamental; norma que establece que todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección, y que se constituye en una concreción del carácter normativo de la Constitución Política del Estado, como otra de las características fundamentales del Estado Constitucional. El principio de aplicación directa de los derechos -como sostuvo la SCP 0121/2012 de 2 de mayo-:

“(...) *constituye un postulado que consolida el valor normativo*

de la Constitución, por el cual, los derechos fundamentales tienen una efectividad plena más allá de un reconocimiento legislativo o de formalismos extremos que puedan obstaculizar su plena vigencia, aspecto que caracteriza la ‘última generación del Constitucionalismo’, en el cual, el fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico, se consagra y alcanza su esplendor a través del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales, el cual se materializa a través del nuevo rol de las autoridades jurisdiccionales en su labor de interpretación constitucional acompañada de una coherente teoría de argumentación jurídica”.

En complemento de lo anterior, la misma Constitución también dispone expresamente que: *“El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”* (artículo 14.III), de lo cual se puede inferir que el Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Norma Suprema, ha decidido seguir la tendencia de otorgar una jerarquía constitucional con aplicación preferencial a los tratados y/o convenciones internacionales que consagran derechos humanos a favor de los ciudadanos, conformando así un perfecto *bloque de constitucionalidad* en Bolivia, de acuerdo a lo establecido en la misma CPE, que dispone expresamente que: *“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. (...)”* (artículo 410.II, todos de la CPE).

El desarrollo jurisprudencial del bloque de constitucionalidad

Se debe considerar que el Tribunal Constitucional de Bolivia, en los Fundamentos Jurídicos contenidos en la Sentencia Constitucional 0045/2006 de 2 de junio, ha señalado que *la teoría del bloque de constitucionalidad surgió en Francia, extendiéndose luego a los países europeos, siendo asimilada en Latinoamérica*; y dicha teoría expone que aquellas normas que no forman parte del texto de la Constitución, pueden formar parte de un conjunto de preceptos que por sus cualidades intrín-

secas se deben utilizar para develar la constitucionalidad de una norma legal; así, las jurisdicciones constitucionales agregan, para efectuar el análisis valorativo o comparativo, a su Constitución normas a las que concede ese valor supralegal que las convierte en parámetro de constitucionalidad.

Así en Bolivia, la jurisdicción constitucional ha desarrollado el bloque de constitucionalidad, en la Sentencia Constitucional 1420/2004-R, de 6 de septiembre, estableciendo lo siguiente: “(...) *conforme ha establecido este Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, los tratados, convenciones o declaraciones internacionales sobre derechos humanos a los que se hubiese adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano forman parte del bloque de constitucionalidad y los derechos consagrados forman parte del catálogo de los derechos fundamentales previstos por la Constitución*”.

Dicho entendimiento, ratifica lo desarrollado previamente en la Sentencia Constitucional 1662/2003-R, de 17 de noviembre, en la cual se expresó lo siguiente: “(...) *este Tribunal Constitucional, realizando la interpretación constitucional integradora, en el marco de la cláusula abierta prevista por el art. 35 de la Constitución, ha establecido que los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad, de manera que dichos instrumentos internacionales tienen carácter normativo y son de aplicación directa, por lo mismo los derechos en ellos consagrados son invocables por las personas y tutelables a través de los recursos de hábeas corpus y amparo constitucional conforme corresponda*”.

Entonces, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional existente, se deduce que ***el bloque de constitucionalidad en Bolivia lo conforman, además del texto de la Constitución, los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el país*** (SSCC 0045/2006 de 2 de junio, y 0069/2006 de 8 de agosto, entre otras); entonces, queda claro que no todo tratado, declaración, convención o instrumento internacional es parte del bloque

de constitucionalidad, sino sólo aquellos que habiendo sido previamente ratificados por el Estado boliviano, estén destinados a la promoción, protección y vigencia de los derechos humanos, constituyéndose en un parámetro efectivo de constitucionalidad.

Ampliando estos avances jurisprudenciales, y respecto a la incidencia de las normas provenientes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional ha realizado un redimensionamiento del bloque de constitucionalidad, a cuyo efecto sostuvo que los elementos normativos y las decisiones jurisdiccionales que emanen de ese sistema, no son aislados o independientes del sistema legal interno:

“En efecto, el Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: la primera, conformada por el preámbulo, la segunda denominada dogmática y la tercera referente a la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional “sistémico”, debe establecerse que este órgano y por ende las decisiones que de él emanan, forman parte también de este bloque de constitucionalidad (...)” (Sentencia Constitucional 0110/2010-R, de 10 de mayo).

Por otro lado, en el marco de una interpretación progresiva, acorde al principio de unidad constitucional y enmarcada en las directrices principistas del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha establecido además que **los valores plurales supremos del Estado Plurinacional de Bolivia**, como ser *el vivir bien, la solidaridad, la justicia, la igualdad material*, entre otros señalados en la Constitución, **también forman parte del bloque de constitucionalidad en un componente adicional**, el cual se encuentra amparado también por el Principio de Supremacía Constitucional (Sentencia Constitucional Plurinacional 1227/2012, de 7 de septiembre).

En el mismo sentido, y explicando los alcances del bloque de

constitucionalidad, el mismo Tribunal a través de su labor hermenéutica armónica con los roles del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, ha precisado que **deben también ser incorporados al bloque de constitucionalidad, todas las sentencias, opiniones consultivas y demás decisiones emergentes del referido sistema protectorio supranacional de derechos humanos**, conclusión interpretativa que ya había sido asumida por el mismo Tribunal Constitucional Plurinacional (Sentencia Constitucional Plurinacional 0137/2013 de 5 de febrero).

En definitiva, y en una interpretación sistemática, extensiva y acorde con el valor axiomático de la Constitución, según lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, es posible concluir que, en la actualidad, el bloque de constitucionalidad imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, está compuesto –de manera enunciativa y no limitativa– por los siguientes elementos (Vargas, 2018):

La Legislación

Desde un punto de vista jurídico, *la ley es aquella regla o norma que rige la conducta social de las personas en forma general y de modo obligatorio*, siendo impuesta por autoridad cuya competencia es determinada por la misma sociedad, y que para su cumplimiento está acompañada de la *coacción* y la *coerción*.

Ciertamente en las primeras etapas del desarrollo del Estado, las normas consuetudinarias, de generación espontánea en la sociedad (sin un legislador conocido) fueron consideradas dentro del ámbito de la potestad estatal, vale decir declaradas como producto de la voluntad estatal, siendo convertidas en expresión de esa voluntad mediante su dictación o *formulación escrita*; de ahí que, entre las normas que regulaban la conducta de la sociedad, surgieron aquellas referidas a la afirmación del Estado, su organización, sus potestades, sus miembros y las relaciones entre éstos, el reconocimiento de sus libertades, etc., por lo que, la ley en general, y las leyes constitucionales en particular, constituyen también una fuente muy importante del Derecho (Valencia, 1985, p. 15).

En todo caso, debe considerarse como fuente del Derecho Ad-

ministrativo la ley sustancial, y no solamente la ley formal; lo que quiere decir que además de las normas sancionadas por el Órgano Legislativo, deben considerarse las que son emitidas a su vez por el Órgano Ejecutivo, y que tienen contenido normativo en virtud de la potestad reglamentaria que le confiere la Constitución; así por ejemplo, los decretos supremos, los reglamentos de ejecución y los autónomos y otros actos administrativos (Dermizaky, 1999).

Actualmente, las disposiciones legales, para alcanzar plena validez formal y material, no solamente deben cumplir con la formalidad de ser emitidas por la autoridad competente (Órgano Legislativo), de acuerdo a un procedimiento legislativo expresamente previsto, sino que además deben adecuarse a las normas de la Constitución, y ser íntegramente compatibles con el sistema de valores supremos y principios fundamentales sobre los cuales se estructura el Estado Constitucional de Derecho, teniendo en cuenta además los derechos y garantías constitucionales, cuyo alcance debe interpretarse conforme a los tratados y convenios internacionales, y cuya vigencia no puede ni debe ser afectada por las normas de una disposición legal inferior.

Las Leyes constitucionales y políticas

Entre las distintas clases de leyes que son puestas en vigencia por parte del Estado, nos interesa un cierto tipo de leyes de desarrollo constitucional, comúnmente denominadas: *Leyes constitucionales y políticas*, que son las que reglamentan en detalle algunos aspectos sustantivos de la organización del Estado y sus principales instituciones, que generalmente por su extensión y especificidad, no pueden integrar al texto constitucional.

Es el caso, por ejemplo, de las cinco leyes que la misma Constitución Política del Estado aprobada el año 2009, encargó al legislador para su pronta aprobación; de ahí que, a través de su Disposición Transitoria Segunda, ordenó que: “*La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen*

Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”.

En virtud de lo anterior, las cinco leyes vigentes que actualmente regulan la estructura, organización y funcionamiento institucional del Estado Plurinacional con Autonomías, son las siguientes:

La **Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP)**, de 16 de junio de 2010, que tiene por objeto normar el ejercicio de la función electoral, jurisdicción, competencias, obligaciones, atribuciones, organización, funcionamiento, servicios y régimen de responsabilidades del Órgano Electoral Plurinacional, para garantizar la democracia intercultural en Bolivia.

La **Ley N° 025 del Órgano Judicial (LOJ)**, de 24 de junio de 2010, que tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial, considerado como un órgano del poder público, que se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, que tiene igual jerarquía constitucional que los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Electoral y se relaciona sobre la base de independencia, separación, coordinación y cooperación.

La **Ley N° 026 del Régimen Electoral (LRE)**, de 30 de junio de 2010, que tiene por objeto regular el Régimen Electoral para el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia.

La **Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP)**, de 6 de julio de 2010, que tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional, así como establecer los procedimientos a los que se sujetarán los asuntos sometidos a su competencia, y los procedimientos de las acciones que serán de conocimiento de los jueces y tribunales de garantías constitucionales, llamados a precautelar el respeto y vigencia de los derechos constitucionales. Sin embargo, esta última parte procesal de la Ley, ha quedado sin efecto a partir de la puesta en vigencia de la Ley N°254

que aprueba el Código Procesal Constitucional.

La **Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización** (LMAD), de 19 de julio de 2010, que tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305.

Leyes Formales y Materiales en vigencia

No obstante, en el ámbito administrativo, existen una diversidad de leyes que también son de indispensable consulta, para conocer cuál es el **régimen legal vigente en la Administración Pública en cualquiera de sus niveles (nacional, departamental y municipal)**, así como las normas que rigen la actividad de los servidores públicos que son parte de dichas entidades públicas, a fin de determinar los alcances de su responsabilidad por el ejercicio de la función pública.

- Así, por ejemplo, entre las **Leyes Formales**, que provienen de la Asamblea Legislativa Plurinacional –es decir, que fueron sancionadas y promulgadas de conformidad a lo establecido en el procedimiento legislativo señalado por la Constitución–, y que rigen la organización y funcionamiento de las entidades públicas que realizan funciones jurídicamente administrativas, podemos citar: La Ley N° 870, de 13 de diciembre de 2016, del Defensor del Pueblo. La Ley N° 535, de 28 de mayo de 2014, de Minería y Metalurgia. La Ley N° 482, de 9 de enero de 2014, de Gobiernos Autónomos Municipales, para aquellas entidades territoriales autónomas municipales que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente, y/o en lo que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias. La Ley N° 165, de 16 de agosto de 2011, General de Transporte. La Ley N° 070, de 20 de diciembre de 2010, de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. La Ley N° 031, de 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización, que regula el régimen de autonomías, estableciendo los tipos de autonomía, el procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos

y Cartas Orgánicas, régimen competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, y el marco general de la participación y el control social en dichas entidades. Ley N° 3545, de 28 de noviembre de 2006, de Reconducción Comunitaria, modificatoria de la Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Ley N° 3058, de 17 de mayo de 2005, de Hidrocarburos. la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano. la Ley N° 2341, de 28 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, que norma el procedimiento aplicable a las actuaciones de la Administración Pública, con las salvedades que establece la misma Ley. La Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público, que regula las relaciones de los servidores públicos para con el Estado, estableciendo sus derechos, obligaciones, incompatibilidades, prohibiciones, incentivos, sanciones. La Ley N° 1874, de 22 de junio de 1998, de Concesiones de Obras Públicas de Transporte, para la construcción de carreteras y caminos. La Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que norma la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria encargado de la dotación, distribución y reagrupamiento de la propiedad agraria. La Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996, Forestal, que norma el aprovechamiento de los recursos forestales. La Ley N° 1604, de 21 de diciembre de 1994, de Electricidad. La Ley N° 1600, de 28 de octubre de 1994, del Sistema de Regulación Sectorial, que regula el control de los sectores de electricidad, transporte, aguas, telecomunicaciones, minería e hidrocarburos. La Ley N° 1333, de 27 de abril de 1992, del Medio Ambiente. La Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de los Sistemas de Administración, Fiscalización y Control Gubernamentales, que regula los Sistemas de Administración y Control, a objeto de programación, organización, ejecución y control de la inversión de los recursos públicos y que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad de sus actos. La Ley de Expropiación, de 30 de diciembre de 1884.

- Así también, entre las **Leyes Materiales**, que son aquellas normas de alcance general, obligatorias y coercibles, que pueden emanar de cualquiera de los órganos del poder público, como son los Decretos reglamentarios que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas, se pueden citar los siguientes: El Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, que establece las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios para el sector público. El Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, que elimina las Superintendencias: General y Sectoriales; y crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de: Transportes y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; Bosques y Tierra; Pensiones; y Empresas; determina su estructura organizativa; y define sus competencias. El Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, de Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional. El Decreto Supremo N° 29215, de 2 de agosto de 2007, Reglamentario de la Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria. La Resolución Suprema N° 225558, de 1 de diciembre de 2005, que norma el Sistema de Presupuesto. La Resolución Suprema N° 225557, de 1 de diciembre de 2005, que norma el Sistema de Programación de Operaciones para las entidades estatales. La Resolución Suprema N° 222957, de 4 de marzo de 2005, que norma el Sistema de Contabilidad Integrada. El Decreto Supremo N° 27310, de 9 de enero de 2004, Reglamentario de la Ley N° 2492 Código Tributario Boliviano. El Decreto Supremo N° 27113, de 23 de julio de 2003, Reglamentario de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo. El Decreto Supremo N° 26115, de 16 de marzo de 2001, que norma el Sistema de Administración de Personal. El Decreto Supremo N° 25749, de 20 de abril de 2000, Reglamentario de la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público. El Decreto Supremo N° 25134, de 21 de agosto de 1998, del Sistema Nacional de Carreteras; y otras Resoluciones Supremas emitidas por los respectivos Ministerios de Estado (Martínez, 2018, pp. 76-80).

La Jurisprudencia

La palabra “*Jurisprudencia*”, de manera general se refiere a aquella doctrina sentada por los máximos tribunales de justicia en sus decisiones, por cuya razón debe ser entendida como una fuente principal del Derecho. En otras palabras, los fallos y sentencias emitidas por los jueces y Tribunales Supremos en última instancia, forman la *jurisprudencia*, cuyas orientaciones efectivamente sirven de base para legislar y para administrar justicia en casos análogos; de ahí se deduce, que los fallos que determinan la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos y otras resoluciones aplicables en el ámbito administrativo, o que se refieren a la legalidad de las actuaciones de las entidades públicas, forman la jurisprudencia aplicable en materia administrativa, dado que constituyen fuente directa de Derecho.

En concordancia con lo anterior, Jorge Asbún señala que los Tribunales Superiores de Justicia, comúnmente denominados *Cortes Supremas* o *Tribunales Supremos de Justicia*, aplican las leyes a los casos concretos que son sometidos a su conocimiento, en el marco de sus competencias, resolviéndolos a través de fallos o sentencias, que cuando contienen un entendimiento continuo y uniforme, reciben la denominación de *Jurisprudencia*. Vale decir que los tribunales, al resolver los procesos que les corresponde conocer, fijan el sentido de las normas y, en consecuencia, estos entendimientos pasan a constituirse en directrices para el resto de los administradores de justicia.

Eso es lo que sucede por ejemplo, con la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo de Justicia, que a través de su Sala Contenciosa Administrativa, emite Autos Supremos interpretando las disposiciones que rigen la tramitación de los procesos contenciosos y contencioso-administrativos, resolviendo cada caso conforme a sus particularidades, y realizando la interpretación de la legalidad ordinaria de acuerdo a las normas vigentes, todo lo cual se halla compilado en los *Resúmenes de Jurisprudencia* que publica anualmente dicho Tribunal, cuyos entendimientos tienen enorme relevancia para coadyuvar a la comprensión de las normas que son objeto de estudio del Derecho Administrativo.

El valor de la Jurisprudencia Constitucional.

Ahora bien, la jurisprudencia puede ser emitida en los distintos ámbitos del Derecho; sin embargo existe un tipo muy peculiar de jurisprudencia que por las características de su contenido, tiene ciertos efectos vinculantes y obligatorios en su aplicación, dado que emanan del órgano encargado de administrar justicia constitucional en Bolivia, considerado el máximo guardián de la Constitución y del Boque de Constitucionalidad: el Tribunal Constitucional Plurinacional, que está encargado de: **a)** velar por la supremacía de la Constitución, **b)** ejercer el control (plural) de constitucionalidad; y, **c)** precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales; a cuyo efecto, realiza una constante labor de interpretación de la Constitución, plasmando su sentido y alcances en cada una de las Sentencias Constitucionales que emite, conformando así lo que se denomina “*jurisprudencia constitucional*”.

En este sentido, la **Sentencia Constitucional 1781/2004-R**, de 16 de noviembre, ha explicado **la posición de la jurisprudencia constitucional en el sistema de fuentes del Derecho**, y al respecto ha destacado que la doctrina constitucional contemporánea otorga un lugar esencial a la jurisprudencia como fuente directa del Derecho, por lo que se constituye en *vinculante* y *obligatoria* para el resto de los órganos del poder público, particularmente para jueces y tribunales que forman parte del Órgano Judicial, cuya base y fundamento es la fuerza de la cosa juzgada constitucional que le otorga el Constituyente a las sentencias proferidas por la jurisdicción constitucional (Conc. Art. 203 CPE), tanto en su parte resolutive o *decisum*, como en sus fundamentos jurídicos que guarden una unidad de sentido con la parte resolutive, de forma que no se pueda entender ésta sin la alusión a aquéllos, es decir la *ratio decidendi* o razón de la decisión.

Posteriormente, la **SCP 0846/2012 de 20 de agosto**, realizando un recorrido de la jurisprudencia constitucional emitida por el Tribunal Constitucional anterior, el Tribunal Constitucional transitorio y el Tribunal Constitucional Plurinacional, concluyó en las siguientes subreglas, normas adscritas o concretas normas de la sentencia, que desarrollaron el

Derecho jurisprudencial, en sus diversas comprensiones:

“Sobre el valor de la jurisprudencia constitucional

a) La jurisprudencia constitucional tiene valor de fuente directa del Derecho, de ahí que se reconoce su carácter vinculante para los órganos del poder público y particulares (SC 1781/2004-R y SC 1369/2010-R).

b) El respeto y aplicación del precedente constitucional está vinculado al respeto del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (arts. 8.II y 14.III de la CPE) y la garantía de seguridad jurídica (art. 178.I de la CPE) (SC 0493/2004-R y SC 1781/2004-R).

c) La importancia del precedente vinculante es que da coherencia y unidad al sistema jurídico (SC 0457/2004-R y SC 1369/2010-R).

d) El respeto a los precedentes constitucionales, no implica que el Tribunal Constitucional Plurinacional petrifique su jurisprudencia, impidiendo el replanteamiento de problemas jurídicos aparentemente ya resueltos; por el contrario, puede cambiarla, mutarla, siempre que sea con motivación suficiente (SC 1781/2004-R). Sobre este punto, se tiene que uno de los criterios para cambiar la jurisprudencia constitucional: En la medida que los precedentes sean más acordes con los principios, valores, derechos fundamentales, garantías constitucionales de la Constitución Política del Estado y del bloque de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional preferirá su fijeza. A contrario sensu, éste Tribunal aperturará su capacidad de cambio cuando no esté acorde a ellos.”

Las Sentencias Constitucionales

Las decisiones adoptadas en la Jurisdicción Constitucional tienen una trascendental importancia, en razón de que (a diferencia de las decisiones emitidas en la jurisdicción ordinaria que ponen fin a un litigio entre particulares o de éstos con el Estado respecto a la disputa de un derecho en conflicto), dichas decisiones modifican el ordenamiento jurídico del Estado, delimitan el ámbito de competencias de los órganos del poder público, y en muchos casos restablecen los derechos fundamentales y

garantías constitucionales de las personas cuando han sido restringidos o vulnerados. Ahí radica la importancia de la jurisprudencia constitucional en el estudio de las normas del ordenamiento jurídico administrativo.

Entonces, de manera general se puede indicar que las sentencias constitucionales emitidas por la jurisdicción constitucional, son actos procesales que ponen término o fin a un determinado proceso constitucional, por parte de un órgano colegiado (llámese Corte, Tribunal, o Sala Constitucional) que se constituye en la instancia suprema encargada de ejercer el control de constitucionalidad.

En este sentido -y siguiendo el criterio de José Antonio Rivera-, se puede señalar que *la jurisprudencia constitucional es la doctrina que establece el Tribunal Constitucional, como máximo guardián y supremo intérprete de la Constitución, al interpretar y aplicar la Ley Fundamental, así como las leyes, desde y conforme a la Constitución, al resolver un caso concreto*, creando sub-reglas a partir de la extracción de las normas implícitas contenidas en la Constitución, o de la integración de las normas del bloque de constitucionalidad.

Entonces, consideramos pertinente señalar -a manera de ejemplo-, algunas temáticas importantes en esta materia, que han sido ampliamente desarrolladas por la jurisprudencia constitucional:

La potestad sancionadora

Desde su primera época, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre distintos temas relevantes para el estudio del Derecho Administrativo en Bolivia; así, por ejemplo, en la **Sentencia Constitucional 0757/2003-R**, de 4 de junio -que constituye Sentencia fundadora de línea jurisprudencial cuyo Magistrado Relator fue el Dr. Willman Ruperto Durán Ribera-, se desarrollaron los fundamentos jurídicos sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública, y también sobre las garantías del proceso administrativo, dejando establecido por ejemplo: *“que las reglas del debido proceso no sólo son aplicables en materia penal, sino a toda la esfera sancionadora, y dentro de ella se encuentra la materia administrativa disciplinaria (SSCC*

787/2000-R, 953/2000-R, 820/2001-R, y otras)”.

El derecho a la defensa y el debido proceso

Por su parte, la **Sentencia Constitucional 0042/2004**, de 22 de abril, a tiempo de interpretar los alcances del derecho a defensa y la garantía del debido proceso previstos en la Constitución, ha dejado establecido que:

“Por consiguiente, de la normativa citada que conforma el bloque de constitucionalidad y las sub reglas establecidas por el Tribunal Constitucional sobre el debido proceso, se infiere que toda actividad sancionadora del Estado, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendentes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho pro actione ó a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad”.

El debido proceso administrativo en la jurisprudencia constitucional

Sobre este aspecto, es necesario remitirnos a lo preceptuado por la primera parte del art. 115.II de la CPE aprobada el año 2009, que establece que el Estado está obligado a garantizar el ejercicio del debido proceso. Como garantía en el ámbito penal y sancionatorio administrativo-disciplinario, halla su consagración en el art. 117.I de la CPE, cuando señala que: “Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso...”. Así la SC 0788/2010-R de 2 de agosto, indicó que:

“...el debido proceso, es entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo, oportuno, gratuito, sin dilaciones y equitativo, en el que entre otros aspectos, se garantice al justiciable el conocimiento o notificación oportuna de la sindicación para que pueda estructurar eficazmente su defensa, el derecho a ser escuchado, presentar pruebas, impugnar, el derecho a la doble instancia, en suma, se le dé la posibilidad de defenderse adecuadamente de cualquier tipo de acto emanado del Estado, donde se encuentren en riesgo sus derechos, por cuanto esta garantía no sólo es aplicable en el ámbito judicial, sino también administrativo.

En ese sentido, el **debido proceso administrativo** debe ser entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que mínimamente se garantice al administrado infractor, el conocimiento oportuno de la sindicación que se le atribuye, con relación a una falta o contravención que presuntamente hubiese cometido y que esté previamente tipificada como tal en norma expresa, para que pueda estructurar adecuadamente su defensa, ser debidamente escuchado, presentar pruebas y alegatos, desvirtuar e impugnar en su caso las de contrario, la posibilidad de ser juzgado en doble instancia, y en cumplimiento, recién imponerle la sanción que se encuentre prevista para la falta, quedando así a salvo del arbitrio del funcionario o autoridad” (SC 0448/2010-R de 28 de junio).

El debido proceso administrativo en la jurisprudencia interamericana

En su sentencia de 2 de febrero de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación con los alcances del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), destacó lo siguiente:

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén

en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (...) La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes...” (Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, párrafos 124 y 125).

Asimismo, respecto al debido proceso administrativo, la Corte destacó lo siguiente:

“Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas...” (Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit., párrafo 127. La misma cita, puede también encontrarse en el texto de la Opinión Consultiva OC-18/03, párrafo 129).

Es oportuno citar aquí las palabras de la Corte IDH, en relación con la aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa:

“Pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos...” (Cfr. Caso Ivcher Bronstein, párrafos 104 y 105).

En el mismo sentido, a tiempo de analizar los componentes del debido proceso legal en sede administrativa, la Corte IDH puntualizó:

“El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos...” (Cfr. Caso Claude Reyes y otros, párrafo 118).

Por lo tanto, y en observancia de las normas del bloque de constitucionalidad en Bolivia, se debe dejar establecido que todas las autoridades administrativas del país, al momento de adoptar sus decisiones, también deben actuar en sujeción a las normas de la CADH, y conforme a la interpretación que de ellas ha realizado la Corte IDH.

Los Principios de la actividad administrativa

Por otro lado, también es importante destacar que a través de la **Sentencia Constitucional 1464/2004-R** de 13 de septiembre –que constituye Sentencia fundadora de línea jurisprudencial cuyo Magistrado Relator fue el Dr. Willman Ruperto Durán Ribera, siendo reiterada posteriormente por la SCP 0249/2012 de 29 de mayo–, se ha interpretado el sentido y alcances de los **principios generales de la actividad administrativa** previstos en el art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) -Ley 2341 de 23 de abril de 2002- (Principio de legalidad y presunción de legitimidad, Principio de buena fe, Principio de proporcionalidad, Principio de informalismo, etc.), que a su vez fueron reiterados y complementados con **principios sancionadores**, expuestos en los fundamentos jurídicos desarrollados en la **Sentencia Constitucional Plurinacional 0024/2018-S2**, de 28 de febrero, entre muchas otras.

Finalmente, no se debe olvidar que, en el sistema constitucional boliviano, la jurisprudencia constitucional está dotada de fuerza vinculante, y es de cumplimiento obligatorio, según la norma prevista por el artículo 203 de la Constitución Política del Estado, que establece expresamente:

“Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno”.

Conclusiones

Luego de la revisión de algunos aspectos conceptuales, así como el origen doctrinal, y el desarrollo legislativo y jurisprudencial del Derecho Administrativo en Bolivia, se puede concluir que esta disciplina jurídica que tiene por objeto de estudio a la Administración Pública en toda su complejidad, para alcanzar legitimidad, debe tener su base en las normas previstas por la Constitución, vale decir, en los principios fundamentales, los principios ético-morales, así como los derechos fundamentales y garantías constitucionales que en ella se consagran, más aún si se considera que las normas constitucionales-principios, tienen un efecto de transversalidad en el resto de las normas constitucionales y de todas las que conforman el ordenamiento jurídico administrativo, cuando son sometidas a control normativo para verificar su compatibilidad con las disposiciones de la Ley Fundamental.

Esa circunstancia, implica que existe la necesidad de una revisión de todo el contenido general y las fuentes del Derecho Administrativo, a fin de destacar la importancia de la Constitución –que ahora establece ciertas pautas que guían la interpretación de los derechos fundamentales–, y del Bloque de Constitucionalidad –integrado por diversos elementos desarrollados por la jurisprudencia constitucional–, cuya utilidad ha sido esencial para determinar la constitucionalidad de diversas disposiciones legales en materia administrativa, y en consecuencia, necesariamente deben ser considerados en el ejercicio del control de convencionalidad que habrán de realizar todas las autoridades públicas (elegidas por voto popular), y también las demás autoridades administrativas a momento de adoptar sus decisiones, en cada una de las instituciones públicas del Estado.

Bajo ese contexto, la enseñanza de esta disciplina jurídica en constante transformación, como es el Derecho Administrativo, debe ser

realizada sobre la base de los principios y valores que proclama la Constitución; ello significa que en el ámbito administrativo, el *principio de legalidad* implica el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como Norma Suprema, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; por lo tanto, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a los mandatos de la Constitución y la ley, dentro de las facultades que les están atribuidas, y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos (entendimiento reiterado por la SCP 0411/2017-S1, de 12 de mayo, entre otras).

En consecuencia, el principio de legalidad indudablemente es de obligatoria observancia en la actividad administrativa del Estado y sus instituciones, pero también es esencial en el ejercicio de la función pública; por ello, los funcionarios públicos deben sujetar todas sus actuaciones a dos directrices esenciales: **a) principio de constitucionalidad**, en virtud del cual, todos los actos de la administración pública, incluidos aquellos que emanen de la potestad administrativa sancionatoria, deben someterse no solamente al bloque de legalidad imperante, sino a la Constitución, que tiene un valor normativo como fuente directa de derecho (SCP 0137/2013); y, **b) principio de convencionalidad**, en cuya observancia todas las autoridades públicas deben observar los mandatos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -ratificada por el Estado boliviano-, y la interpretación que de ella se ha realizado en la jurisprudencia establecida por la Corte IDH, cuyos pronunciamientos (Sentencias y Opiniones Consultivas) forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad (SC 0110/2010-R), y en consecuencia, son de obligatoria observancia para su cumplimiento por parte de todas las autoridades públicas y los particulares. Entonces, este es el punto de partida ineludible para constitucionalizar la actividad administrativa del Estado, removiendo cualquier tipo de formalidades burocráticas que impidan la materialización de los derechos de los administrados, y lograr estructurar una Administración Pública que brinde servicio al ciudadano, con enfoque de derechos humanos en todas las instituciones públicas del Estado.

He ahí las bases de la pedagogía constitucional que se requiere en el proceso de enseñanza aprendizaje del Derecho Administrativo en Bolivia, que debe llevarse adelante en todas las Universidades, para diseñar una formación educativa basada en los derechos humanos, cuya capacitación deben recibir los estudiantes, y así también se pueda ampliar los conocimientos de aquellos profesionales ávidos de aprender, que acceden a cursos de especialización en nuestro país.

Referencias bibliográficas

Asbún, J. (2007). Derecho constitucional general: Conceptos jurídicos básicos (5.ª ed.). Grupo Editorial Kipus.

Bielsa, R. (1964). Derecho administrativo (T. I, 6.ª ed.). La Ley.

Brewer-Carías, A. R. (1979). El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela. En Estudios sobre la Constitución. Libro-homenaje a Rafael Caldera (T. II). Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. <https://bit.ly/3EpVtDT>

Brewer-Carías, A. R. (2020). Derecho administrativo: Estudios. Editorial Jurídica Venezolana.

Chapus, R. (1998). Droit administratif général (T. 1, 12.ª ed.). Montchrestien.

Comanducci, P. (2002). Formas de (neo)constitucionalismo: Un análisis metateórico (M. Carbonell, Trad.). Isonomía, (16), 89–112.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos (OEA/Ser.L/V/II). <https://www.cidh.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodescindice.sp.htm>

Cuadra, H. (Coord.). (1979). Estudios de derecho económico (T. III). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3WOvXPf>

D'Avís, J. A. (1960). Curso de derecho administrativo: Doctrina general y legislación boliviana. Editorial Letras.

Dermizaky Peredo, P. (1985). Derecho administrativo. Amigos del Libro

Dermizaky Peredo, P. (1988). Derecho administrativo (2.^a ed. ampliada y actualizada). Amigos del Libro.

Dermizaky Peredo, P. (1999). Derecho administrativo (4.^a ed.). Editorial Judicial.

Dermizaky Peredo, P. (2001). Derecho administrativo (5.^a ed. ampliada y actualizada). Editora J. V.

Dermizaky Peredo, P. (2004). Derecho constitucional (7.^a ed. rev. y act.). Editora J. & V.

Diez, M. M. (1963). Derecho administrativo (T. I). Bibliográfica Omeba.

Fernández Ch. Lindo, L. (1989). Derecho administrativo: Administración pública para el desarrollo (2.^a ed.). Imprenta Editorial G.H.

Fernández Ruiz, J. (2016). Derecho administrativo. Secretaría de Gobernación; Secretaría de Cultura; INEHRM; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. <https://bit.ly/3GRCRhF>

Guastini, R. (2001). La constitucionalización del ordenamiento jurídico. En Estudios de teoría constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

López Barrera, Y., & Valda López, F. (2022). Lecciones de derecho administrativo y su procedimiento. Imprenta I-Grafic.

Martínez Bravo, J. A. (2018). Derecho administrativo boliviano (3.^a ed.). Imago Mundi. <https://bit.ly/42A5d8v>

Pantoja Bauzá, R. (2016). El concepto de derecho administrativo en el

derecho chileno. *Revista de Derecho Público*, (64), 189–212. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43103>

Prieto Sanchís, L. (2002). *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. Palestra.

Revilla Quezada, A. (1958). *Curso de derecho administrativo boliviano* (2.ª ed.). Empresa Industrial Gráfica E. Burillo.

Rivera Santiváñez, J. A. (1999). *Reformas constitucionales: Avances, debilidades y temas pendientes* (2.ª ed.). Editorial Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2004). *Jurisdicción constitucional: Procesos constitucionales en Bolivia* (2.ª ed.). Grupo Editorial Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2006). ¿Hasta dónde reformar la Constitución? *Opiniones y Análisis*, (78), 45–62.

Rivera Santiváñez, J. A. (2007). *Temas de derecho procesal constitucional*. Grupo Editorial Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2008). *Hacia una nueva Constitución: Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento*. Fundación Konrad Adenauer; Fundappac; Oficina Jurídica para la Mujer.

Rodríguez-Arana, J. (2022). *Derecho administrativo, dignidad humana y derechos sociales fundamentales*. *Revista Jurídica Austral*, 3(1), 183–213. <https://doi.org/10.26422/RJA.2022.0301.rod>

Romero Sandoval, R. (1983). *Derecho civil* (apuntes del Prof. Dr. Raúl Romero Linares). Amigos del Libro.

Valencia Vega, A. (1985). *Manual de derecho constitucional*. Editorial Juventud.

Vargas, A. E. (2018). *Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en Bolivia*. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2018*. Fundación Konrad Adenauer. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39262.pdf>

Vargas Lima, A. (2022). Revisión histórica de las fuentes doctrinales para la enseñanza del derecho administrativo en Bolivia. *Cultura Latinoamericana*, 35(1), 198–227. <https://bit.ly/44OcHnX>

Vargas Lima, A. (2023). El origen histórico de las lecciones sobre derecho administrativo en Bolivia. En 400 años formando revolucionarios: La historia de la Academia Carolina y su influjo en el contexto americano (T. 2, pp. 121–160). Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Zanobini, G. (1954). *Curso de derecho administrativo* (Vol. I, H. Massnatta, Trad.). Ediciones Arayú.