

El derecho a la buena administración pública frente al principio de informalismo de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia²⁰⁰

The right to good public administration against the principle of informality of the Law of Administrative Procedure in Bolivia

Alan E. Vargas Lima²⁰¹

Sumario:

I. Antecedentes de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP). II. El

²⁰⁰ Esta ponencia fue presentada inicialmente en el "Seminario Euroamericano de Derecho Público: Derecho Administrativo y Derechos Humanos", auspiciado por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, y la División Académica Multidisciplinaria de los Ríos, que se realizó en formato virtual el día 27 de abril de 2022. Posteriormente, el texto fue ampliado y expuesto en el Seminario Internacional: "Derechos Humanos en el Derecho Administrativo", organizado por la ONG Abogados investigadores y Peritos, con el auspicio de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, y la Academia Carolina, que se realizó en formato virtual los días 9 al 28 de mayo de 2022. Finalmente, se presentó en el *Simposio Nacional de Derecho Administrativo: Ley 2341*, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y la Escuela Internacional de Alta Gestión de la Universidad Privada Domingo Savio - Sede Santa Cruz, que se realizó de forma virtual los días 2 y 3 de junio de 2022.

²⁰¹ Abogado Especialista en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales (UMSA). Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Jurídica (LATIN IURIS – Bolivia); y de la Asociación Euroamericana de Derechos Fundamentales (ASDEFUN – Bolivia). Miembro Honorario del Consejo Académico de la Sociedad Filosofía y Estado Constitucional APEX IURIS (Perú); Director adjunto del Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales CIIJUS (México) – Capitulo Bolivia; Miembro adjunto de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional AAJC (Argentina), de la Asociación Juristas de Iberoamérica (ASJURIB); y Secretario Académico de la Asociación Boliviana de Derecho Procesal Constitucional. E-mail: alanvargas4784@gmail.com

derecho a la buena Administración Pública: contenido esencial. III. La triple dimensión de una buena Administración Pública. IV. Los Principios de la Carta Iberoamericana: eficacia y responsabilidad. IV.1. El principio de responsabilidad por la función pública en la legislación boliviana. Desarrollo jurisprudencial. V. La relación del principio de eficacia con el informalismo en sede administrativa. VI. El principio de informalismo en la Ley de Procedimiento Administrativo boliviano. Desarrollo doctrinal y jurisprudencial. VI.1. El principio de informalismo a nivel doctrinal. VI.2. El principio de informalismo a nivel jurisprudencial. VI.3. Los principios de informalismo y favorabilidad. VI.4. Las aplicaciones prácticas del principio de informalismo. VII. Una mirada al Principio de Informalismo Administrativo en el anteproyecto de Código Procesal Administrativo de Bolivia (Ministerio de Justicia – v. 2019). VIII. Conclusiones.

Resumen

El presente trabajo pretende indagar en los propósitos de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, poniendo de relieve su finalidad esencial consistente en el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública, y destacando sus principios más importantes: eficacia y responsabilidad; ello para luego establecer su semejanza con la legislación boliviana, a través del principio de responsabilidad por la función pública, y su materialización a través del principio de informalismo previsto por la Ley de Procedimiento Administrativo, a cuyo efecto se describe su desarrollo a nivel doctrinal y jurisprudencial, junto al análisis de su configuración en un nuevo proyecto legislativo.

Abstract

The present work intends to investigate the purposes of the Ibero-American Charter of the Rights and Duties of the Citizen in relation to the Public Administration, highlighting its essential purpose consisting of the recognition of the fundamental right of the person to good Public Administration, and highlighting its most important principles: efficiency and responsibility; this to then establish its similarity with Bolivian legislation, through the principle of responsibility for the public function, and its materialization through the principle of informality provided for by the Law of Administrative Procedure,

for which purpose its development is described at the doctrinal level and jurisprudence, together with the analysis of its configuration in a new legislative project.

Palabras clave: Administración Pública, Carta Iberoamericana, Eficacia, Responsabilidad, Informalismo, Procedimiento Administrativo.

Keywords: *Public Administration, Ibero-American Charter, Effectiveness, Responsibility, Informalism, Administrative Procedure*

I. Antecedentes de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP)

El 10 de octubre de 2013 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP)²⁰², en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Ciudad de Panamá, 27 y 28 de junio de 2013), y que fue adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Ciudad de Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013)²⁰³.

Se trata de un documento elaborado por expertos administrativistas y funcionarios públicos de la región, que básicamente constituye el reflejo del compromiso que existe en el mundo en relación con la construcción de una Administración pública más humana, más justa y equitativa, es decir, más

²⁰² Documento cuyo texto íntegro se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3PlzZcg>

²⁰³ Los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos se reunieron en la ciudad de Panamá, en el marco de la XXIII Cumbre Iberoamericana, celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2013. El lema de la reunión fue “*El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial*”. A esta reunión asistieron los líderes y representantes de los 22 países miembros: Andorra, Argentina, **Bolivia** (por medio del entonces Viceministro Juan Carlos Alurralde), Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

cercana a la ciudadanía a la cual se debe, atendiendo sus necesidades públicas²⁰⁴.

En este sentido, si bien la Carta Iberoamericana no se trata de una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, sin embargo -como señala en la parte final de su preámbulo-, constituye un marco de referencia que posibilita establecer una catalogación de los derechos y deberes del ciudadano en su relación con la Administración Pública, los cuales pueden adecuarse a las particularidades de las legislaciones nacionales y la idiosincrasia de cada uno de los países de la región. Asimismo, no se debe perder de vista que la Carta Iberoamericana tiene como finalidad esencial:

“el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. (De esta manera) los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana”.

II. El derecho a la buena Administración Pública: contenido esencial

A primera vista, la Carta Iberoamericana (CIDYDCAP) reconoce como fundamental el derecho a la buena Administración pública, desde su Preámbulo, en donde plantea que:

“El Estado Social y Democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general y disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena Administración Pública, a una Administración Pública que

²⁰⁴ Algunas de las referencias de análisis sobre la Carta Iberoamericana en este trabajo, están basadas en los aportes del autor del borrador de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración, quien explica los fundamentos de este relevante documento sobre la reforma administrativa en Iberoamérica, con especial referencia a la concepción del derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes. Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública*. AFDUC 18, ISSN: 1138-039X, 2014, pp. 17-30. Disponible en: <https://bit.ly/3NbLEJ0>

promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. En efecto, la Administración Pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez” (las negrillas y el subrayado me corresponden).

Este primer párrafo del preámbulo, reconoce la funcionalidad del ciudadano en el modelo del Estado social y democrático de Derecho. Si el Estado es la comunidad política jurídicamente articulada sobre un territorio para garantizar y promover el libre desarrollo de la persona, es lógico entonces, y además una exigencia, la existencia de un auténtico derecho fundamental, de un auténtico derecho humano: el de la buena administración pública.

Y la aspiración a una Administración Pública que contribuya a un mejor **servicio objetivo al interés general**, no es algo propio de este tiempo, sino que constituye una exigencia que data desde la misma existencia de la Administración Pública, y desde siempre, de una u otra forma, se ha tratado de poner a disposición de los habitantes de un aparato administrativo comprometido con el libre y solidario desarrollo de las personas. En este sentido, el preámbulo de la Carta señala que:

“en el marco del complejo Gobierno-Administración Pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos **la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena Administración Pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana**, de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable” (las negrillas y el subrayado me corresponden).

La propia Carta Iberoamericana subraya la importancia del ser humano como centro y raíz del Estado, y por ende de la Administración Pública, al señalar que:

“Desde la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones Públicas (a nivel nacional, departamental y municipal, en el caso de Bolivia) hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el

Gobierno y la Administración del interés general se realice en forma que sobresalga la dignidad y todos los derechos fundamentales del ciudadano” (el agregado entre paréntesis me corresponde).

En este párrafo se justifica sólidamente el carácter de derecho humano del derecho a la buena Administración Pública, un derecho del que forman parte un conjunto de derechos derivados o derechos integrantes, que, como derecho fundamental, deben gozar de la mayor protección jurisdiccional.

III. La triple dimensión de una buena Administración Pública

La buena Administración Pública puede ser concebida como obligación de los Poderes Públicos, como derecho humano y, también como principio general del Derecho Público y de la Ciencia de la Administración Pública. Este aspecto es explicado claramente en el preámbulo de la Carta Iberoamericana (CIDYDCAP), cuando señala:

“**La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad.** En primer término, **es un principio general** de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, **es una obligación de toda Administración Pública** que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, **desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública**, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana”.

Desde el punto de vista constitucional, se puede afirmar que en realidad, la caracterización de la buena Administración, sea cuál sea su funcionalidad concreta, responde a la principal tarea de la Administración Pública: **el servicio objetivo al interés general:**

” La buena Administración Pública, sea como principio, como obligación o como derecho fundamental, no es ciertamente una novedad de este tiempo. La Administración Pública siempre ha estado, está, y seguirá estando, presidida por el

muy noble y superior principio de servir con objetividad al interés general. Ahora, con más medios materiales y más personal preparado, tal exigencia en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública implica que el conjunto de derechos y deberes que definen la posición jurídica del ciudadano esté más claramente reconocido en el ordenamiento jurídico y, por ende, sea mejor conocido por todos los ciudadanos.” (Preámbulo CIDYDCAP)²⁰⁵.

Y es que en el Estado democrático, los intereses generales ya no son objeto de definición patrimonial o monopolística por parte del Estado o de la Administración Pública. Más bien, tal definición se produce en el marco de un proceso dinámico de diálogo e interacción entre Poderes Públicos y agentes ciudadanos. De esta manera se evita esa versión unilateral, a partir de la cual el funcionario público que tantas veces se considera dueño y señor de los procedimientos y las instituciones, termina por pensar, y actuar consecuentemente, como soberano del interés general. Por eso, la Carta señala también en su preámbulo, que:

“La Administración Pública debe estar al servicio objetivo de los intereses generales. Unos intereses que en el Estado Social y Democrático de Derecho ya no se definen unilateralmente por las Administraciones Públicas. Por el contrario, los Poderes Públicos deben salir al encuentro de los ciudadanos para que de forma integrada y armónica se realice la gran tarea constitucional de la construcción democrática, profundamente humana, solidaria y participativa, de las políticas públicas”.

Entonces, el derecho fundamental a la buena Administración Pública y sus derechos componentes, junto a los deberes de los mismos ciudadanos, deben ser objeto de autoconocimiento por los habitantes, pues en la medida en que las personas sean conscientes realmente de su posición medular en el sistema político y administrativo, entonces es posible que estemos ante una verdadera reforma administrativa, que sin participación ciudadana, no es más que un precipitado de diversas dimensiones tecnocráticas, por muy plurales y multidimensionales que sean.

²⁰⁵ De aquí deriva otro reto ineludible para las diferentes Administraciones Públicas (a nivel nacional, departamental y municipal, en el caso de Bolivia) en esta nueva era tecnológica: *digitalizar los documentos para agilizar los procedimientos*. Con el efectivo uso de las TIC's y los medios de comunicación de mensajería instantánea, se puede brindar un mejor servicio de calidad en la atención de los requerimientos cotidianos de los ciudadanos(as) frente al Estado. Solo así se lograría materializar el «Derecho a la buena administración digital», como ya se vislumbra por ejemplo en el ámbito europeo a través de la Carta de Derechos Digitales aprobada en España. Consúltese: <https://bit.ly/3Lxmy5W>

Por eso, la Carta Iberoamericana señala con nitidez en el preámbulo, que en la medida que la ciudadanía revalorice su condición central en el sistema público, más fácil será que pueda exigir un funcionamiento de calidad de las Administraciones Públicas; y agrega: *“Si el ciudadano reclama ordinariamente, y de forma extraordinaria cuando sea menester, los derechos que se derivan del (derecho) fundamental a una buena Administración Pública, (entonces) el hábito de la rendición de cuentas y de la motivación de todas las decisiones de los poderes del Estado será(n) una realidad”* (el agregado entre paréntesis me corresponde).

IV. Los Principios de la Carta Iberoamericana: eficacia y responsabilidad

A continuación, se detalla la exposición de los **principios** que deben entenderse, como dispone el punto 2 de la Carta Iberoamericana (CIDYDCAP), en **“el marco del respeto de los postulados del buen funcionamiento de las instituciones públicas y de la observación estricta del Ordenamiento Jurídico”**, contexto en el que debe afirmarse que “la Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa con pleno sometimiento a las leyes y al Derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los principios expuestos en los siguientes preceptos, que constituyen la base del derecho fundamental a la buena Administración Pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana”.

El **principio de servicio objetivo a los ciudadanos** se proyecta, según lo dispuesto en el punto 2, “a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública, sean expresas, tácitas, presuntas, materiales -incluyendo la inactividad u omisión- y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, que habrá de promover y facilitar permanentemente. La Administración Pública y sus agentes, funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública deben estar a disposición de los ciudadanos para atender los asuntos de interés general de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable”.

En el apartado 3 se define el **principio promocional de los poderes públicos**, que “se dirige a la creación de las condiciones necesarias para que

la libertad y la igualdad de los ciudadanos iberoamericanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando la participación ciudadana a fin de que los ciudadanos contribuyan activamente a definir el interés general en un marco de potenciación de la dignidad humana”. Este principio, como sabemos, es la expresión administrativa de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho.

En el punto 4 se hace referencia al **principio de racionalidad**, que “se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales”. Este principio es uno de los más importantes para la existencia de una Administración comprometida realmente con la democracia y el Estado de Derecho pues en buena medida se puede afirmar que el compromiso con los derechos humanos de una Administración Pública se mide por la calidad y rigor de las motivaciones de sus decisiones.

En el apartado 5 se trata del **principio de igualdad de trato**, en cuya virtud “todos los ciudadanos serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose expresamente toda forma de discriminación cualquiera que sea su naturaleza”. Este principio debe facilitarse especialmente a las personas con capacidades especiales o diferentes; en consecuencia: “Las Administraciones Públicas deberán realizar los ajustes tecnológicos y físicos necesarios para asegurar que este principio llegue efectivamente a los ciudadanos con especiales dificultades, especialmente a las personas con capacidades especiales o capacidades diferentes”.

En el apartado 6 se hace referencia al **principio de eficacia**, en cuya virtud “**las actuaciones administrativas deberán realizarse, de acuerdo con el personal asignado, en el marco de los objetivos establecidos para cada ente público**, que siempre estarán (orientadas) a la mayor y mejor satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano”. Entonces, la Administración Pública debe guiarse en atención a objetivos en los cuales los ciudadanos deben tener presencia, en el marco de las actividades que habrá de concretar el Gobierno elegido democráticamente; porque sin objetivos institucionales (misión, visión, etc.) es difícil que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales.

La eficacia, según la Carta Iberoamericana, **también está dirigida a eliminar y remover las dificultades que impiden que las actuaciones administrativas cumplan los fines previstos**. Así en el mismo punto 6, la Carta dispone expresamente que: **“las Autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, procurarán remover de oficio los obstáculos puramente formales y evitarán las dilaciones y los retardos, buscando la compatibilidad con la equidad y el servicio objetivo al interés general**. En esta materia será de aplicación, de acuerdo con los diferentes ordenamientos jurídicos, el régimen de responsabilidad del personal al servicio de la Administración Pública”.

Entonces, el fin último de la Administración en el ámbito público, es la satisfacción del interés general, y en la medida en que se logre identificar al funcionario responsable de cada procedimiento, será más sencillo derivar la responsabilidad en que pudiera incurrir como consecuencia de dilaciones y retardos indebidos, cuando no haya justificación alguna.

Asimismo, en virtud del **principio de responsabilidad**, según el punto 9, “la Administración Pública responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.”. Como es lógico, la Carta Iberoamericana no entra en la cuestión de si las lesiones deben ser consecuencia del funcionamiento anormal o irregular de los servicios públicos, optando por la regla general de la responsabilidad por actuaciones administrativas que lesionen los bienes o derechos de los ciudadanos.

IV.1. El principio de responsabilidad por la función pública en la legislación boliviana. Desarrollo jurisprudencial

El referido principio establecido por la Carta Iberoamericana, guarda relación y concordancia con el **Principio de responsabilidad por la función pública**²⁰⁶, que se encuentra vigente en nuestro país, dado que en la legislación

²⁰⁶ Un estudio donde se define el concepto jurídico de responsabilidad en el ejercicio de la función pública, identificando los deberes y obligaciones del servidor público en el marco de la Constitución y las leyes, puede verse en el trabajo de: DERMIZAKY PEREDO, Pablo. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (13), 2012, 10-21. Recuperado de: <https://bit.ly/3t9aEsS>

boliviana –y de acuerdo al entendimiento establecido mediante **Auto Supremo N° 118/2008 del 15 de mayo**–, la responsabilidad funcionaria puede ser personalísima, pero también es solidaria cuando se identifica que varios funcionarios públicos o incluso, junto a éstos, otras personas naturales o jurídicas particulares, hubiesen ocasionado daño al Estado; tanto mediante acciones como, por omisiones en el cumplimiento de sus deberes propios o los contratos o pactos suscritos²⁰⁷.

La responsabilidad funcionaria, definitivamente no está reservada únicamente a la máxima autoridad de la entidad pública, sino por el contrario, alcanza a todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía, pues estos, deben rendir cuentas, no solo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que les fueron confiados, sino también de la forma y el resultado de su aplicación, conforme establece el art. 1° inc. c) de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990.

Es decir, la normativa vigente, reconoce el principio de la responsabilidad objetiva; o responsabilidad sin culpa, porque establece la responsabilidad de los actos de los funcionarios o personas particulares que causen daño al Estado, tomando en cuenta los resultados por la función pública, conforme establece el art. 28 inc. b) de la mencionada Ley SAFCO, cuando instituye que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo, presumiéndose la licitud de las operaciones y actividades realizadas, mientras no se demuestre lo contrario, es decir, se busca no solo el cumplimiento de las normas, sino específicamente que el resultado sea eficaz y eficiente obtenido por el debido cumplimiento de sus obligaciones, que incluso puede ser emergente de una omisión aunque no se encuentre instituida expresamente en la norma, al contrario de lo que ocurre con la responsabilidad ordinaria o general, que solo alcanza la omisión cuando se trata de una conducta expresamente ordenada por el sistema jurídico (Cfr. Auto Supremo N°

²⁰⁷ Cabe señalar que de acuerdo al artículo 31 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), la responsabilidad es civil cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valuable en dinero, y en sus incisos b) y c) prevé la responsabilidad de las personas naturales o jurídicas cuando se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado, y la responsabilidad solidaria de varias personas cuando resulten responsables del mismo acto o hecho que hubiere causado daño al Estado, respectivamente.

118/2008 del 15 de mayo de 2008, emitido por la Sala Social y Administrativa Segunda del Tribunal Supremo de Justicia).

Por su parte, y en relación al **principio de responsabilidad del servidor público**, el Tribunal Constitucional de Bolivia, a través de la **Sentencia Constitucional 0021/2007 de 10 de mayo**²⁰⁸, estableció el siguiente entendimiento:

“La responsabilidad por la función pública está relacionada con la administración de los recursos públicos del Estado. En este orden, se debe partir del principio de que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales, bajo cuya perspectiva las autoridades y los servidores públicos deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En este propósito surge la necesidad de controlar la gestión de quienes ejercen funciones fiscales, vale decir, por parte de los servidores públicos que ejercen la gestión pública o los particulares cuando administran bienes o fondos públicos.

El fundamento constitucional se apoya en el art. 154 de la CPE al atribuir que “La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. (...). El Poder Legislativo mediante sus comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades (...). El desarrollo legal de dicho mandato constitucional se encuentra en la Ley de Administración y Control Gubernamentales, cuyo art. 3 prevé que los sistemas de administración y de control se aplicarán en todas las entidades del sector público, sin excepción, cuyo objetivo principal es lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de

²⁰⁸ En cumplimiento y aplicación de la SC 0021/2007, la Contraloría General del Estado ha establecido que se debe someter a *Procedimiento de Aclaración*, todos los informes de auditoría que establezcan indicios de responsabilidad penal y civil "significativa", conforme los artículos 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República (CGR) aprobado mediante D.S. N° 23215; a cuyo efecto, emitió la Resolución N° CGR/069-A/2008 de 20 de marzo, a través de la cual aprueba el Instructivo I/CI-014 de “Aplicación de la Sentencia Constitucional N° 0021/07 del Tribunal Constitucional” (en su segunda versión), siendo de obligatorio cumplimiento para todas las Unidades de Auditoría Interna de las instituciones públicas sujetas a control gubernamental. Disponible en: <https://bit.ly/3x3zdJT>. Posteriormente, en un caso en que se denunció haberse omitido el cumplimiento de dicha Sentencia Constitucional, el TCP estableció que el ámbito de protección de la Acción de Cumplimiento, es garantizar la materialización de un deber omitido, encontrándose de manera expresa y específica en la norma constitucional o legal; “empero, la SC 0021/2007 de 10 de mayo, no puede ser exigida en su cumplimiento de manera indubitable; pues, tal Resolución, declaró la inconstitucionalidad en cuanto al contenido del art. 50 del DS 23215 de 22 de julio de 1992; y, dispuso la publicación de la misma en la Gaceta Oficial de Bolivia, así como la notificación al órgano que generó la norma impugnada, para su cumplimiento, sin imponer un deber concreto a los demandados”, por lo que, finalmente resolvió que no era posible conceder la tutela (Cfr. Auto Constitucional 0185/2016-RCA, de 24 de junio).

los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación (art. 1 inc. c) de la LACG)".

V. La relación del principio de eficacia con el informalismo en sede administrativa

Según la Carta Iberoamericana (CIDYDCAP) la eficacia está dirigida a eliminar y remover las dificultades que impiden que las actuaciones administrativas cumplan los fines previstos; por ello es que la misma Carta dispone expresamente que las autoridades públicas, deben lograr que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, deberán procurar remover de oficio aquellos obstáculos puramente formales, evitando las dilaciones y retardos injustificados, buscando la compatibilidad con la equidad y el servicio objetivo al interés general.

Este noble propósito declarado en la Carta, tiene relación especialmente con la sencillez con que deben realizarse todas las actuaciones administrativas, en contraposición a la exigencia de requisitos formales que muchas veces solamente entorpecen la actividad de la administración pública en su relación con el ciudadano, y la atención oportuna de sus peticiones y requerimientos. Esta tendencia a prescindir de las formalidades, también es útil para darle mayor agilidad a los procedimientos administrativos y así estos cumplan con su finalidad concreta; en el caso de Bolivia, ello se materializará a través del Principio de Informalismo previsto por la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, y desarrollado por la jurisprudencia constitucional.

VI. El principio de informalismo en la Ley de Procedimiento Administrativo boliviano. Desarrollo doctrinal y jurisprudencial

En virtud de este principio, la inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas (ampliando lo favorable y restringiendo lo odioso) y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo²⁰⁹.

²⁰⁹ Esta norma, indudablemente tiene su fuente en el Artículo 1 de la Ley N° 19.549 de Procedimiento Administrativo de la República Argentina (de 1972); modificada posteriormente por Ley N° 21.686 (de 1977), y que establece que el Principio de Informalismo consiste en la: "*c) Excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente*". El texto actualizado de la norma,

Este constituye uno de los principios más importantes sobre los que se debe regir la actividad de la Administración Pública, y se entiende básicamente como la facultad del aparato estatal de excusarle al administrado, en su beneficio y en aplicación del *principio de favorabilidad*, el cumplimiento de exigencias formales no esenciales, pudiendo proseguirse el procedimiento administrativo sin perjuicio de que aquellos se cumplan con posterioridad.

VI.1. El principio de informalismo a nivel doctrinal

Doctrinalmente –y conforme lo ha destacado la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0854/2013-L, de 14 de agosto–, el principio del informalismo a favor del administrado es uno de los aspectos fundamentales del procedimiento (y es también denominado como “formalismo moderado”). Consiste en la dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir, aquellas que no están exigidas por el orden público administrativo. Su aplicación impide que el particular pierda un derecho por el incumplimiento de un deber formal, con lo que obliga a la administración a optar por la solución más favorable para aquel. En definitiva, se propugna un equilibrio entre la acción administrativa que no puede ser entorpecida y el derecho de los administrados a no encontrarse

puede consultarse en: <https://bit.ly/3ayZgdM> El reglamento de aquella Ley (Decreto 1759/72) dispone, en su artículo 5 inciso d, que «el órgano competente dirigirá el procedimiento procurando [...] d) señalar antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos de que adolezca ordenando que se subsanen de oficio o por el interesado dentro del plazo razonable que fije, disponiendo de la misma manera las diligencias que fueren necesarias para evitar nulidades». En materia de recursos, el artículo 77 indica que «advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del término perentorio que se le fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso». Asimismo, el artículo 81 del citado reglamento establece que «los recursos deberán proveerse y resolverse cualquiera sea la denominación que el interesado les dé, cuando resulte indudable la impugnación del acto administrativo». Por otro lado, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General del Perú, de manera aún más explícita establece entre los principios del procedimiento administrativo, lo siguiente: “1.6. *Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público*”. Disponible en: <https://bit.ly/32UtI4e>

sometidos a rigorismos que los perjudiquen, porque sería inconstitucional negar una solución al particular por causas meramente formales²¹⁰.

Éste principio ha sido definido por el jurista español Eduardo García de Enterría, como una garantía a favor del derecho de acción del administrado, por el cual se pretende asegurar una decisión sobre el fondo salvando las dificultades de carácter formalista:

*“(...) el principio pro actione que postula a favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. El procedimiento administrativo no ha sido ciertamente concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el acierto de aquélla dentro del más absoluto respeto de los derechos de los particulares. Pertenecce, pues, a la esencia misma de la institución la tendencia a la prosecución del camino en que el procedimiento consiste en llegar hasta la decisión final, eficaz y justa, que constituye el objetivo al que se ordenan todos los requisitos y trámites intermedios. Esto supuesto, no puede considerarse sorprendente, sino, por el contrario, ajustado a la propia naturaleza de la institución, el que en caso de duda, deba resolverse ésta en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión...”*²¹¹.

Por su parte, el jurista argentino Roberto Dromi ha manifestado que el informalismo obliga a la Administración a una interpretación benigna de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento a favor del administrado:

“Informalismo: Trátase de la excusación, a favor del interesado, de la observancia de exigencias formales no esenciales y que se pueden cumplir posteriormente. Obliga a una interpretación benigna de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento (...) Hay que interpretarlo a favor del administrado, pues traduce la regla jurídica del in dubio pro actione, o sea de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades

²¹⁰ Cfr. IVANEGA, Miriam Mabel. *El principio del informalismo en el procedimiento administrativo*. Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho, 2011, N° 67, pp. 155-176. Disponible en: <https://bit.ly/3a6k2Uu>

²¹¹ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo. Versión Latinoamericana en base a la duodécima edición*. Tomos I y II. Palestra – TEMIS: Lima – Bogotá. 2006.

*de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del pronunciamiento...*²¹²

En efecto, y como se puede apreciar, el principio de informalismo que materializa la regla jurídica: *in dubio pro actione*, otorga a la Administración Pública la facultad de interpretar con flexibilidad la observancia de las exigencias formales a favor del administrado, con la finalidad de asegurar la resolución final en el procedimiento; dado que como bien precisa con acertado criterio el profesor venezolano Allan Brewer-Carías: “siendo que el procedimiento administrativo se configura como un conjunto de actos y actuaciones estrechamente vinculados entre sí, con el objeto de obtener un resultado concreto que, generalmente, se materializa en un acto administrativo, se considera que la prescripción de dichas formas no puede convertir al procedimiento en un bosque de formalidades que, como fin en sí mismas, entraben la acción administrativa”²¹³.

VI.2. El principio de informalismo a nivel jurisprudencial

En nuestro caso, la naturaleza y alcances del Principio de Informalismo establecido por la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, se encuentran ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, la Sentencia Constitucional N° 642/2003-R, de fecha 8 de mayo de 2003 (cuyo entendimiento fue reiterado y asumido en las SSCC 0992/2005-R de 19 de agosto, 0764/2010-R de 2 de agosto, y la SCP 1736/2012 de 1 de octubre), expresó el siguiente razonamiento:

“el principio de informalismo consiste en la excusación de la observancia de exigencias formales no esenciales y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso (Juan Francisco Linares, Derecho Administrativo, Editorial

²¹² DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 10ª edición actualizada. Ciudad Argentina: Buenos Aires. 2004.

²¹³ Cfr. BREWER-CARÍAS, Allan R. *Los Principios del Procedimiento Administrativo en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1.437 de 2001)*. Conferencia en el Seminario internacional de presentación de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, organizado por el Consejo de Estado de Colombia, con los auspicios de la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Escuela Superior de Administración Pública y el Banco de la República, Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, 1 de febrero de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3gGmFQM> Asimismo, es muy recomendable su trabajo panorámico sobre la regulación del procedimiento administrativo a nivel latinoamericano: Cfr. BREWER-CARÍAS, Allan R. *La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (Ley 27444)*. Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho, 2011, N° 67, pp. 47-76. Disponible en: <https://bit.ly/3eqs63y>

Astrea, pág. 348); *la excusación referida, debe ser interpretada siempre a favor del interesado o administrado, pues traduce la regla jurídica in dubio pro actione, o sea, de la interpretación más favorable al ejercicio al derecho a la acción, para asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. Por consiguiente en virtud a ese principio de informalismo, la autoridad administrativa podrá interpretar el recurso no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados* (Roberto Dromi, *El Procedimiento Administrativo y Derecho Administrativo*, ambos Ediciones Ciudad Argentina, pp. 78-79 y 846, respectivamente)”.

Esa línea jurisprudencial fue reiterada por la Sentencia Constitucional N° 1372/2010-R, de 20 de septiembre, que en cuanto al principio de informalismo dispuesto en el art. 4 inc. l) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), señaló que se entiende como la facultad de la administración pública de excusar la inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, pudiendo proseguirse el procedimiento administrativo sin perjuicio de que aquellos se cumplan con posterioridad; y si bien la excusación referida, debe ser interpretada siempre a favor del interesado o administrado, también hizo referencia a la necesidad de establecer algunos límites al referido principio de informalismo, agregando que: *“empero, si bien, la administración pública debe interpretar la actividad del administrado siempre a su favor, esa interpretación tiene sus alcances y límites, y está contenido en el hecho de que no puede suplir ni favorecer la dejadez o negligencia del administrado”*²¹⁴

VI.3. Los principios de informalismo y favorabilidad

Cabe agregar, que en coherencia con el principio de **informalismo** se tiene también el de **favorabilidad**, que fue interpretado por el anterior Tribunal Constitucional en la SC 0136/2003-R de 6 de febrero (citado por las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 1086/2012 y 0031/2014, entre otras), señalando que: *“...el intérprete está obligado a optar por aquel*

²¹⁴ Esta línea jurisprudencial fue reiterada en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0349/2020-S2, de 19 de agosto, misma que analiza los razonamientos asumidos en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 1635/2014, 0084/2015-S3 y 0105/2016-S3, concluyendo lo siguiente: *La o el administrado no pueden pretender que ante su silencio respecto a un Auto de observación de un recurso de alzada o jerárquico, ello sea subsanado mediante la acción de amparo constitucional o interpretarse en el sentido que el requisito extrañado se tenga por cumplido.*

entendimiento interpretativo que desarrolle de mejor forma y con la mayor efectividad, los derechos, principios y valores que consagran el orden constitucional"; y de acuerdo al sentido de ambos principios (informalismo y favorabilidad), con la finalidad de garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado o de quien se encuentra siendo procesado, el ordenamiento administrativo permite a la autoridad administrativa realizar una interpretación favorable al procesado, corrigiendo esas equivocaciones formales en las que incurrió quien está siendo administrado (SC 0764/2010-R, de 2 de agosto).

Así, la labor administrativa debe estar impregnada de ambos principios, vale decir, el de informalismo y favorabilidad, siempre en favor del administrado, con el propósito de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa del mismo en su relación con la administración, dejando establecido además, que dicho principio es aplicable no solo en fase determinativa o sancionatoria, sino incluso en la fase recursiva en sede administrativa (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0667/2018-S4, de 16 de octubre).

Por otro lado, en la Sentencia Constitucional N°0022/2004-R, de fecha 7 de enero de 2004, en un caso en que los recurrentes accionaron las vías recursivas administrativas en forma errónea ante una autoridad que no correspondía, se expresó el siguiente razonamiento (*ratio decidendi* válida y aplicable en casos análogos):

"(...) en base al principio de informalismo que rige a trámites administrativos, pudo asimilarse al Recurso de Revocatoria previsto por las normas de los arts. 140 y 141 LM y 9.II del DS 26139, 67 y siguientes del DS 26115; luego, los recurrentes, solicitaron que el Alcalde emita una resolución respecto de su solicitud, presentando en forma equivocada ante una instancia incompetente como es el Concejo Municipal, el 30 de julio del mismo año, 'Recurso de Revocatoria, bajo alternativa de Recurso Jerárquico', (incluso en su memorial de amparo, mencionan que interpusieron el 'Recurso Jerárquico de Revocatoria' que es inexistente en nuestras normas procesales administrativas), éste recurso sobre la base del mencionado principio de informalismo, pudiera asimilarse al recurso jerárquico, por lo que luego de haber declinado competencia el Concejo, el Asesor de la alcaldía, emitió informe legal en sentido de que no correspondía resolver el recurso por ser extemporáneo, siendo lo correcto que al estar formulado el recurso, se ordene la remisión de todos los antecedentes a la Superintendencia de Servicio Civil, para que ésta con jurisdicción propia defina lo que corresponda en este asunto".

De la jurisprudencia glosada, se establece que en virtud del principio de informalismo, el procedimiento administrativo, está exento de las exigencias

formales no esenciales, y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso, con la finalidad de asegurar una decisión sobre el fondo de la cuestión. Consiguientemente, en virtud a este principio, la autoridad administrativa, podrá interpretar el recurso, no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados (Cfr. Sentencia Constitucional N°1029/2005-R, de 29 de agosto, entendimiento reiterado en la SCP 0003/2018-S2 de 21 de febrero).

VI.4. Las aplicaciones prácticas del principio de informalismo

En la Sentencia Constitucional N°0992/2005-R, de fecha 19 de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que:

“(...) de acuerdo con el principio de informalismo que adquiere relevancia en estos procedimientos administrativos, imponiendo a la administración, por su evidente condición técnica frente al administrado, de la responsabilidad de encauzar sus solicitudes y peticiones realizando siempre una interpretación favorable a la acción (pro actione), el memorial presentado el 4 de agosto debe ser considerado para la utilización del recurso de revocatoria previsto por el art. 64 de la LPA, pues evidentemente tiene el objeto de impugnar la decisión asumida por el decreto de 15 de julio de 2004, en ese sentido debió ser tramitado conforme el procedimiento previsto para el recurso de revocatoria; empero, el recurrente, respondiendo al citado recurso, mediante Decreto de 11 de agosto de 2004, dispuso que conforme a las SSCC 1606/02-R, y 1506/03-R, el recurrente ocurra ante la autoridad jurisdiccional competente; actuación que no cumple con lo dispuesto por el art. 61 de la LPA, que dispone que el recurso de revocatoria debe ser resuelto por resolución, confirmando o revocando total o parcialmente la resolución o acto impugnado, o desestimando el recurso por las causales expresamente estipuladas; lo que evidentemente no existió en el caso analizado, pues el recurrido no dio respuesta debida al recurrente (...)”.

Los antecedentes jurisprudenciales reseñados son ilustrativos de que en el procedimiento administrativo rige el principio de informalismo, que excluye de este procedimiento la exigencia de requisitos formales; y de acuerdo a su consagración en la Ley de Procedimiento Administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pueden expresarse, con carácter enunciativo y no limitativo, las siguientes **aplicaciones prácticas del principio de informalismo:**

i) no es preciso calificar jurídicamente las peticiones; ii) los recursos pueden ser calificados erróneamente, pero han de interpretarse conforme la intención del recurrente, y no según la letra de los escritos; iii) la administración tiene la obligación de corregir evidentes equivocaciones formales; iv) la equivocación del destinatario

tampoco afecta la procedencia de la petición o del recurso; y v) si no consta la notificación del acto impugnado debe entenderse que el recuso ha sido interpuesto en término.

Con referencia al principio de informalismo, es necesario también dejar establecido que éste rige a favor del administrado, por la condición técnica de ciertas agencias, órganos y labores que cumple la administración pública, lo que lo sitúa en inferioridad de condiciones en su relación con el Estado, por ello no rige a favor de la administración, estando más bien ésta obligada al cumplimiento de todas las formalidades establecidas por las normas aplicables a su relación con las personas (Cfr. Sentencia Constitucional N°0992/2005-R, de 19 de agosto. Línea jurisprudencial reiterada por las SSCCPP 0752/2013-L, de 30 de julio, y 0329/2020-S3, de 23 de julio).

Finalmente, y de acuerdo a la jurisprudencia precedentemente glosada, se pueden extraer algunas aplicaciones prácticas del principio de informalismo, que consisten básicamente en que la administración tiene la obligación de corregir las equivocaciones formales del administrado:

*“así, cuando éste se equivoque en el destinatario de un recurso administrativo, la administración tiene la obligación de corregir ese error formal y remitir el recurso ante la autoridad que le corresponde tramitarlo; de igual forma, aun cuando exista una equivocación en la denominación del recurso, la autoridad encargada de tramitarlo debe resolverlo en el fondo, ya que lo materialmente importante en un procedimiento administrativo no es el cumplimiento de las formalidades, sino la búsqueda de la verdad material, así como la vigencia de los derechos de las personas; **de tal modo que, cuando un administrado demuestre su inconformidad con lo resuelto por una autoridad administrativa y reclama esa decisión, debe siempre razonarse que lo que está haciendo el administrado es impugnar la resolución porque no la acepta**; en consecuencia, las autoridades deben considerar ese cuestionamiento por medio de las vías recursivas previstas, sean ante la misma autoridad (revocatoria) o ante el superior (jerárquico), vías que pueden tener otra denominación, pero que siempre implican la posibilidad de la revisión del acto administrativo”* (Sentencia Constitucional N°1206/2006-R, de 30 de noviembre de 2006; cuyo entendimiento ha sido reiterado posteriormente, entre otras, por la SCP 0614/2017-S1, de 27 de junio).

VII. Una mirada al Principio de Informalismo Administrativo en el anteproyecto de Código Procesal Administrativo de Bolivia (Ministerio de Justicia – v. 2019)

En los últimos años, se ha podido percibir en algunas instancias gubernamentales, un notable interés por la configuración de un nuevo Código Procesal Administrativo boliviano²¹⁵, instrumento normativo que aspira a ser una norma que equilibre un profundo contenido humanista con la necesaria exigencia formal del aseguramiento de la función administrativa.

En este sentido –y de acuerdo a la Exposición de Motivos del Anteproyecto elaborado el 2019–, se pretende brindar cobertura a dos visiones o perspectivas que singularizan el procedimiento administrativo: de un lado, el proveer tutela al derecho (fundamental) de petición y otros que pudieren verse involucrados a momento de su ejercicio, así como disciplinar el cauce de la actividad administrativa en ocasión de la manifestación de la voluntad de las Administraciones²¹⁶.

Entre las Disposiciones Generales de este Anteproyecto, se señalan algunas garantías y principios del procedimiento administrativo, sobre la base de las directrices que ya se encuentran constitucionalizadas en el art. 232 de la CPE, agregándose el del debido proceso (también llamado "adjetivo") al igual que

²¹⁵ Ciertamente, se trata de una iniciativa legislativa que saludamos con esperanza, dado que desde hace mucho tiempo venimos insistiendo en que la disciplina del Derecho Procesal Administrativo, además de su necesario desarrollo doctrinal adecuado en nuestro país, merece un tratamiento legislativo serio y objetivo, lo cual sólo es posible a través de la adopción de un cuerpo legal que, acentuando las virtudes y superando las falencias o limitaciones de la legislación administrativa existente hasta el momento en Bolivia, sistematice todos los aspectos generales que son mínimamente indispensables en cualquier tipo de procedimiento a seguir ante las entidades de la Administración Pública, y que por ende, pueda ser válidamente aplicable a nivel nacional, departamental o municipal, es decir, que pueda utilizarse de forma supletoria en las Entidades Territoriales Autónomas, dado que las mismas, en atención a sus potestades legislativas constitucionalmente establecidas, podrán elaborar sus propios procedimientos administrativos y reglamentarlos a nivel interno. “Ello equivale a decir, que es necesaria la elaboración de un *Código Procesal Administrativo* (...) que establezca los principios que rigen la actividad de las entidades públicas del Estado, y que instituya las autoridades administrativas encargadas de llevar adelante el procedimiento administrativo en todas sus etapas, hasta su conclusión, señalando además las reglas de procedimiento conforme a las cuales se debe petitionar y hacer valer las pretensiones de los administrados”. Así lo he sostenido desde hace varios años atrás, en mi columna de opinión: “La Codificación del Derecho Procesal Administrativo y su escaso desarrollo legislativo en Bolivia” (2015), disponible en mi Blog jurídico: <https://bit.ly/3x22PpJ>

²¹⁶ ¿Y dónde queda la tutela y protección que merece el derecho fundamental a la buena Administración pública? Es la primera interrogante que surge ante la omisión de haberlo considerado en la exposición de motivos del documento que comentamos; más aún si se considera que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP) que analizamos en este trabajo, fue adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en el año 2013.

los principios de informalismo, razonabilidad, eficacia y participación, sumándose los de uniformidad -muy ligado al principio de igualdad y no discriminación²¹⁷-, el de predictibilidad, vinculado a la seguridad jurídica, siendo el más importante de todos, el de responsabilidad patrimonial del Estado que llega por primera vez al ordenamiento legal una vez consagrado constitucionalmente.

De todos ellos, a los efectos de la temática planteada en este análisis, nos interesa el principio de informalismo en cuanto a su configuración normativa y alcances. En efecto, el Anteproyecto sostiene lo siguiente:

*“**Informalismo.** Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable, tanto en la admisión (de la reclamación) como en la decisión final (de la autoridad administrativa), en favor de las pretensiones de las y los administrados, de modo que sus derechos e intereses (subjctivos) no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados (posteriormente) dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público. Contrariamente, los actos de las Administraciones serán siempre estrictamente formales”* (los agregados entre paréntesis me corresponden).

Ahora bien, y como hemos visto en el desarrollo de este trabajo, el informalismo básicamente consiste en la dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir, aquellas que no están exigidas por el orden público administrativo; lo que significa que en realidad, opera como una garantía a favor del derecho de acción del administrado, por el cual se pretende asegurar una decisión sobre el fondo del asunto, salvando las dificultades de carácter formalista.

Asimismo, se ha dejado establecido también que el informalismo rige a favor del administrado, por encontrarse situado en inferioridad de condiciones en su relación con el Estado, por ello no rige a favor de la Administración, estando más bien ésta obligada al cumplimiento de todas las formalidades establecidas por las normas aplicables, a su relación con los ciudadanos(as). Sin embargo, según el Anteproyecto, el informalismo va a consistir en que la interpretación de las normas de procedimiento se realice “en la admisión como en la decisión final”; entonces:

²¹⁷ Acerca de este principio, recomendamos una reciente columna de opinión escrita a propósito del *Día Nacional contra el Racismo en Bolivia, y la protección de la Igualdad y No Discriminación*; donde se logra describir sus alcances según la jurisprudencia constitucional en Bolivia. Disponible en: <https://bit.ly/3x8RUw1>

¿Son sólo esos dos momentos procesales donde debe velarse por el informalismo?

¿Qué sucede o cómo se garantiza su aplicación durante la tramitación del procedimiento?

¿Cuáles serían los deberes de las autoridades administrativas (superiores o jerárquicas) y de los funcionarios subalternos, para efectivizar la no exigencia de meras formalidades a los administrados?

¿Cuáles serían los aspectos formales subsanables dentro del procedimiento?

¿De qué manera se garantiza evitar la pérdida de tiempo del administrado en trámites superfluos o burocráticos dentro de los procedimientos en las Administraciones públicas (a nivel nacional, departamental o municipal)?

Estas son algunas interrogantes que emergen de los limitados alcances en la redacción del principio de informalismo según el Anteproyecto que comentamos, y que merecen ser atendidas a fin de optimizar la configuración normativa de este principio tan importante para el normal desarrollo de las actividades de la Administración Pública en todos sus niveles.

VIII. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en este trabajo, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, tiene la virtud de establecer una catalogación de los derechos y deberes del ciudadano en su relación con la Administración Pública, lo cual es necesario adecuar e implementar, acorde a las particularidades de la legislación nacional y la idiosincrasia del Estado Plurinacional de Bolivia y sus instituciones públicas.

Asimismo, no se debe perder de vista que la Carta Iberoamericana tiene como finalidad esencial, el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública, y de sus derechos y deberes componentes, lo que tiene gran importancia en la medida en que constituye una convocatoria abierta para que los(las) ciudadanos(as), a nivel iberoamericano, asuman una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, en consecuencia, exijan que las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, realicen sus actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción y respeto a la dignidad humana.

Por otro lado, y como se ha podido apreciar, el anteproyecto legislativo que se ha formulado -con su actual redacción confusa e incompleta-, lamentablemente genera más dudas antes que certezas, lo que pone en riesgo nuestra seguridad jurídica; en consecuencia, es indispensable subsanar sus falencias complementando los alcances del informalismo que se pretende regular, acorde al desarrollo jurisprudencial existente, para lograr darle mayor efectividad en el desarrollo normal del procedimiento.

A este efecto, será necesario también compatibilizar su contenido normativo con los principios fundamentales, principios ético-morales, valores supremos, derechos y garantías constitucionales, resguardando de mejor manera el ejercicio del derecho de petición, en el marco de la eficacia y la protección efectiva que requiere el derecho a la buena administración, que conlleva en su contenido el servicio objetivo al interés general y la consecuente promoción de la dignidad humana.

En consecuencia, la atención de las peticiones legítimas de los administrados en sus relaciones con el Estado, debe realizarse con normalidad, continuidad y mediante un trámite libre de obstáculos; todo ello a fin de que la Administración Pública en todos sus niveles, contribuya a brindar un mejor servicio para la satisfacción de nuestras necesidades como ciudadanos(as).