

ESTUDIO EXPLORATORIO DE UNA DÉCADA DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE SUCRE 2010-2023

EXPLORATORY STUDY OF A DECADE OF LEGISLATIVE PRODUCTION OF THE AUTONOMOUS MUNICIPAL GOVERNMENT OF SUCRE 2010-2023

Ronald Espinoza Mamani

espinoza.ronald@usfx.bo

<https://orcid.org/0000-0003-2972-5067>

Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca

Silvia Calero Zurita

calerozuritasilvia123@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-8536-7348>

Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca

Resumen

El presente estudio se plateo como objetivo, determinar el estado de la producción legislativa municipal en la última década según tipos de norma desarrollada en el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre.

En consecuencia, la investigación adopto un estudio tipo exploratorio aplicando el método bibliográfico. Así mismo, la investigación tiene un alcance descriptivo y para su desarrollo aplica el método analítico y estadístico en base a los datos alojados en la Gaceta Municipal de Sucre.

Como resultado, se han procesado y sistematizado un total de 8.005 normas municipales, es decir: Resoluciones, Ordenanzas, Reglamentos y Decretos Municipales de la última década comprendida entre las gestiones 2014 a 2023. En las que se ha reflejado que la norma de mayor producción son las Resoluciones Autonómicas y las Leyes Autonómicas están entre las que menos se han producido en la última década.

La gestión 2023, es la gestión donde más cantidad de normas se ha producido sobre todo por la gran cantidad de Decretos publicados, a comparación de otras gestiones donde es baja.

Palabras clave: Producción legislativa, instrumento legislativo, normativa municipal, gestión legislativa municipal

Abstract

The objective of this study was to determine the state of municipal legislative production in the last decade according to the types of norms developed in the Autonomous Municipal Government of Sucre.

Consequently, the research adopted an exploratory type study applying the bibliographic method. Likewise, the research has a descriptive scope and for its development it applies the analytical and statistical method based on the data housed in the Municipal Gazette of Sucre.

As a result, a total of 8,005 municipal norms have been processed and systematized, that is: Resolutions, Ordinances, Regulations and Municipal Decrees of the last decade from 2014 to 2023. In which it has been reflected that the norm of greater production are the Autonomous Resolutions and the Autonomous Laws are among the least produced in the last decade.

The management 2023, is the management where more rules have been produced mainly due to the large number of Decrees published, compared to other managements where it is low.

Keywords: Legislative production, legislative instrument, municipal regulations, municipal legislative management

Introducción

La sociedad civil, instituciones y organizaciones, autoridades y otros interesados en el ámbito de las políticas públicas en el Municipio de Sucre, requieren de información cronológica, ordenada y detallada en cuanto al desarrollo legislativo municipal como base para la toma de decisiones.

En ese sentido, existe la necesidad de desarrollar una cronología de la situación de la normativa en el Municipio de Sucre, desde el año 2014 al 2023, en el marco de la ley 482 “Ley de Gobiernos Autónomos Municipales”. Considerando como urgente la necesidad de los actores sociales y la sociedad civil el de conocer el estado y los resultados de los procedimientos legislativos en el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre para poder incidir en los resultados de las políticas públicas.

Según lo expuesto y considerando que las políticas públicas emanan en torno a un instrumento normativo, es necesario conocer la situación actual de aquellas Leyes, Resoluciones, Ordenanzas, Reglamentos y Decretos, así como, conocer su estado (Vigentes, Abrogadas, Derogadas o no Emitidas).

En este contexto, se ha realizado el procesamiento y análisis estadístico riguroso de la situación del conjunto de normas municipales recogidas de la Gaceta Municipal de Sucre, para conocer la evolución de la producción de normativa municipal.

La Constitución Política del Estado en su artículo 283, otorga a los Concejos Municipales la facultad de emitir normas con rango de Ley en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones. Sobre esta misma base, la Ley N°031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” en sus artículos 9 y 34 replican la facultad Legislativa del ejercicio de la Autonomía Municipal.

Es así que, para poder reflejar la evolución del desarrollo legislativo en el Municipio de Sucre, se han tomado datos base de los registros normativos con que cuenta el Gobierno Municipal de Sucre en la Gaceta Municipal. De ello se han procesado y sistematizado un total de 8.005 normas municipales, es decir: Resoluciones, Ordenanzas, Reglamentos y Decretos Municipales desde la gestión 2014 a la gestión 2023 en el marco de la Ley N°482 de Gobiernos Autónomos Municipales, y Leyes desde la gestión 2010 al 2023 en el marco de la Ley N°031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización. “Andrés Bólvarez”.

El presente trabajo, plantea como objetivo el determinar el estado de la producción legislativa municipal en la última década según tipos de norma.

Metodología

En el proceso de estudio se aplicó la investigación de tipo exploratorio con el fin de obtener información secundaria que permita familiarizarse con el objeto de estudio y problema de investigación aplicando el método bibliográfico. Así mismo, la investigación tiene un alcance descriptivo y para su desarrollo aplica el método analítico y estadístico.

Al concluir con el proceso de recolección de datos e información, se procedió a la edición y tabulación de los mismos en base a la información proveída y publicada en la Gaceta Municipal de Sucre.

Una vez desarrollada la tabulación de datos, se procedió a desarrollar el análisis y presentar los resultados más relevantes.

Resultados y Discusión Desarrollo Legislativo en el marco de la Constitución Política del Estado y Leyes

La Constitución Política del Estado en su artículo 283, otorga a los Concejos Municipales la facultad de emitir normas con rango de Ley en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones. Sobre esta base, la Ley N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” en sus artículos 9 y 34 replican también la facultad Legislativa del ejercicio de la Autonomía Municipal.

Considerando también, que anterior al 2014 en el marco de la Ley de Municipalidades 2028 en su artículo 20, se establecía que los instrumentos normativos de los Municipios se plasmaban en Ordenanzas y Resoluciones Municipales. Éstas, eran consideradas como normas de cumplimiento obligatorio en la jurisdicción municipal.

Pero, a partir de la promulgación de la Ley N°482, los Órganos Legislativos de los Gobiernos Municipales adquieren la facultad de dictar Leyes y Resoluciones según el numeral 4 del artículo 16 de la mencionada Ley. Esta situación de sustitución de Leyes por Ordenanzas en el ámbito municipal como norma de cumplimiento obligatorio, también ha influido en la tendencia creciente de producción legislativa municipal.

En ese marco, se recopiló datos alojados en la Gaceta Municipal de Sucre de la cual se mediante un proceso estadístico se ha generado la siguiente información gráfica que muestra la evolución de desarrollo legislativo municipal desde la gestión 2010 al 2023.

Haciendo un análisis del número total de normas producidas por el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre desde la gestión 2014 al 2023, en lo que respecta a Leyes, Resoluciones, Ordenanzas, Reglamentos y Decretos municipales publicadas en la Gaceta

Municipal de Sucre.

Cantidad de Normas producida en el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre desde el 2014 al 2023

GRÁFICA N° 1: Cantidad de Normas producida en el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre desde el 2014 al 2023

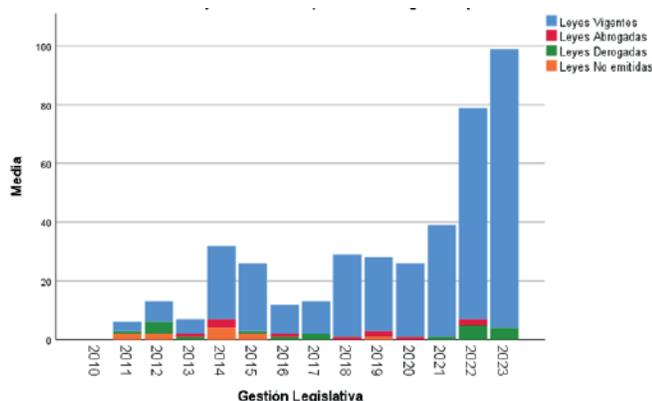


Fuente: Elaboración propia

Los resultados de la gráfica muestra un comportamiento de la producción de normas municipal de un periodo que comprende una década desde la promulgación de la Ley N°482. Los instrumentos normativos de mayor producción fueron las Resoluciones Autonómicas Municipales y la de menor producción comprenden Leyes Autonómicas Municipales y Reglamentos.

Distribución por año de Leyes Autonómicas Municipales

GRÁFICA N° 2: Distribución por año de Leyes Autonómicas Municipales desde el 2010 al 2023



Fuente: Elaboración propia

El siguiente gráfico de barras permite visualizar la evolución de la producción Leyes Autonómicas Municipal a lo largo de 14 años posterior a la promulgación de la Constitución Política del Estado el año 2009, identificando posibles picos y caídas.

Lo reflejado en la gráfica N°2 describe tres momentos. El primero de la gestión 2010 al 2013, lo que se puede

asociar directamente con la promulgación de la nueva CPE el 2009 y la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) el 2010. Estos dos aspectos mencionados como punto de partida del régimen autonómico, muestra una tendencia creciente de forma general, aunque muy moderada, en la cantidad de Leyes Municipales emitidas en el Gobierno Municipal de Sucre.

La producción de Leyes para la gestión 2010 es prácticamente nula, si comparamos con el desarrollo de leyes de otro Gobierno Municipal como el de La Paz, que ya había emitido sus primeras Leyes y fueron promulgadas para esa gestión.

El Gobierno Autónomo Municipal de Sucre en la gestión 2011 refleja la producción de las primeras Leyes, y se percibe una leve tendencia creciente hasta el 2012 aunque con Leyes que no han sido emitidas en esos periodos.

En cambio, para la gestión 2013 se percibe una tendencia decreciente, la cual se puede asociar con la situación fragmentada social y política que atravesaba el Municipio de Sucre en ese entonces, en relación a la redacción de la Carta Orgánica que inicio con el dicho proceso el 2011, este hecho probablemente haya incidido de una u otra manera en la producción de leyes.

La gestión 2014, podría interpretarse como un momento de salto o gran avance en la producción legislativa, debido a que entre el periodo 2010 al 2021 es el segundo periodo con más alta producción de leyes municipales después de la gestión 2021 considerada el periodo más alto, según refleja la gráfica anterior.

La producción legislativa en esta gestión alcanza uno de los picos más altos, probablemente debido a la promulgación de la Ley N°482 de Gobiernos Autónomos Municipales y el mandato de ésta, que les otorga que promulguen dos Leyes y un Reglamento interno en un plazo de 90 días, después de su aprobación.

Considerando también, que anterior al 2014 en el marco de la Ley de Municipalidades 2028 en su artículo 20, se establecía que los instrumentos normativos de los Municipios se plasmaban en Ordenanzas y Resoluciones Municipales. Éstas, eran consideradas como normas de cumplimiento obligatorio en la jurisdicción municipal.

Pero, a partir de la promulgación de la Ley N°482, los Órganos Legislativos de los Gobiernos Municipales adquieren la facultad de dictar Leyes y Resoluciones según el numeral 4 del artículo 16 de la mencionada Ley. Esta situación de sustitución de Leyes por Ordenanzas en el ámbito municipal como norma de cumplimiento obligatorio, también ha influido en la tendencia creciente

de producción legislativa municipal.

El segundo momento considerado en el periodo 2015 a marzo de 2021, se observa una tendencia decreciente en la producción legislativa desde la gestión 2015 al 2017, que posiblemente esté asociada a las Elecciones Subnacionales, que han provocado la renovación de autoridades en los Concejos Municipales del país, sujeto a un periodo de transición hacia las nuevas autoridades, donde los funcionarios salientes, por norma deben cumplir con una serie de procedimientos administrativos que permitan dejar en orden toda la documentación.

En el periodo 2016 y 2017 se percibe un periodo de producción legislativa muy baja a comparación de las demás gestiones, casi similar a lo ocurrido en la gestión 2012. Sin embargo, mencionar que en estos dos periodos ya se contaba con las autoridades electas desde la gestión 2015.

En la gestión 2018 se percibe un repunte, en relación a la producción legislativa municipal alcanzando uno de los picos más altos y también es el momento que marca el comienzo de un periodo decreciente de producción legislativa hasta la gestión 2020.

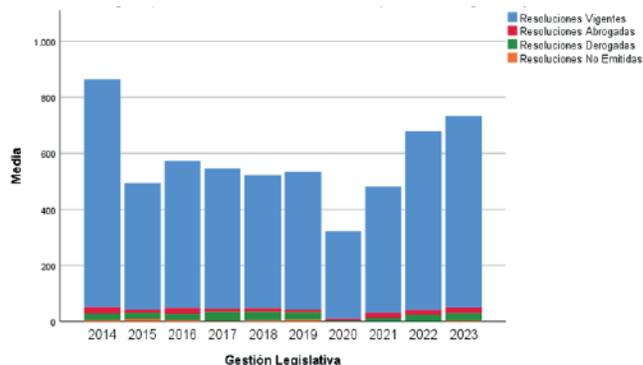
En los 14 años comprendidos en el periodo 2010 al 2023 de la producción legislativa municipal. La gestión 2023 comprende el pico más alto en relación a producción legislativa. Desde el 2020 inicia una tendencia abismal de producción de Ley Municipal emitidos en el Municipio de Sucre. Se puede atribuir esto a las necesidades emergentes para coadyubar con las acciones de contención, tratamiento y mitigación en relación a los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19 desde la gestión 2020.

Cabe mencionar que en la gestión 2021 se han desarrollado las elecciones subnacionales donde también existió un cambio de autoridades en el Concejo Municipal acompañado de un proceso de transición, que se ha desarrollado con un mecanismo diferente a la transición desarrollada en la gestión 2015, esto de una u otra manera ha coadyubado en la gestión legislativa municipal.

Las gestiones 2022 y 2023 se pueden considerar como las gestiones donde más leyes se ha producido en los 14 años de facultad legislativa que ha adquirido el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre. Este resultado puede ser atribuible a la voluntad y predisposición política de cooperación y coadyuvar a la gestión municipal, ya que la gestión legislativa en el Concejo Municipal estaba presidida por miembros de la misma línea política de la autoridad en función del Órgano Ejecutivo.

Distribución por año de Resoluciones Autonómicas Municipales

GRÁFICA N° 3: Distribución por año de Resoluciones Autonómicas Municipales desde el 2014 al 2023



Fuente: Elaboración propia

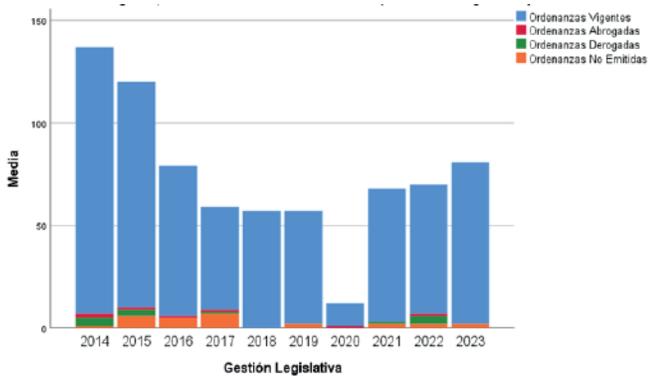
En la gráfica N°3, se extraña el comportamiento en la emisión de Resoluciones Autonómicas que marca un estancamiento en cantidad de producción hasta el 2019, ya que esta norma de gestión administrativa bajo el marco de la Ley N°482, no ha sido sustituido por otra en su carácter como sucedió con las Ordenanzas Municipales.

De este modo, el periodo más alto de emisión de Resoluciones Municipales en una década, ha sido marcado en la gestión 2014 con una cantidad mayor a 800 Resoluciones, y el periodo más bajo de emisión de esta norma ha sido en la gestión 2020 que con un número apenas superando las 300 normas que probablemente sean atribuibles a los efectos de la Pandemia. Así mismo, es un punto de inicio la gestión 2020 porque en las gestiones 2021, 2022 y 2023 se percibe un crecimiento en número de Resoluciones producidas, pero no superan a lo sucedido el año 2014.

En relación a las Ordenanzas Municipales que eran normas generales de cumplimiento obligatorio en la jurisdicción municipal anterior a la ley N°482, la misma sufrió un cambio y fue sustituida por Ley Autonómica Municipal. Es así que en la gráfica N°4 se muestra aun la presencia de este tipo de normativa en la gestión 2014 al 2023.

Distribución por año de Ordenanzas Municipales

GRÁFICA N° 4: Distribución por año de Ordenanzas Municipales desde el 2014 al 2023



Fuente: Elaboración propia

Si bien las Ordenanzas Municipales han sido sustituidas desde el 2014, este instrumento normativo no ha dejado de ser emitido, ya que ha seguido siendo producido por el Concejo Municipal hasta el periodo actual de análisis. Cabe destacar que éste tipo de norma desde la gestión 2014 es emitida solo con carácter de Honores, Condecoraciones, Distinciones, Títulos y Preeminencias en cumplimiento al Reglamento referido al mismo, y además en el marco de la Ley de Inicio del Proceso Autonómico Municipal N°001/2011 que ha sido sancionada por el Concejo Municipal y promulgada en la misma gestión, en su artículo 6 que dispone que los instrumentos que emita el Concejo Municipal de Sucre debe realizarse mediante Leyes, Ordenanzas y Resoluciones.

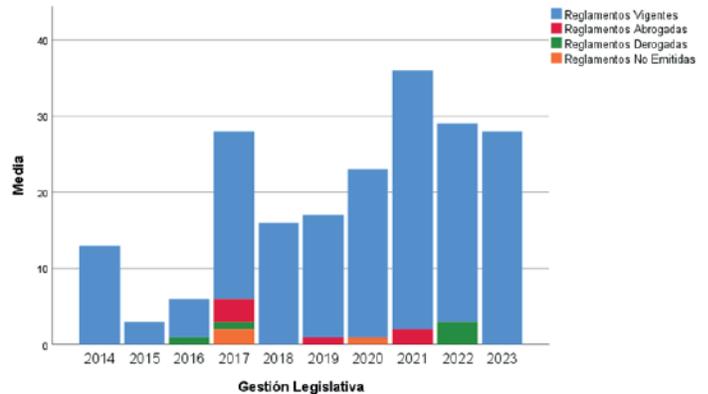
Así mismo, en la gráfica N°4 se percibe una tendencia decreciente desde el 2014 al 2020, y la situación más notable se muestra en la gestión 2020 y esto en razón a los efectos de la Pandemia, ya que por precautelar la salud de las personas estaban restringidas las actividades presenciales y más aún en actos que aglutine multitud de personas conllevando la suspensión temporal de estas.

Desde la gestión 2021 al 2023 se percibe una leve tendencia de crecimiento en cantidad de Ordenanzas emitidas, pero sin superar a las gestiones 2014 y 2015.

La reglamentación como acto normativo surge como consecuencia mayormente de la emisión de una Ley Autonómica Municipal. En ese sentido, nace a la vida jurídica un Reglamento. En la gráfica N°5 se puede apreciar la evolución de esta.

Distribución por año de Reglamentos

GRÁFICA N° 5: Distribución por año de Reglamentos desde el 2014 al 2023



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la gráfica N°5, desde el 2014 al 2021, los reglamentos han adoptado un comportamiento similar al de Leyes Municipales, en razón a como se mencionó anteriormente, ésta es una consecuencia o va acompañada mayormente de la emisión de Leyes por disposición.

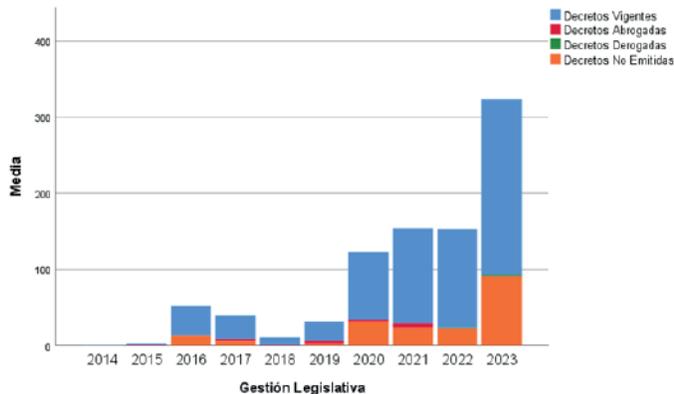
Pero hay un fenómeno extraño que se manifiesta en la gestión 2022 y 2023, que en vez de adoptar una tendencia creciente como el de las Leyes, esta adopta una tendencia decreciente contrapuesta a lo que generalmente venía sucediendo en las gestiones anteriores.

En relación a los Decretos que son normas emitidas por el órgano ejecutivo de los gobiernos municipales, y aclarando que el Decreto Municipal no tiene la misma jerarquía que un Decreto Edil, además, que ambas normas son diferentes en su aplicación en el marco de lo que establece la Ley N°482, toda vez que los Decretos Municipales tienen como fin la Reglamentación de las competencias asignadas por la Constitución y las Leyes, el cual es emitido por el Alcalde o Alcaldesa y firmado por las Secretarías y/o Secretarios Municipales en el ejercicio de su facultad reglamentaria. En cambio, el Decreto edil es un instrumento normativo emitido por la Máxima Autoridad del Órgano Ejecutivo Municipal conforme a su competencia y/o atribuciones otorgadas mediante disposiciones normativas y legales.

En base a lo mencionado anteriormente se muestra en la siguiente gráfica N°6: una evolución de la emisión de esta norma en forma conjunta con el Decreto edil como con el Decreto Municipal.

Distribución por año de Decretos

GRÁFICA N° 6: Distribución por año de Decretos desde el 2014 al 2023



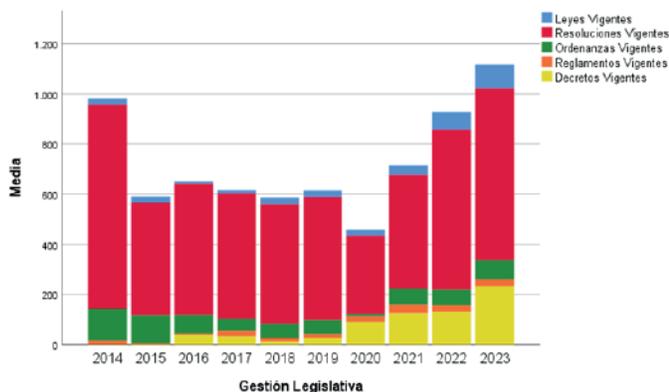
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, en la gráfica N°6 se muestra que en las gestiones 2014 y 2015 han sido muy escasas. Este hecho puede ser atribuible a la posible no publicación en la Gaceta Municipal de este tipo de norma de atribución del Ejecutivo Municipal y también al cambio de autoridad resultado de las Elecciones Subnacionales desarrolladas el año 2015. En la gestión 2016 se percibe un desarrollo relativamente considerable, así mismo el inicio de una emisión de Decretos con un comportamiento decreciente hasta la gestión 2019.

Desde la gestión 2020 a 2023 se puede apreciar una tendencia creciente en la producción de este tipo de normativa jamás visto en la última década. Esto puede ser atribuible a la necesidad del Ejecutivo Municipal, de desarrollar acciones que vayan a contener la pandemia y otros aspectos que se suscitó en este periodo.

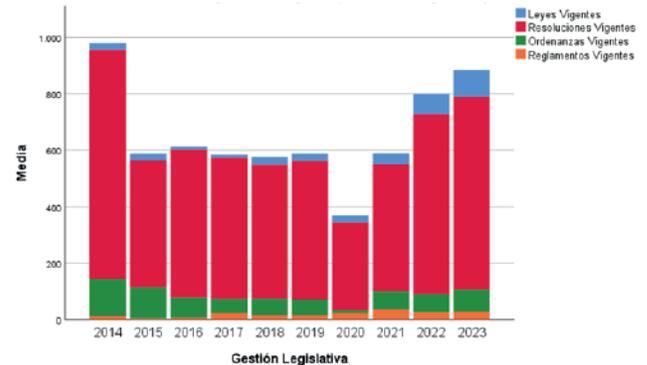
Distribución por año de las Normas Municipal en la última década en el Municipio de Sucre

GRÁFICA N° 7: Distribución por año de todas las Normas Municipal en la última década en el Municipio de Sucre



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICA N° 7: Distribución por año de todas las Normas Municipal excepto Decretos en la última década en el Municipio de Sucre



Fuente: Elaboración propia

De forma general, en cuanto a la cantidad total de todos los instrumentos normativos en el Gobierno Municipal de Sucre en la última década, se evidencia en la Gráfica N°6 que la gestión donde mayores normas municipales se ha producido, es en la gestión 2023 superando a la gestión 2014 y 2022, que son gestiones donde también se ha mantenido una considerable cantidad de normas producidas.

También es importante hacer notar que en la gestión 2020 es donde menor cantidad de normas se producido de forma general, que puede ser atribuible a los efectos e impactos de la pandemia COVID-19 donde no se desarrolló de forma normal las sesiones del Concejo Municipal y las actividades administrativas en el Gobierno Municipal.

Analizando la gráfica N°7 donde se quita la presencia de los Decretos como elemento de la gráfica, se puede interpretar que el año 2023 no es la gestión donde más normas se hayan producido. Lo que se puede destacar es que, en estos últimos 3 años de la década, es donde mayor cantidad de Decretos se ha publicado en la Gaceta Municipal, lo que hace reflejar una mayor cantidad de normas.

En contraposición es que, en las primeras gestiones de la década como periodo de análisis, no se han publicado los Decretos en la Gaceta.

Frecuencia del comportamiento de cantidad de normas municipal producida en la última década

Tabla N°1: Frecuencia del comportamiento de cantidad de normas municipal

		Estadísticos					
		Gestión Legislativa	Leyes Vigentes	Resoluciones Vigentes	Ordenanzas Vigentes	Reglamentos Vigentes	Decretos Vigentes
N	Válido	10	10	10	10	10	10
	Perdidos	0	0	0	0	0	0
	Media	5,50	35,20	534,40	69,30	18,50	68,30
	Moda	1ª	25	452	11ª	16ª	1ª
	Mínimo	1	10	311	11	3	1
	Máximo	10	95	813	130	34	231
	Suma	55	352	5344	693	185	683

a. Existen múltiples modos. Se muestra el valor más pequeño.

Fuente: Elaboración propia

Entre las normas de menor producción en algunas gestiones fueron los Decretos y Reglamentos. Por otro lado, las normas de mayor producción en gestiones diferentes son las Resoluciones y también Decretos.

Conclusiones

El estudio desarrollado permitió conocer los resultados de la facultad legislativa del gobierno autónomo municipal de sucre en cuanto a la producción de leyes autonómicas municipales desde la gestión 2010 posterior a la promulgación de la constitución política del estado al año 2023, que en total comprende un periodo de 14 años de gestión legislativa municipal.

El año 2023 es la gestión donde más leyes se han producido alcanzando un total de 95, y la gestión donde menos se ha producido recae en el año 2010, cuando en otros gobiernos municipales del país ya se habían producido leyes autonómicas.

Las leyes autonómicas municipal en un periodo que comprende 14 años, es la norma que ha tenido un leve crecimiento en cantidad producida a diferencia de las demás normas.

La norma de mayor producción en el gobierno Municipal de Sucre son las resoluciones autonómicas municipales, y la de menor producción son Leyes y Ordenanzas, según datos contrastados de la última década de la gestión Legislativa Municipal.

El año con mayor producción legislativa del total de diferentes normas municipal fue el año 2023 con un total de 1267 normas, superando a la gestión 2014.

Las Ordenanzas Municipales son un tipo de norma que el Gobierno Autónomo Municipal de Sucre sigue manteniendo a diferencia de otros gobiernos municipales, como resultado de su producción legislativa después de la implementación de la ley N°482

El resultado de la cantidad publicada de Decretos en la Gaceta Municipal, permitió que la gestión 2023 refleje una mayor cantidad de normas como resultado

a comparación de otras gestiones. Esto se debe a que en las anteriores gestiones no existen Decretos publicado en la Gaceta, lo que puede hacer suponer que no se han producido.

Referencias bibliográficas

Constitución Política del Estado (07 de febrero de 2009). https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/nueva_constitucion_politica_del_estado.pdf

Ley N°031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (19 de julio de 2010). <https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DESCENTRALIZACION.pdf>

Ley N° 482, Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (9 de enero de 2014). <https://rpc.transparencia.gob.bo/normativas/8-Ley-482.pdf>

Ley N°2028, Ley de Municipalidades (28 de octubre 1999). <https://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%202028%20DE%20MUNICIPALIDADES.pdf>

Gaceta Municipal de Sucre (2 septiembre 2024). Gaceta del Gobierno Municipal de Sucre. Gaceta Municipal de Sucre. Recuperado el 2 de septiembre 2024 de <https://gacetamunicipalsucre.gob.bo/>

Ley Autonómica Municipal N°001/2011, Ley de Inicio del Proceso Autonómico Municipal, Concejo Municipal de Sucre. <https://gacetamunicipalsucre.gob.bo/informacion>