

# Fundamentos teóricos y jurisprudenciales en Desarrollo Normativo Autonómico

Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas



Implementada por:

**giz** Departamento de Seguridad y Integración Económica (SIEI) Spain

**Título de publicación:** Cuaderno N°3: Fundamentos teóricos y jurisprudenciales en Desarrollo Normativo Autonómico. Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas.

**Autor Institucional:** Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización – AIRAD de la GIZ y el Servicio Estatal de Autonomías – SEA.

**Edición:** Comunicación (GIZ/AIRAD) y SEA.

Esta publicación es apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Programa de Apoyo a la Implementación del Régimen Autonómico y Descentralización AIRAD.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento, sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

La Paz, Bolivia, julio 2019.

# Índice

Página

|  |           |
|--|-----------|
| <b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE EL MODELO AUTONÓMICO PLURAL</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA AUTONÓMICO PLURAL</b>  | <b>9</b>  |
| 1.1. El modelo autonómico plural desde la mirada del principio de unidad                                   | 11        |
| 1.2. El modelo autonómico plural desde la eficacia de los derechos para las personas y colectividades      | 14        |
| 1.3. La organización territorial en perspectiva  | 16        |
| 1.4. Las reglas de distribución del poder en el modelo autonómico plural                                   | 17        |
| 1.5. La cualidad gubernativa de las Entidades Territoriales Autónomas y el autogobierno democrático-plural | 17        |
| 1.6. La estructura democrática   | 18        |
| <b>2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL SISTEMA AUTONÓMICO PLURAL</b>  | <b>18</b> |
| 2.1. Principio de igualdad jerárquica  | 18        |
| 2.2. El principio de subsidiariedad  | 19        |
| 2.3. El principio de coordinación y cooperación  | 19        |
| 2.4. Principio de lealtad institucional  | 20        |
| 2.5. Principio de provisión de recursos  | 20        |
| 2.6. Principio de participación y control social   | 20        |
| 2.7. Principio de transparencia  | 21        |
| 2.8. La cláusula residual  | 21        |
| <b>3. LAS REGLAS DE REPARTICIÓN COMPETENCIAL EN EL MODELO AUTONÓMICO PLURAL</b>                            | <b>21</b> |
| 3.1. La asignación competencial  | 26        |
| Asignación competencial primaria   | 26        |
| Asignación competencial secundaria por cláusula residual   | 26        |
| 3.2. Asignación competencial secundaria y sus reglas   | 27        |
| Legitimidad de la LMAD para realizar asignación competencial secundaria                                    | 28        |
| Prohibición de la norma estatutaria de establecer asignación competencial                                  | 29        |
| Prohibición de modificar a través del estatuto el tipo de competencia asignado por la Constitución         | 29        |
| <b>4. LAS FACULTADES PARA EJERCITAR EN EL MODELO AUTONÓMICO PLURAL</b>                                     | <b>30</b> |
| 4.1. Facultad legislativa  | 30        |
| Subreglas de la facultad legislativa de los Concejos Municipales   | 31        |
| 4.2. Facultad ejecutiva  | 31        |
| 4.3. Facultad reglamentaria  | 31        |
| Prohibición a los concejos municipales para ejercer facultades reglamentarias                              | 32        |
| Clasificación de las facultades reglamentarias de los Órganos Ejecutivos Municipales                       | 33        |
| Prohibición al Órgano Ejecutivo para la reglamentación de Resoluciones del Concejo Municipal               | 33        |
| 4.4. Facultad fiscalizadora  | 34        |
| 4.5. Facultad deliberativa   | 34        |
| <b>5. TIPOLOGÍA COMPETENCIAL</b>   | <b>34</b> |
| 5.1. Competencias privativas   | 34        |
| 5.2. Competencias exclusivas   | 35        |
| 5.3. Competencias concurrentes   | 37        |

# Índice

Página

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 5.3.1. | Ejercicio simultáneo de facultades reglamentaria y ejecutiva entre el nivel central y las ETAs en las competencias concurrentes | 37 |
| 5.3.2. | Distribución de responsabilidades sobre facultades reglamentaria y ejecutiva a las entidades territoriales autónomas            | 39 |
| 5.3.3. | Inexistencia de legislación de desarrollo en competencias concurrentes  | 39 |
| 5.4.   | Competencias compartidas  | 40 |
| 5.4.1. | Ley básica que determine las facultades de los diferentes niveles de gobierno   | 41 |
| 5.4.2. | Distribución de responsabilidades en competencias compartidas   | 42 |
| 6.     | <b>LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DE REPARTICIÓN COMPETENCIAL</b>  | 42 |
| 7.     | <b>REGLAS DE SOLUCIÓN DE COLISIONES NORMATIVAS</b>  | 44 |
| 8.     | <b>IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS NORMATIVOS PARTICIPATIVOS EN UNA GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL ABIERTA</b>                       | 45 |
|        | <b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE TEORÍA DE LEGISLACIÓN</b>   | 47 |
| 1.     | <b>¿POR QUÉ ESTUVO AUSENTE UNA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN?</b>  | 47 |
| 2.     | <b>TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN LEGISLATIVA</b>   | 48 |
| 3.     | <b>LEGISLACIÓN Y CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO</b>   | 48 |
| 4.     | <b>¿DE QUÉ TRATA LA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN?</b>   | 51 |
| 4.1.   | Análisis interno de la racionalidad legislativa   | 53 |
| 4.2.   | Análisis externo de la racionalidad legislativa   | 54 |
|        | Análisis estático de los niveles de racionalización legislativa   | 54 |
|        | Análisis dinámico de los niveles de racionalización legislativa   | 55 |
| 5.     | <b>POSTURAS SOBRE EL ALCANCE DE LA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN</b>   | 56 |
|        | <b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA</b>   | 59 |
| 1.     | <b>CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA</b>  | 59 |
| 2.     | <b>ALGUNAS CONSIDERACIONES LINGÜÍSTICAS Y DESDE EL ÁMBITO JURÍDICO FORMAL DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA</b>                         | 61 |
| 2.1.   | Recomendaciones para el ámbito lingüístico  | 61 |
| 2.2.   | Recomendaciones para el ámbito jurídico-formal  | 63 |
| 2.3.   | Los diez mandamientos del buen legislador de Luis Raigosa   | 64 |
| 3.     | <b>CONTENIDOS MÍNIMOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL RÉGIMEN AUTONÓMICO</b>   | 65 |
| 3.1.   | Tipos de normas que emanan de una ETA   | 65 |
| 3.2.   | Los principios de aplicación normativa  | 73 |
| 4.     | <b>LA ESTRUCTURA DE LA LEY</b>  | 74 |
| 4.1.   | El preámbulo o exposición de motivos  | 74 |
| 4.2.   | El título de la ley   | 75 |
| 4.3.   | El objeto de la ley   | 80 |
| 4.4.   | Ámbito de aplicación  | 81 |
| 4.5.   | Los principios de ley   | 81 |
| 4.6.   | Las definiciones  | 82 |
| 4.7.   | Fines de la norma   | 82 |

# Índice

Página

|   |   |            |
|---|---|------------|
| <b>5.</b>   | <b>EL CONTENIDO DE LA LEY</b>   | <b>83</b>  |
| 5.1.  | Disposiciones preliminares  | 83         |
| 5.2.  | Disposiciones generales o sustantivas   | 83         |
| 5.3.  | Disposiciones Especiales  | 83         |
| 5.4.  | Disposiciones Orgánicas   | 84         |
| 5.5.  | Disposiciones procedimentales   | 84         |
| 5.6.  | Disposiciones sancionatorias  | 85         |
| 5.7.  | Disposiciones finales   | 85         |
| 5.8.  | Disposiciones adicionales   | 85         |
| 5.9.  | Disposiciones transitorias  | 86         |
| 5.10.   | Disposiciones abrogatorias  | 86         |
| 5.11.   | Disposiciones derogatorias  | 87         |
| 5.12.   | Anexos  | 87         |
| <b>6.</b>   | <b>REGLAS DE REDACCIÓN</b>  | <b>88</b>  |
| <b>7.</b>   | <b>DINÁMICA LEGISLATIVA</b>   | <b>92</b>  |
| 7.1.  | Inicio de la ley  | 92         |
| 7.2.  | Vigencia de la ley  | 92         |
| 7.3.  | Modificación  | 92         |
| 7.4.  | Caducidad de la ley   | 93         |
|   | Derogación  | 94         |
| 7.5.  | Restablecimiento  | 94         |
| <b>8.</b>   | <b>FUNDAMENTACIÓN DE LA NORMA</b>   | <b>95</b>  |
| 8.1.  | El estilo de los fundamentos  | 95         |
| 8.2.  | Estructura de los fundamentos   | 95         |
|   | Apertura  | 96         |
|   | Justificación en función al análisis de viabilidad jurídica                               | 96         |
|   | Justificación en función del análisis de viabilidad social, política, técnica y económica | 96         |
|   | Síntesis o conclusión   | 98         |
| <b>9.</b>   | <b>ELEMENTOS TRANSVERSALES (GÉNERO, INTERCULTURALIDAD)</b>                                | <b>98</b>  |
| 9.1.  | Impacto de género   | 100        |
| 9.2.  | Impacto de interculturalidad  | 101        |
| <b>LOS MÉTODOS TRADICIONALES Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA</b> |   | <b>102</b> |
| <b>1.</b>   | <b>LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA Y LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA</b>                         | <b>102</b> |
| <b>2.</b>   | <b>MANDATOS A LOS PODERES PÚBLICOS</b>  | <b>103</b> |
| <b>3.</b>   | <b>LOS MÉTODOS TRADICIONALES DE INTERPRETACIÓN</b>  | <b>104</b> |
| <b>4.</b>   | <b>LOS CRITERIOS Y PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL</b>                        | <b>106</b> |
| <b>5.</b>   | <b>LOS PROBLEMAS DE RELEVANCIA DEL INTÉRPRETE</b>   | <b>107</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>   |   | <b>113</b> |



# Fundamentos teóricos y jurisprudenciales en Desarrollo Normativo Autonómico

Caja de herramientas para la elaboración participativa de Normas Autonómicas





# Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural

## 1. Descripción del sistema autonómico plural

El punto de inicio para abordar el sistema autonómico plural es el proceso constituyente iniciado el año 2006 que concluyó el año 2009 con la aprobación mediante referendo de la Constitución democrática de 2009, la cual asume un modelo de Estado Compuesto en el marco de la plurinacionalidad el pluralismo, la interculturalidad, la descolonización y la despatriarcalización<sup>1</sup>.

En armonía con lo señalado, los principios antes señalados fundamentan la organización territorial del Estado, la distribución de poder y el relacionamiento entre las distintas entidades territoriales entre ellas y con el nivel central en el marco también de una redefinición

---

1 El Tribunal Constitucional Plurinacional, en la DCP 0006/2013, sustentó que el pluralismo proyectado por la Constitución boliviana establece la coexistencia en igualdad jurídica de varios sistemas jurídicos, políticos, económicos y culturales provenientes de los pueblos y naciones indígena originario campesinos que gozan de igual jerarquía y legitimidad, en este marco, en esta misma declaración constitucional, el máximo contralor de constitucionalidad señaló que en base a este pluralismo, las naciones y pueblos indígena originario campesinos no fue el reconocimiento de unos sobre otros, sino la construcción de un Estado Plurinacional: con pluralidad de naciones que pactaron la construcción conjunta, con poder de decisión en los destinos del Estado Plurinacional, en este marco, concluye el Tribunal Constitucional Plurinacional afirmando que el pluralismo del Estado Plurinacional se erige en un pluralismo descolonizador, que plantea la convivencia igualitaria de varios sistemas jurídicos, políticos, económicos y culturales orientados a una nueva institucionalidad que se despoje de toda forma de monismo y homogeneidad cultural, jurídica, económica y política. Además, en este mismo entendimiento, ha señalado que la plurinacionalidad descolonizadora que expresa la Constitución, permite entender la descolonización desde la reconstitución de las cosmovisiones y prácticas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como horizonte civilizatorio y plurinacional orientado al "Vivir Bien", que supera la visión multiculturalista de "tolerancia al otro" y de una "incorporación o inclusión subordinada" de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; por tanto, de acuerdo a esta instancia, dicha plurinacionalidad descolonizadora se proyecta hacia la construcción colectiva con estos nuevos actores en el marco del respeto a la diversidad y la igualdad jurídica de las culturas, para consolidar las identidades plurinacionales interrelacionadas dentro del proceso integrador del país. Concluye el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia afirmando que cualquier forma de interpretación o reinterpretación constitucional de los pluralismo y pluralidades del Estado, de construcción de nuevas políticas, paradigmas y proyectos de vida, deben partir desde una visión descolonizadora, que tenga la pretensión de dejar en el pasado el Estado Colonial de exclusión y materializar las formas de vida que los pueblos y naciones indígena originario campesinos han denominado como el "vivir bien".

del concepto de “cualidad gubernativa multinivel”, que desde el enfoque de la Libre determinación de las Naciones y Pueblos Indígena originario campesinos, contempla también a las autonomías indígena originaria campesinas.

Este Estado Unitario, Social de Derecho, Plurinacional Comunitario y con autonomías, tal como reza el artículo primero de la Constitución boliviana, en el marco de los principios fundantes del orden constitucional, busca desde la descolonización y el resguardo a las identidades culturales, una sociedad más justa y armoniosa para vivir bien<sup>2</sup>.

El modelo autonómico plural diseñado a partir del mandato consignado en el artículo primero de la Constitución, debe ser mirado desde los alcances del principio de unidad, el cual, plantea una sociedad plurinacional política y jurídicamente organizada en base a un texto constitucional cuya legitimidad emerge de un proceso constituyente plural, el cual, canalizó las demandas de las NPIOCs y también de una sociedad plural y diversa cuyas voces demandaron en el marco de la unidad, la distribución del poder en diferentes niveles de organización política y jurídica en el marco del pluralismo, la plurinacionalidad, la interculturalidad y la descolonización.

Las directrices jurisprudenciales del modelo autonómico plural, fueron brindadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la SCP 1714/2012. En esta decisión, el máximo contralor de constitucionalidad señaló que “...la transformación del estado boliviano en Estado Plurinacional con autonomías, implica el establecimiento de una nueva estructura y organización territorial y funcional del Estado, basado en la distribución ordenada de funciones y asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para la óptima ejecución de los fines y funciones del Estado”.

Es importante señalar también que la autonomía en el marco de un modelo autonómico plural, puede definirse como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la ley, y que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución<sup>3</sup>.

En los siguientes acápite, se desarrollarán los elementos más importantes para una cabal comprensión teórica del modelo autonómico plural:

---

2 El Tribunal Constitucional Plurinacional, en la DCP 0001/2013, ha señalado también que la descolonización, en una sociedad plural y con diversidad cultural como es el caso de Bolivia, es un proceso destinado a consolidar la reconstitución territorial y la restitución de la cosmovisión de las NPIOCs en el marco de principios ético-morales para consolidar el vivir bien. En efecto, este proceso de descolonización incidió sin duda en el rediseño de la organización territorial y la redistribución del poder en una estructura que no sólo contempla un nivel departamental, regional o municipal, sino que comprenda a la autonomía indígena originario campesina.

3 Estos criterios son considerados del Proyecto de Consultoría elaborado para el AIRAD, denominado “Sistematización y análisis normativo y jurisprudencial de los sectores de salud y desarrollo”. En este trabajo se elaboró el “Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano”, presentado el 5 de junio de 2017. Este acápite y toda la primera parte de este trabajo recogen la teorización realizada con la finalidad de dar una continuidad y coherencia a los proyectos del AIRAD.

## 1.1. El modelo autonómico plural desde la mirada del principio de unidad

El principio de unidad como el primer parámetro para el diseño de los rasgos del modelo autonómico plural, se manifiesta en los siguientes aspectos más relevantes: a) En el ejercicio de la soberanía; b) en el plexo axiológico imperante; c) en el cumplimiento de los fines del Estado; d) En la consagración de derechos fundamentales y el diseño del mandato de sujeción; e) en la interpretación constitucional general y de otros principios autonómicos; f) en la aplicación supletoria de normas; g) en las relaciones internacionales; h) en órganos de defensa; y también en: i) el diseño y roles del Tribunal Constitucional Plurinacional<sup>4</sup>. Por su importancia, serán abordados en infra.

La soberanía es una de las primeras manifestaciones del principio de unidad y debe ser entendida como la facultad del Estado Plurinacional de Bolivia, para auto-determinarse y auto-regularse siempre de acuerdo a la voluntad popular plasmada en los mecanismos democráticos, participativos, representativos y comunitarios establecidos en el mandato constitucional vigente. Así de conformidad con el art. 7 de la CPE establece que la soberanía reside en el pueblo boliviano, es por ello que la Declaración de control previo de constitucionalidad del Estatuto de Raqaypampa ha establecido que la soberanía únicamente se ejerce a través de la totalidad del pueblo boliviano, por tanto, no es posible comprenderla ni ejercerla por una parte de esa totalidad.

El alcance de la delimitación teórica expuesta, denota un carácter interno y externo de la soberanía, por cuanto la referida auto-determinación y auto-regulación basada en el principio de unidad, rige a nivel interno, es decir en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia y también a nivel externo, es decir a nivel de la comunidad internacional y del relacionamiento con otros Estados y regímenes extra-estatales enmarcados en el Derecho Internacional.

Entonces, de acuerdo al principio de unidad, el orden constitucional asumido merced al principio de soberanía, en el ámbito interno, somete al esquema constitucional vigente a todas las Entidades Territoriales Autónomas ETAs, incluidas las Autonomías Indígena originaria campesinas AIOCs, cuya libre-determinación reconocida por el artículo segundo de la Constitución, alcanza al ámbito interno; empero, en el ámbito de la comunidad internacional, en resguardo de la soberanía externa y del principio de unidad, deben actuar siempre a través del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>5</sup>.

En las relaciones exteriores, como otra manifestación del principio de unidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló que las Entidades Territoriales Autónomas, deberán circunscribirse a la órbita de sus competencias; por lo que, al ser competencias compartidas, su accionar debe enmarcarse a la Ley básica del nivel central del Estado, Ley 699, además sus relaciones serán comunicadas al Ministerio de Relaciones Exteriores antes de la suscripción de los acuerdos respectivos<sup>6</sup>.

---

4 *Ibíd.*

5 Este criterio ya fue asumido por el Tribunal Constitucional Plurinacional en la DCP 0029/2015, decisión a través de la cual, sostuvo que el carácter exclusivo e indivisible de la soberanía depositado al pueblo boliviano no admite que ningún otro sujeto u órgano del Estado, o ninguna fracción de ese pueblo puedan atribuirse la cualidad del soberano, en este contexto, afirmó el Tribunal Constitucional Plurinacional que la soberanía de las NPIOC fue depositada en la totalidad del pueblo boliviano como resultado del pacto constituyente, el cual es origen de todo poder político y fundamento esencial de la Constitución y del ordenamiento jurídico.

6 Ver Declaración Constitucional Plurinacional 0022/2014.

Además del principio de soberanía, interdependiente al principio de unidad reconocido en la primera cláusula de la Constitución, se manifiesta también en los valores y principios ético-morales descritos en el artículo octavo de la Constitución, como por ejemplo el ama suwa, el ama llulla o el ama quilla (No seas ladrón, no seas mentiroso, no seas flojo), los cuales a su vez, de acuerdo a la interculturalidad, se complementan con otros valores como la igualdad, la dignidad, la solidaridad, el respeto, etc. Este plexo axiológico complementario e intercultural, es una de las manifestaciones del principio de unidad ya que estos valores plurales rigen todos los actos en esta unidad Estatal y por ende son directrices de la gestión pública en todos los niveles de organización del Estado y también en los actos de los particulares<sup>7</sup>.

Otra manifestación del principio de unidad se advierte en los fines del Estado Plurinacional de Bolivia establecidos en el artículo noveno de la Constitución. De acuerdo a estos fines, para alcanzar el vivir bien, el Estado, en el marco de la unidad que respete la diversidad, a través de sus niveles de organización territorial y de acuerdo a la distribución de poder y a la cualidad gubernativa asignada por la Constitución a cada una de las Entidades Territoriales Autónomas, debe construir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar unidades nacionales (art. 9.1 de la CPE).

De acuerdo a lo anotado, el Estado, a través de su organización multinivel del poder y territorio, debe garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas y las colectividades, fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe (art. 9.2 de la CPE). También, en esta unidad del Estado, a través de la división territorial y del poder y las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, debe garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo; asimismo, debe promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras (art. 9 num. 5 y 6 de la CPE).

Además, otra manifestación del principio de unidad consagrado en el artículo primero de la Constitución se refleja en el catálogo de derechos sujetos a los principios de reserva Constitucional y de reserva de ley, por lo que los derechos consagrados en el Bloque de Constitucionalidad o interpretados progresivamente por el Tribunal Constitucional Plurinacional, en virtud al principio de unidad, solamente podrán ser limitados o restringidos a través de la propia Constitución o de una ley que emane de la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 109. II de la Constitución) y su desarrollo por las ETAs, deberán responder al mandato de sujeción<sup>8</sup>.

La limitación a los derechos y el mandato de sujeción como manifestación del principio de unidad, fueron desarrollados por el Tribunal Constitucional Plurinacional, así, a través de la DCP 0008/2013, esta máxima instancia de control de constitucionalidad, estableció que la

---

7 En cuanto a la interculturalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la DCP 0006/2013, señaló que ésta, se proyecta en una dimensión diferente al enfoque de la multiculturalidad, en ese contexto, sustenta que en tanto que la interculturalidad plurinacional se cimienta en la igualdad jurídica de las culturas y se proyecta desde la cosmovisión de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que con sus diferentes formas y modos de vida, saberes y conocimientos, valores y realidades se ingresa en un proceso de interrelación recíproca e igualitaria de diversas identidades plurinacionalidades, que conviven, dialogan y se complementan, conservando su esencia identitaria para el vivir bien, es decir, para permitir la reproducción de la vida en armonía y equilibrio.

8 La restricción o limitación de derechos por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, debe responder a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad. Es decir no deben implicar restricciones arbitrarias a derechos, ni regresividad en cuanto al reconocimiento de derechos y tampoco tratos diferenciados arbitrarios en cuanto a las categorías prohibidas descritas en el artículo 14.II de la Constitución.

declaración de sujeción a la norma Suprema y las leyes es la base del Estado Unitario ya que tanto el nivel central como las ETAs ejercen su cualidad gubernativa dentro de los límites de lo común<sup>9</sup>.

Asimismo, mediante la DCP 0009/2014, esta instancia señaló que la garantía de reserva constitucional y reserva de ley para el nivel central son aplicables a derechos fundamentales, por lo que en cuanto al desarrollo de derechos, las ETAs tienen un mandato de sujeción<sup>10</sup>. En cuanto a este tema, el Tribunal Constitucional Plurinacional, también ha señalado que en una interpretación sistémica de los artículos 13.II y 109.II de la Constitución; así como del 60 de la LMAD, se establece que el desarrollo de derechos fundamentales están reservados a la Constitución y la ley del nivel nacional, por lo que las ETAs están habilitadas a desarrollar derechos en el marco de sus competencias<sup>11</sup>.

Es así que en base a este mandato de sujeción que es una manifestación del principio de unidad como ya se señaló, los derechos fundamentales y garantías constitucionales reconocidos por la Constitución, no precisan de reconocimiento posterior de las normas institucionales básicas ni de norma legal alguna, al ser directamente aplicables<sup>12</sup>. En este marco, las normas constituyentes de las ETAs, es decir los Estatutos Autonómicos o Cartas Orgánicas, no pueden cambiar y menos aún limitar la cualidad del ejercicio de un derecho fundamental<sup>13</sup>.

En base al principio de unidad y al mandato de sujeción que de él deriva, el Tribunal Constitucional Plurinacional, ha establecido también que la creación de instancias para la protección y garantías de los derechos humanos adquirirán la calidad de auxiliares o coadyuvantes al trabajo que desempeñan las instancias competentes por ley para este efecto, como es el caso del Defensor del Pueblo que en virtud al principio de unidad ejerce sus atribuciones, como órgano de control, en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia<sup>14</sup>. También, el Tribunal Constitucional Plurinacional, ha señalado desde la lógica del principio de unidad y el mandato de sujeción que las entidades territoriales autónomas tienen competencia para reforzar el rol de defensa de los derechos de los ciudadanos mediante el establecimiento de una institucionalidad local propia, siendo permisible la creación de un defensor del ciudadano y la ciudadana al interior de una ETA, con funciones semejantes a las desarrolladas por el Defensor del Pueblo, pero siempre en coordinación y cooperación entre ambas<sup>15</sup>.

En esta misma línea, ha complementado el entendimiento el Tribunal Constitucional Plurinacional, señalando que los Defensores del Ciudadano, creados por las normas institucionales básicas, no pueden tener las mismas atribuciones establecidas constitucionalmente para el Defensor del Pueblo, sino que deben enmarcarse en el ámbito de las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas que corresponden a los gobiernos autónomos municipales o departamentales<sup>16</sup>.

---

9 DCP 0008/2013.

10 DCP 0009/2014, que sigue el entendimiento de la DCP 0001/2013, aunque lo desarrolla de una manera más clara.

11 DCP 0004/2013.

12 DCP 0007/2013.

13 DCP 0007/2013.

14 DCP 0008/2013.

15 DCP 0021/2015.

16 DCP 0170/2016.

El principio de unidad, también se manifiesta en la norma supletoria a ser aplicada, en ese sentido, el artículo 11.I de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización LMAD, establece que el ordenamiento normativo del nivel central del Estado, será, en todo caso, supletorio al de las entidades territoriales autónomas, por tanto, a falta de una norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado con carácter supletorio. El fundamento de la cláusula de norma supletoria es sin duda el principio de unidad consagrado en la cláusula estructural de la Constitución, es decir en el artículo primero.

A su vez, otra manifestación del principio de unidad se evidencia en los órganos de defensa regulados por la Constitución, así, responden a este principio el diseño, estructura y fines de la Contraloría General del Estado, como institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico (Art. 213.I de la CPE); la Defensoría del Pueblo, encargada de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos consagrados en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales (Art. 218.I de la CPE); el Ministerio Público, encargado de defender la legalidad, los intereses generales de la sociedad y la promoción de la acción penal pública (Art. 225 de la CPE); la Procuraduría General del Estado, encargada de la representación jurídica pública y como atribuciones específicas las de promover, defender y precautelar los intereses del Estado (Art. 229 de la CPE); las Fuerzas Armadas del Estado, encargadas de defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado (Art. 244 de la CPE); y, la Policía Boliviana, con la misión específica de defensa de la sociedad, la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano, cuya función debe ser ejercida de manera integral, indivisible y bajo mando único en resguardo del principio de unidad (Art. 251.I de la CPE). Así, todo el diseño de la institucionalidad antes referida responde sin duda al principio de unidad consagrado en la cláusula estructural de la Constitución (Art. 1).

Finalmente, otra de las grandes manifestaciones del principio de unidad, se advierte en la vigencia y roles asignados por la Constitución al Tribunal Constitucional Plurinacional, que se configura como el último y máximo garante de la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, por lo que a su jurisdicción se someten todas y todos los servidores y servidoras públicos, los particulares y además, todas las ETAs.

## **1.2. El modelo autonómico plural desde la eficacia de los derechos para las personas y colectividades**

El sistema garantista vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia, tiene una primera manifestación a través del término “social de derecho”, utilizado por el artículo primero de la Constitución, en este marco, es razonable y acorde a todo el esquema constitucional vigente, asignarle a dicho término el sentido de “Estado Constitucional de Derecho”, por tres razones específicas: a) Por el reconocimiento amplio de derechos, su directa aplicación y su directa justiciabilidad; b) por la vigencia del principio de constitucionalidad; y, c) por la existencia de un Tribunal Constitucional Plurinacional con roles preventivos y reparadores de control de constitucionalidad.

En el marco de lo señalado, es importante establecer que la Constitución tiene un reconocimiento amplio de derechos, es decir, en su parte dogmática (Primera parte de la Constitución), están consagrados derechos civiles y políticos, económicos sociales y culturales, que a su vez pueden tener una naturaleza individual, colectiva y difusa<sup>17</sup>, todos en igualdad je-

---

<sup>17</sup> Si es colectiva se referirá a un grupo determinado de personas y si es difusa se refiere a un grupo que no se encuentra determinado, no se sabe cuanto ni quienes son.

rárquica tal como lo establece el artículo 109.I de la Constitución en armonía con el artículo 13.III también del texto constitucional.

Además, este reconocimiento amplio se plasma en la vigencia de la Doctrina del Bloque de Constitucionalidad y del Control de Convencionalidad<sup>18</sup>, en ese contexto, los derechos fundamentales, tal como lo señaló el Tribunal Constitucional Plurinacional al interpretar el artículo 410 de la Constitución<sup>19</sup>, no son sólo los descritos en el catálogo de la parte dogmática de la Constitución, sino de manera amplia son todos aquellos establecidos en Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos o en estándares supra-estatales que forman parte de este Bloque de Constitucionalidad, como por ejemplo las interpretaciones progresivas y evolutivas que desarrolle la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta concepción de derechos es un elemento esencial para sostener el carácter del “Estado Constitucional de Derecho” que debe asignársele al Estado Plurinacional de Bolivia y es determinante especialmente para el modelo autonómico plural, ya que el cumplimiento de los fines del Estado en sus diferentes niveles de organización territorial, se enmarcarán en la eficacia de derechos, no sólo consagrados en la Constitución, sino también en el bloque de constitucionalidad.

En coherencia con lo señalado, las autoridades administrativas tanto en el nivel central como en las Entidades Territoriales Autónomas deberá ejercer Control de Convencionalidad, de acuerdo a lo establecido por el artículo 13.IV en armonía con el 256 de la Constitución y en el marco de los estándares brindados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Almonacid Arellano vs. Chile*, *Trabajadores cesantes del Congreso vs. Perú* y *Cabrera García vs. México*, entre otros, lo que implica que en el ejercicio de sus competencias y facultades, si existiere una norma contraria a la Constitución o al bloque de constitucionalidad, deben aplicar la más favorable al derecho en conflicto.

En coherencia con lo anotado, debe señalarse también que el principio de constitucionalidad, está vinculado al modelo autonómico plural. Éste supera la concepción del principio de supremacía constitucional, ya que las normas no sólo las del nivel central, sino también las que emanen de la potestad legislativa de las Entidades Territoriales Autónomas, deben responder en contenido no sólo a la Constitución, sino también al bloque de constitucionalidad, así lo estableció el Tribunal Constitucional Plurinacional en la SCP 0112/2012.

La consagración por la Constitución de un Tribunal Constitucional Plurinacional que en el ámbito preventivo, controle todo tipo de proyectos normativos, tratados internacionales antes de su ratificación y Proyectos de Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas y todos los demás actos estatutarios de las ETAs; y que en su faceta reparadora, controle todo acto legislativo o de carácter general cuando sea denunciado de inconstitucionalidad, o los con-

---

18 La “Doctrina del Control de Convencionalidad”, encuentra fundamento en el art. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos fue desarrollada por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos que –además–, en el marco del principio de buena fe del Estado, consagrado en el art. 27 de la Convención de Viena sobre los Tratados Internacionales y merced al principio del efecto útil de la Convención, encomienda a todos los jueces y autoridades administrativas de los Estados Parte de este sistema, a velar por la eficacia del Parámetro de Convencionalidad, aplicando en los casos objeto de resolución con preferencia, los instrumentos y entendimientos supra-estatales más favorables a los Derechos de las personas o las colectividades, aspecto absolutamente armónico con el modelo constitucional vigente.

El bloque de constitucionalidad, de acuerdo con el art. 410 del CPE, está conformado por la Constitución, los Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos y las interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta perspectiva, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el ejercicio de sus ámbitos de control de constitucionalidad, es el máximo garante no solo de la Constitución, sino del Bloque de Constitucionalidad y todas las interpretaciones que realice deben ser armónicas con dicho bloque.

19 Ver la SC 0110/2010-R.

flictos de competencia, o, en revisión todas las acciones tutelares, es otro elemento esencial para sustentar la vigencia del Estado Constitucional de Derecho, ya que en mérito a este diseño de control de constitucionalidad, no existe ámbito exento de irradiación constitucional y por lo tanto rige la prohibición o proscripción de decisiones arbitrarias.

### 1.3. La organización territorial en perspectiva

El régimen autonómico plural, amalgamó las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas en cuanto a su libre determinación, su territorialidad y su identidad con el legítimo pedido regional y departamental de mayor descentralización económica y político, así como de nuevas reglas de repartición del poder. Los ecos de estas dos visiones, se hicieron realidad en el proceso constituyente (2006-2008) que redefinió la organización territorial en Departamentos; Provincias; Municipios; y, Territorios Indígena originario campesinos.

En esta redefinición organizacional en el ámbito territorial, es importante describir a la Unidad Territorial, que es definida por el art. 6.1 de la LMAD como un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, estableció que la unidad territorial, debe ser entendida como el espacio geográfico para la organización del territorio y la distribución del poder; entonces, se puede establecer que el poder, se distribuye territorialmente entre el nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas ETAs que en Bolivia son de cuatro tipos: La Departamental; Regional; Municipal; y la Indígena originaria campesina<sup>20</sup>.

Las ETA's, de acuerdo con el artículo 6.II.1 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, son definidas como la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo con las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley. Por su parte, el Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló que la identidad de la Entidad Territorial Autónoma contempla elementos objetivos y subjetivos que caracterizan a cada unidad territorial con cualidad gubernativa a partir de cohesiones colectivas en un espacio común<sup>21</sup>.

En todo caso existe una diferencia entre la Unidad Territorial y la Entidad Territorial. La Unidad Territorial sirve para la establecer la organización territorial del Estado, en cambio la Entidad Territorial es la que sirve para establecer la organización administrativa del Estado. Bolivia organiza su territorio en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, mientras que la administración se ejerce, además del nivel central, en cuatro tipos de autonomías, departamental, regional, municipal y autonomía indígena originario campesino, por tanto, no en toda unidad territorial existe un gobierno que lo gobierno administrativamente, como las provincias y no todos los TIOC's son AIOC's

En ese sentido, la distribución recae sobre la Entidad Territorial y no sobre la Unidad Territorial, pues en Bolivia no hay Territorios Autónomos sino Gobiernos Autónomos, es decir, ETAS<sup>22</sup>.

---

20 Los alcances del Estado Plurinacional con autonomías fueron desarrollados por el Tribunal Constitucional Plurinacional, para lo cual se sugiere revisar las fichas: (DCP 0001/2013), (DCP 0007/2013 doc) (DCP 0009/2013), (DCP 0009/2014), y, (DCP 0016/2015).

21 DCP 0008/2013.

22 Ver DCP 0001/2013.

## 1.4. Las reglas de distribución del poder en el modelo autonómico plural

El modelo autonómico plural tiene como fin esencial la distribución de funciones político-administrativas del Estado Plurinacional de Bolivia en igualdad jerárquica, de manera equilibrada, sostenible y razonada, para que las decisiones sean asumidas en el marco de un diseño participativo de políticas públicas cuya materialización se plasme en un escenario de máxima proximidad a las y los habitantes, de manera tal que sea más eficaz la satisfacción de las necesidades colectivas y de desarrollo integral del país para vivir bien, en armonía y complementariedad<sup>23</sup>.

El Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la SCP 2055/2012, ha establecido que “La orientación del nuevo Estado Plurinacional con autonomías tiende a descartar las tendencias centralistas y a profundizar en mayor grado y de manera progresiva y gradual la cláusula autonómica, la misma que de debe ser llevada a cabo siempre bajo el principio de unidad e integralidad del Estado”. En esta línea de pensamiento, el máximo contralor de constitucionalidad, a través de la SCP 1714/2012, estableció que las autonomías resguardan la unidad del Estado en una dinámica armónica que atribuye al nivel central la coordinación y orientación de políticas, para que las políticas públicas y derechos sean materializadas en un marco de máxima proximidad a la ciudadanía.

## 1.5. La cualidad gubernativa de las Entidades Territoriales Autónomas y el autogobierno democrático-plural

El Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la DCP 0042/2014 define a la autonomía como la cualidad gubernativa que en igualdad jerárquica adquiere una entidad territorial, sea esta departamental, municipal, indígena originaria campesina o regional.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, establece también que a partir de esta cualidad gubernativa, cada una de las entidades territoriales, eligen directamente a sus autoridades, administran sus recursos económicos y ejercen facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas de acuerdo a un ejercicio enmarcado en la unidad del Estado<sup>24</sup>.

De acuerdo a lo anotado, puede resaltarse que la unidad, en el marco de la indivisibilidad de la soberanía y territorio, delimita el carácter único del Estado Plurinacional de Bolivia, en el cual, se distribuye el poder a nivel territorial y de acuerdo a la lógica de asignación de una fracción de poder a un área funcional, con reconocimiento competencial para el ejercicio de las funciones predeterminadas por la Constitución, por lo que, en este escenario, los ámbitos funcionales, competenciales y facultativos configuran la “cualidad gubernativa” asignada por la Constitución a cada una de las Entidades Territoriales Autónomas (Attard Bellido 2018; «Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano» 2017)<sup>25</sup>.

---

23 Esta definición se toma del “Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano”, presentado el 5 de junio de 2017. También se considera el texto elaborado por María Elena Attard Bellido denominado “Las autonomías desde la Constitución Política del Estado”, elaborado para el módulo de Autonomías impartido en la Maestría de Derecho Constitucional en el centro de posgrado de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, en la gestión 2018.

24 DCP 0042/2014.

25 Esta definición se toma del “Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano”, presentado el 5 de junio de 2017. También se considera el texto elaborado por María Elena Attard Bellido denominado “Las autonomías desde la Constitución Política del Estado”, elaborado para el módulo de Autonomías impartido en la Maestría de Derecho Constitucional en el centro de posgrado de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, en la gestión 2018. También es importante recordar que la SCP 2055/2012, hace alusión a un texto de Franz Barrios Suvelza que desarrolla la distribución de poder en Bolivia a partir de mallas funcionales de diseño tri-territorial.

Esta cualidad gubernativa, hace posible la vigencia del principio del autogobierno democrático y plural, en virtud del cual, las ETAs, se dotan de su propia institucionalidad gubernativa, eligen a través de voto popular a sus autoridades, administran sus recursos y ejercen sus facultades legislativas, fiscalizadoras, reglamentarias y ejecutivas en el marco de la repartición competencial establecida por la Constitución<sup>26</sup>.

En el caso de las autonomías indígena originario campesinas, éstas, en el marco del pluralismo, la plurinacionalidad y la descolonización, eligen a sus autoridades de acuerdo a una democracia comunitaria en el marco de sus normas, principios y valores. Su institucionalidad, además, responde a su cosmovisión a su derecho a la Libre-determinación.

## 1.6. La estructura democrática

De acuerdo con la cualidad gubernativa, cada nivel de gobierno ejerce sus competencias y facultades en el marco de las reglas de distribución competencial y las asignaciones facultativas establecidas por la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en este espectro, dicha cualidad será ejercida de acuerdo al principio de independencia, separación de órganos y estructura democrática tanto del nivel central como de las ETAs.

Por lo expresado precedentemente, el modelo autonómico plural prescribe la vigencia del principio democrático, por lo que ningún nivel de gobierno puede normar (legislar o reglamentar) sobre una competencia de titularidad de otro nivel de gobierno, ni siquiera el nivel central del Estado. Así lo establecieron las SCP 2055/2012 y la DCP 0047/2015, como tampoco puede normarse sobre la estructura, organización y procedimientos propios de otro nivel de gobierno.

El modelo autonómico plural, de acuerdo con los postulados vigentes en un Estado Constitucional de Derecho, asegura que las ETAs, asuman una forma de gobierno democrática, participativa, representativa y comunitaria, por tanto, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la autonomía, se organiza a través de los órganos legislativo y ejecutivo, salvo el caso de las AIOCs, cuya estructura responde a sus propios principios, valores, normas y procedimientos.

# 2. Principios que rigen el sistema autonómico plural

## 2.1. Principio de igualdad jerárquica

El Tribunal Constitucional Plurinacional, estableció que las ETAs no están subordinadas entre sí y tienen el mismo rango jerárquico, por tanto, no pueden establecer obligaciones, regulaciones o actividades a ser realizadas por otros niveles o entidades<sup>27</sup>.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, sustentó también que en resguardo del principio de independencia y separación de órganos, ningún nivel de gobierno puede atribuirse la facultad de legislar o regular la forma en que debe proceder otro nivel y sus entidades o instituciones, razonamiento cuya base esencial es el principio de igualdad jerárquica de las ETAs<sup>28</sup>.

---

26 DCP 0009/2013.

27 DCP 0004/2013.

28 DCP 0047/2015.

También, en resguardo del principio de igual jerarquía de las ETAs, el Tribunal Constitucional Plurinacional, prohibió la regulación mediante Estatuto Autonómico sobre el ejercicio de la autonomía indígena originaria campesina<sup>29</sup>. De la misma forma, el máximo contralor de constitucionalidad, en resguardo del principio de igualdad jerárquica de las ETAs, señaló que el nivel departamental autonómico instituido en unidad territorial, con mayor número de habitantes y recursos que los demás niveles territoriales (regional, municipal e indígena originario campesina), no goza de mayor jerarquía. Entonces, si bien el departamento (como unidad territorial) es más grande y contiene territorialmente a los otras unidades territoriales, ello no implica que per se el gobierno que lo administra (el gobierno autónomo departamental), goce de mayor jerarquía que los demás niveles de gobierno<sup>30</sup>. También, en esta misma línea de pensamiento, el Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló que las relaciones y coordinación con las organizaciones representativas de naciones y pueblos indígena originario campesinos, deben ser ejercidas respetando el principio de igualdad, mediante el establecimiento de políticas diferenciadas o de afirmación positiva que en ningún caso pueden postergar los derechos de la población no indígena del departamento<sup>31</sup>.

## 2.2. El principio de subsidiariedad

El artículo 5.12 de la LMAD, establece que este principio asegura que la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, salvo que por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera.

Este principio es el sustento y fundamento del modelo autonómico plural vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia, ya que esta íntimamente vinculado a los fines del Estado.

## 2.3. El principio de coordinación y cooperación

El principio de coordinación es otro elemento directriz del modelo autonómico boliviano. En virtud de este principio, tal como lo establece el artículo 5.14 de la LMAD, la relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos una herramienta eficaz y democrática para garantizar el bienestar, el desarrollo, la provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.

La disposición antes anotada, establece también que el nivel central del Estado es responsable de la coordinación general, debiendo para este efecto orientar las políticas públicas en todo el territorio nacional y conducir la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y con vocación de servicio a las personas y colectividades.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, ha establecido que la LMAD, debe contemplar criterios integrales de coordinación inter-gubernativa y su aplicación debe garantizar el funcionamiento armónico del Estado debiendo dichos mecanismos mínimos, al tener el carácter de básicos y primordiales, ser de aplicación obligatoria e inexcusable tanto para el nivel central del Estado y para las entidades territoriales autónomas<sup>32</sup>.

---

29 DCP 0009/2014.

30 DCP 0008/2013.

31 DCP 0008/2013.

32 SCP 2055/2012.

También ha señalado el Tribunal Constitucional Plurinacional que las relaciones y coordinación con las organizaciones representativas de naciones y pueblos indígena originario campesinos, deben ser ejercidas respetando el principio de igualdad, mediante el establecimiento de políticas diferenciadas o de afirmación positiva que en ningún caso pueden postergar los derechos de la población no indígena del departamento<sup>33</sup>.

La LMAD estableció mecanismos mínimos de coordinación en el art. 121: Consejo Nacional de Autonomías (Coordinación Política), Servicio Estatal de Autonomías (Coordinación Técnica), Sistema de Planificación Integral (Coordinación Programática), Consejos Sectoriales (Coordinación Sectorial), Normas e Instrumentos Financieros (Coordinación Económica, y los Acuerdos y Convenios Intergubernativos.

## 2.4. Principio de lealtad institucional

En virtud de este principio el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las Entidades Territoriales Autónomas.

Además, de acuerdo con la interculturalidad, el diálogo que debe generarse entre los diferentes niveles de gobierno debe generar una complementariedad de políticas públicas para lograr vivir bien en un Estado Plurinacional.

La importancia de los principios radica en que la interpretación de todas las normas que regulen la organización del Estado deben ser entendidas e interpretadas desde los mismos.

## 2.5. Principio de provisión de recursos

El artículo 5.18 de la LMAD, consagra una responsabilidad compartida de los órganos públicos en la determinación de la fuente de recursos y la asignación de estos para el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado. En este escenario, debe precisarse también que toda nueva transferencia o asignación de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio. Esta asignación de recursos también es un presupuesto esencial para la delegación y transferencia de recursos, tal como lo estableció la DCP 0008/2013.

## 2.6. Principio de participación y control social

La asignación de recursos, a su vez, conlleva la participación y control social. El artículo 5.17 de la LMAD, establece que los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente ley y las normas aplicables.

En cuanto al control social y la revocatoria de mandato de autoridades electas, el Tribunal Constitucional en la SCP 1212/2010-R, interpretó el artículo 242.5 de la Constitución y señaló que dicha disposición, para evitar excesos y abusos en el ejercicio del control social, exigía informes fundamentados o motivados de los actores de la sociedad civil organizada

---

33 DCP 0008/2013.

para solicitar la revocatoria de mandato de un servidor público democráticamente electo, porque, el control social no puede ser ejercido de manera discrecional y arbitraria. En esta misma línea se tiene a la SCP 1034/2013.

## 2.7. Principio de transparencia

El principio de asignación de recursos está también vinculado al principio de transparencia que entre varios aspectos tiene particular relevancia en la rendición de cuentas.

El Tribunal Constitucional Plurinacional estableció que en el marco del orden constitucional vigente, la rendición de cuentas de las máximas autoridades ejecutivas responde al principio de transparencia en la gestión y administración pública de las entidades territoriales autónomas, aspecto que puede ser considerado por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización sin perjuicio de que los mecanismos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas estén establecidos en los estatutos o cartas orgánicas. La jurisprudencia constitucional también establece que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas establecidos en la LMAD son mínimos y orientadores, por tanto, las entidades territoriales autónomas se encuentran habilitadas para establecer y desarrollar todos los mecanismos y procedimientos que vean pertinente para garantizar la transparencia en sus administraciones<sup>34</sup>.

## 2.8. La cláusula residual

La cláusula residual prevista en los arts. 297.II de la CPE, 72 y 79 de la LMAD, se aplica en competencias no incluidas en el catálogo fundamental. En el marco de lo previsto del art. 71 de la LMAD, el nivel central asume con exclusividad la competencia y puede reasignarla en el tipo de competencia que así vea conveniente, pudiendo ser entonces reasignada como competencia privativa, exclusiva, compartida o concurrente, eligiendo a su vez los niveles de gobierno a quien asigna titularidad sobre las mismas.

De acuerdo con la SCP 2055/2012, el nivel central del Estado puede establecer asignación secundaria de las competencias no incluidas en la constitución y vía ley determinar el tipo de competencia a asignarse a las entidades territoriales autónomas.

# 3. Las reglas de repartición competencial en el modelo autonómico plural

La Constitución Política del Estado en su Tercera Parte, Capítulo Octavo, distribuye entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas los tipos de competencias diseñadas para el régimen autonómico boliviano<sup>35</sup>.

---

34 SCP 2055/2012.

35 Se entiende por competencia a la titularidad de atribuciones ejercitables por los diferentes niveles de gobierno respecto de las materias determinadas por la Constitución. Esta ha sido la definición utilizada por la SCP 2055/2012, de 16 de octubre, Fundamento Jurídico (FJ) II.3.2. que realizó el control de constitucionalidad de varios artículos de la Ley Marco de Autonomías y de Descentralización, Ley 031. Estos criterios se toman del "Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano", presentado el 5 de junio de 2017. También se considera el texto elaborado por María Elena Attard Bellido denominado "Las autonomías desde la Constitución Política del Estado", elaborado para el módulo de Autonomías impartido en la Maestría de Derecho Constitucional en el centro de posgrado de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca, en la gestión 2018.

La repartición competencial en el modelo autonómico plural tiene un carácter reglado, criterio a partir del cual, cada competencia debe ser ejercida únicamente por el nivel de gobierno al cual la norma fundamental le ha asignado la titularidad<sup>36</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional, ha señalado en la SCP 2055/2012 que el carácter reglado del modelo autonómico asegura que ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno, sino únicamente deben circunscribirse al ejercicio de las competencias expresamente establecidas en el listado competencial para su correspondiente nivel de gobierno<sup>37</sup>.

Además, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la DCP 0021/2013 señaló que por el carácter cerrado de la distribución competencial no es posible la incorporación en las normas institucionales básicas de nuevas fuentes de distribución competencial.

De conformidad con el art. 297.I.a) de la Constitución, las competencias privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado. Al respecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional en la SCP 2055/2012, estableció que en las competencias privativas únicamente el nivel central del Estado es el titular de las tres facultades; es decir, el nivel central: elabora la ley, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, reglamenta la ley y ejecuta la competencia a través del Órgano Ejecutivo. Ninguna de las facultades puede ser transferida ni delegada a otro nivel de gobierno.

Por su parte, las competencias exclusivas, según lo determinado por el art.297.I.b de la Constitución, son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

Esto supone, de acuerdo con la precisión realizada por la jurisprudencia constitucional que un nivel de gobierno, ya sea el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas, tienen la titularidad de todas las facultades: legislativa, ejecutiva y reglamentaria, es decir, elabora la ley (órgano deliberativo), reglamenta la ley (órgano ejecutivo) y ejecuta la competencia (órgano ejecutivo), pudiendo transferir o delegar la reglamentación y la ejecución a otro nivel de gobierno<sup>38</sup>.

Asimismo, el art. 297.I.c) de la CPE, define a las competencias concurrentes como "Aquellas donde la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva". Esto supone que el nivel central del Estado tiene la titularidad sobre la facultad legislativa, por lo tanto, elabora la ley a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en tanto que la titularidad de la facultad reglamentaria y la facultad ejecutiva corresponde a las entidades territoriales autónomas.

Esta clase de competencia suele estructurarse respecto de materias que por su importancia o complejidad se desarrollan y controlan mejor desde una instancia superior que tenga mayor visión del interés colectivo o de conjunto antes que de intereses particulares. Así en las competencias concurrentes por su importancia o complejidad deben tener una legislación común en todo el territorio nacional (Salud, educación), de ahí porque corresponde la

---

36 SCP 2055/2012.

37 En el modelo español, las comunidades autónomas pueden ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos. Cfr. SCP 2055/2012.

38 SCP 2055/2012.

titularidad de la legislación al nivel central del Estado, pero su ejecución está encargada a las Entidades Territoriales Autónomas para garantizar la prestación de en el marco de la subsidiariedad y las necesidades particulares de cada territorio. Lo importante de este tipo de competencia es la concurrencia de diversos niveles de gobierno para su ejercicio óptimo en la prestación de servicios y la garantía de derechos.

Las razones de importancia de cada una de la materias a las que corresponde la legislación al nivel central pueden ser diversas; así por ejemplo, educación encuentra justificación a efectos de asegurar una legislación acorde con los principios de plurinacionalidad, descolonización, interculturalidad y pluralismo<sup>39</sup>.

Las competencias compartidas se encuentran definidas en el art. 297.I.d) de la CPE como aquellas en las que el nivel central del Estado elabora una ley básica (Asamblea Legislativa Plurinacional), sobre la cual las entidades territoriales autónomas elaboran la legislación de desarrollo (órganos deliberativos) de acuerdo a su característica y naturaleza.

La SCP 2055/2012 determinó que esta ley debe estar sujeta a los preceptos que establece la ley básica, porque ésta contiene, los principios y regulación general sobre la materia, es decir, que este tipo de competencia tiene una titularidad compartida sobre la facultad legislativa, pues tanto el nivel central del Estado como las entidades territoriales autónomas son corresponsables de la legislación integral de este tipo de competencia. La reglamentación y ejecución es titularidad de las entidades territoriales autónomas, las mismas que deberán ejercerse bajo el marco legislativo desarrollado<sup>40</sup>.

El art. 297 de la Constitución amalgama los cuatro tipos de competencias antes descritos con las materias esenciales para cumplir los fines del Estado<sup>41</sup> que pueden resumirse en el siguiente cuadro:

---

39 SCP 1714/2012, FJ.III.4.2. Para la Constitución Política del Estado, son competencias concurrentes del nivel central y las entidades territoriales autónomas: preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental, la gestión del sistema de salud y educación, ciencia, tecnología e investigación, conservación de suelos, recursos forestales y bosques, servicio meteorológico, promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos, residuos industriales y tóxicos, proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, proyectos de riego, protección de cuencas, administración de puertos fluviales, seguridad ciudadana, sistema de control gubernamental, vivienda y vivienda social, agricultura, ganadería, caza y pesca (art. 299.II de la CPE).

40 Estas competencias se encuentran clasificadas por el art. 299.I de la CPE, correspondiéndoles el régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y de azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal regulación para la creación, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

41 La DCP 0001/2013, de 12 de marzo de 2013 de control de constitucionalidad del Proyecto de Carta Orgánica del Municipio de Copacata, Provincia Ayopaya del Departamento de Cochabamba, recordó que: "(...) el catálogo de competencias de la norma constitucional vigente, fue el apartado que mayores transformaciones sufrió del texto original de la Constitución de Oruro, y fue reformulado a partir de las mesas de concertación política de Cochabamba y del entonces Congreso Nacional, en septiembre y octubre de 2008, tomándose en cuenta las demandas autonomistas de las regiones y las reivindicaciones identitarias y de libre determinación de los pueblos indígenas, para la nueva composición de la estructura y reorganización territorial del Estado, que actualmente se encuentra vigente. Este proceso anexo al poder constituyente también encontró su razón, en la cesión de competencias del nivel central del Estado a las nuevas entidades territoriales autónomas, a partir del diálogo y las negociaciones entre niveles de gobierno y representantes de los pueblos y naciones indígenas." Informe técnico, Diálogo de Concertación, Cochabamba 2008, Ministerio de la Presidencia. Extracto reiterado en la DCP 0045/2014 de 5 de septiembre.

|   |   |
|---|---|
| 1. Competencias privativas del nivel central                                      | Son 22 competencias regladas en el catálogo del artículo 298.I de la Constitución |
| 2. Competencias exclusivas del nivel central del Estado                           | Son 38 competencias regladas en el artículo 298.II de la Constitución             |
| 3. Competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las ETAs          | Son siete competencias regladas en el artículo 299.I de la Constitución           |
| 4. Competencias concurrentes ejercidas por el nivel central del Estado y las ETAs | Son dieciséis competencias regladas en el artículo 299.I de la Constitución       |
| 5. Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales             | Son treinta y seis competencias regladas en el artículo 300.I de la Constitución  |
| 6. Competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos                 | Son cuarenta y tres competencias regladas en el artículo 302.I de la Constitución |
| 7. Competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas       | Son veintitrés competencias regladas en el artículo 304.I de la Constitución.     |
| 8. Competencias compartidas de las autonomías indígena originario campesinas      | Son cuatro competencias regladas en el artículo 304.II de la Constitución         |
| 9. Competencias concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas     | Son diez competencias regladas en el artículo 304.II de la Constitución           |

En cuanto a la repartición competencial, la SCP 2055/2012 subrayó que se contempla nueve listas de competencias distribuidas bajo criterios nucleares de asignación a cada instancia de poder de gobierno (ya sea central o autonómico), basado en la naturaleza, características, historia y peculiaridades. Asimismo, caracterizó que a diferencia de otros Estados Autonómicos, en el modelo boliviano el nivel central del Estado que se desprende de atribuciones y competencias para cederlas a los gobiernos sub-nacionales, plasmando las competencias de forma explícita y detallada en dieciséis listados cerrados en la CPE, en tanto que en los otros modelos como el caso español son las entidades las que deciden que competencias pretenden ejercer de dos listados abiertos establecidos en la Constitución española a partir de la asunción competencial realizadas en los estatutos autonómicos<sup>42</sup>.

Esta distribución competencial, conforme determinó la DCP 0001/2013, siguiendo el razonamiento expresado en la SCP 2055/2012, está basada en los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas y lleva consigo un alto grado de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, que tiene el objetivo de asignar a cada nivel de gobierno las responsabilidades más convenientes, según sus potencialidades y debilidades, para cada materia y en su jurisdicción<sup>43</sup>.

En efecto, la distribución de competencias que realiza la Constitución Política del Estado se lleva a cabo en relación con materias como por ejemplo salud, educación, hidrocarburos, etc.; pero también, con relación a las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) que

42 El modelo español se rige bajo el principio dispositivo que las Comunidades Autónomas (CCAA) asumen sus competencias una vez que las incorporan en sus estatutos autonómicos, y por tanto no tiene el mandato constitucional de asumir y ejercer todas las competencias establecidas en el art. 148 de la Constitución española. Sobre los caracteres diferenciadores con el modelo español véase la SCP 2055/2012 FJ.II.3.2

43 DCP 0001/2013, de 12 de marzo de 2013 Control de Constitucionalidad de Proyecto de la Carta Orgánica del Municipio de Cocapata, Provincia Ayopaya del Departamento de Cochabamba. Razonamiento reiterado en la DCP 0045/2014.

los niveles de gobierno pueden ejercer respecto a cada tipo de competencia, en el marco de la asignación competencial constitucional y dentro de su jurisdicción<sup>44</sup>.

En coherencia con lo señalado, debe resaltarse que, para el ejercicio de la repartición competencial anotada, existen cuatro niveles decisorios:



Es importante resaltar que la Norma Suprema, no establece competencias para las autonomías regionales pues de conformidad con lo previsto en el art. 280.III de la CPE: "(...) Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental"<sup>45</sup>

También en este acápite es importante señalar el tema de la transferencia y delegación de competencia, en ese marco, debe resaltarse que en el régimen autonómico boliviano, el Constituyente ha previsto una dinámica competencial entre los diferentes niveles de gobierno, a través de la transferencia y delegación de competencias de acuerdo con la norma constitucional y en virtud de la regulación que sobre ellas realice la LMAD.

En coherencia con lo anotado, los procesos de transferencia y delegación originan la movilidad competencial y se convierten en mecanismos que emergen de procesos de concertación, destinados a facilitar la ejecución de políticas públicas para la prestación de bienes y servicios de modo oportuno, eficaz y eficiente entre los diferentes niveles de gobierno. La DCP 026/2013 de la Carta Orgánica de Camataqui Villa Abecia, desarrolla el carácter mixto del sistema competencial, cerrado en la asignación a través de listados constitucionales, y abierto para la transferencia y delegación competencial en la reglamentación y ejecución.

44 SCP 2055/2012 FJ.II.2.3, así también la DCP 0001/2013, FJ.III.4, DCP 0004/2013, de 29 de abril de 2013 Control de Constitucionalidad de Proyecto de la Carta Orgánica del Municipio de Tora, FJ.III.4..

45 La DCP 0001/20013 reproduce la doctrina jurisprudencial sobre la distribución de competencias y ejercicio competencial desarrollado por la 2055/2012, que a su vez fueron confirmadas por las DCP 0004/2013 (FJ III.4); DCP 0042/2014, 0045/2014, entre otras.

De acuerdo con la DCP 0016/2015 de 16 de enero la implementación de estos mecanismos se sustenta en los principios de igualdad, complementariedad y reciprocidad que rigen las relaciones entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, como también entre éstas, porque entre todos los niveles de gobierno no existe subordinación y gozan del mismo rango constitucional<sup>46</sup>.

### 3.1. La asignación competencial

De la distribución competencial realizada por el Constituyente se advierte dos tipos de asignación competencial: primaria y secundaria, que serán desarrolladas a continuación:

#### Asignación competencial primaria

La asignación competencial primaria o fundamental es aquella que se encuentra conformada por las listas atribuidas por la Constitución a cada nivel de gobierno, esto es, el catálogo competencial instituido en sus arts. 298 al 304 de la CPE.

A este respecto la DCP 0008/2013, de 27 de junio de 2013, de control de constitucionalidad de Proyecto de Estatuto Autonómico de Pando caracterizó que en el caso boliviano, se configura un sistema de asignación competencial mixto ya que en él coexisten atribuciones privativas para el nivel central propias de un sistema de listas competenciales cerradas (indelegables e intransferibles) que establecen ámbitos de acción pública blindados únicamente a favor del titular, como atribuciones exclusivas, concurrentes y compartidas, propias de los sistemas de listas abiertas, en las que se contempla la movilidad de ciertas facultades en determinadas competencias y en un escenario de permanente reconfiguración del catálogo base mediante mecanismos de delegación y transferencia únicamente en las competencias de carácter exclusivos, lo que además implica el establecimiento de un sistema de relaciones intergubernamentales eficiente.<sup>47</sup>

#### Asignación competencial secundaria por cláusula residual

Conforme se ha señalado líneas arriba la asignación competencial primaria es la que realiza la Constitución Política del Estado a través del catálogo competencial y que deberá ser asumida por las entidades territoriales autónomas de manera obligatoria; sin embargo, la misma Constitución prevé en su art. 297.II de la CPE que “toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley”. A su vez, el art. 72 de la LMAD, referente a la cláusula residual señala que “Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo”

De ambas regulaciones la SCP 2055/2012 en su FJ.II.5.31 infirió la existencia de una asignación competencial secundaria que será realizada por el nivel central del Estado a las entidades territoriales autónomas, determinando que las competencias que no hayan sido asignadas a un nivel de gobierno, primeramente serán asumidas por el nivel central del Estado y éste las asignará a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de manera secundaria a las entidades territoriales autónomas, especificando el tipo de competencia.

La DCP 0001/2013, de carácter fundador, confirma por primera vez el razonamiento establecido en la SCP 2055/2012, relativo a la asignación competencial secundaria por cláusula

---

46 Véase DCP 0016/2015, de 16 de enero. Control previo de constitucionalidad del proyecto de del Gobierno Autónomo Municipal de Mizque de la provincia del mismo nombre del departamento de Cochabamba, FJ.III.11.2.

47 Cfr. DCP 0008/2013, FJ.II.2. Vid. FICHA 149, ANEXO A.

residual<sup>48</sup>. De esta manera la citada Declaración estableció que: Los gobiernos municipales deberán procurar la asignación competencial a través del procedimiento de cláusula residual por el nivel central del Estado y no así de manera directa a través de Ley Municipal". (DCP 0001/2013, FJ.III.9.7.2)

El precedente constitucional señalado se entiende a raíz del control de constitucionalidad efectuado por dicha Declaración al art. 82.II de la Carta Orgánica del Municipio de Cocapata, cuya disposición refería: "II. Otras competencias serán definidas por una Ley Municipal emitidas con posterioridad a la vigencia de la presente carta orgánica municipal, aprobada por dos tercios o una mayoría que implique un alto consenso político". Disposición que fue declarada incompatible, y en virtud de la cual se estableció que el gobierno autónomo deberá procurar la asignación competencial a través del procedimiento de cláusula residual por el nivel central del Estado, en conformidad a los arts. 297.II y 72 de la LMAD, y no así de manera directa a través de ley municipal. Aclarando que las asignaciones por cláusula residual realizadas por el nivel central podrán ser recogidas y asumidas posteriormente por las leyes municipales, si es que se les asigna competencias exclusivas y/o compartidas a los gobiernos autónomos municipales.<sup>49</sup>

Consecuentemente, el procedimiento de asignación de competencias a las entidades territoriales que realizará el nivel central del Estado de aquellas competencias no asignadas en forma primaria por la Constitución a ningún nivel de gobierno se denomina asignación secundaria por cláusula residual<sup>50</sup>.

### 3.2. Asignación competencial secundaria y sus reglas

La DCP 0008/2013, de 27 de junio de 2013, de control de constitucionalidad de Proyecto de Estatuto Autonómico de Pando, complementa la línea jurisprudencial sobre la asignación competencial secundaria estableciendo reglas en mérito a la dinámica de aplicación de la cláusula residual con el principio de subsidiariedad, en virtud de éste último la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera (art. 52.11 de la LMAD).

A partir de este enunciado la citada Declaración entendió que este principio este compuesto de dos elementos: **a)** Una regla enunciada en sentido de propiciar que la toma de decisiones y la provisión de servicios públicos se realice desde el gobierno más cercano al ciudadano; y, **b)** Una excepción que opera cuando concurren dos razones (eficiencia y escala) que

---

48 La figura de la cláusula residual debe ser entendida inicialmente en el contexto de la SCP 1714/2012, la cual, en el marco de la doctrina jurisprudencial autonómica sentada, señaló que en virtud de esta figura, toda competencia que no esté incluida en la Constitución Política del Estado será atribuida al nivel central del Estado, el que podrá transferirla o delegarla por ley de acuerdo al art. 279.II de la Constitución. Asimismo, la indicada sentencia señaló que toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de las fuentes de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio en el marco del art. 305 de la CPE. En el marco de lo señalado, la SCP 1714/2012 desarrolla la figura de la "cláusula residual" pero solamente como jurisprudencia indicativa, es decir como doctrina jurisprudencial autonómica, aspecto que desde la perspectiva del derecho jurisprudencial no implica la existencia de un precedente vinculante, por tanto, la SCP 2055/2012, asume un carácter precedencial y la DCP 0001/2013, es el primer entendimiento que desarrolla esta figura como precedente en las declaraciones de control previo de constitucionalidad, por lo que dicha declaración se configura como una decisión relevante de carácter fundadora.

49 Cfr. DCP 0001/2013, FJ.III.9.7.2. También puede consultarse FICHA 7, ANEXO A, Sistematización Jurisprudencial Autonómica.

50 La gestión de riesgos y atención de desastres naturales es una competencia que no fue asignada por la Constitución Política del Estado de manera inicial, por lo que de acuerdo al art. 297.II de la CPE, deberá ser atribuida al nivel central del Estado y este podría transferirla o delegarla por ley.

justifiquen proveerlos de otra manera, es decir, por un nivel de gobierno menos cercano al ciudadano. Por consiguiente, determinó el siguiente precedente:

En caso de una asignación competencial secundaria, bajo una correcta aplicación de la cláusula residual, el nivel central del Estado asumirá la exclusividad de la misma de manera automática, pero deberá contemplar simultáneamente la regla establecida por el principio de subsidiariedad y delegar o transferir la competencia residual al nivel de gobierno más cercano al ciudadano, salvo que por razones de “eficiencia y escala” debidamente respaldadas, decida optar por la aplicación de la excepción arriba descrita”. (DCP 0008/2013, FJ.II.2)<sup>51</sup>.

Es decir, conforme apunta la citada Declaración, que el nivel central del Estado está llamado a adjudicarse aquellas competencias que no se encuentran en la norma constitucional, lo que implica también una obligación de redistribución de dicha competencia –a las entidades territoriales autónomas-, en el marco del principio de subsidiariedad. Consecuentemente, la dinámica de aplicación de la cláusula residual implica que el nivel central del Estado en las competencias no asignadas por la Constitución asume dicha competencia con carácter automático, pudiendo delegarla o transferirla, en cuyo caso, conciliando con el principio de subsidiariedad deberá delegar o transferir la competencia al gobierno autónomo más cercano al ciudadano, salvo que por razones de eficiencia y escala debidamente respaldadas, decida optar por un nivel de gobierno menos cercano al ciudadano.

### **Legitimidad de la LMAD para realizar asignación competencial secundaria**

La SCP 2055/2012, al realizar el control de constitucionalidad del art. 100 de la LMAD, el cual introduce la primera asignación secundaria en materia de gestión de riesgos y atención de desastres naturales –competencia no asignada por la Constitución-, declaró la constitucionalidad de dicho artículo al entender en su FJ. II.5.31 que el mandato constitucional previsto en el art. 297. II prevé una asignación secundaria de la competencia, permitiendo al nivel central del Estado vía ley establecer el tipo de la competencia a asignarse. Bajo dicho entendimiento, determinó que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se encuentra facultada para realizar una asignación competencial secundaria, señalando lo siguiente:

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización estaría facultada a asignar determinadas materias a las entidades territoriales autónomas en calidad de competencias exclusivas, por lo que sobre estas materias estos niveles de gobierno podrán ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sentido interpretativo más acorde con el principio autonómico, en el entendido que la transferencia o delegación a las entidades territoriales autonómicas no estaría circunscrita únicamente a las facultades de reglamentación y ejecución, sino que con la asignación en calidad de competencias exclusivas, por lo que sobre estas materias estos niveles de gobierno podrán ejercer sus facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.<sup>52</sup>

Asimismo, precisó que no sólo la Ley Marco de Autonomías y Descentralización está llamada a proceder a una asignación competencial secundaria, sino cualquier otra ley postconstitucional, pero la asignación competencial no deberá confundirse con una transferencia o delegación de competencias.

---

51 Cfr. FICHA 150, ANEXO A, Sistematización Jurisprudencial Autonómica.

52 SCP 2055/2012, FJ.II.5.32. Cfr. FICHA 150, ANEXO A, Sistematización Jurisprudencial Autonómica.

## Prohibición de la norma estatutaria de establecer asignación competencial

La DCP 0170/2016, de 16 de diciembre, de control previo de constitucionalidad del proyecto de Estatuto Autonómico del departamento de Santa Cruz, a tiempo de confirmar la asignación primaria y secundaria, dispuso la prohibición de la norma estatutaria de establecer asignación competencial, definiendo el siguiente precedente constitucional:

La asignación competencial del sistema autonómico boliviano no corresponde a una norma institucional básica, sino a la Constitución Política del Estado y la Ley atribuible al nivel central del estado.

Bajo dicho razonamiento en su FJ.IV.2 declaró la incompatibilidad de la frase "...y en este Estatuto..." inserto en el art. 42.I del proyecto de Estatuto Autonómico departamental de Santa Cruz.<sup>53</sup>

Complementando esta línea de razonamiento la DCP 0056/2014, 21 de octubre, de control previo de constitucionalidad del proyecto de estatuto autonómico del Gobierno Departamental de Cochabamba, prescribió la prohibición de asignar vía norma estatutaria o legislación departamental nuevas competencias. Así del control de constitucionalidad efectuado al art. 51 del citado proyecto, declaró su incompatibilidad estableciendo el precedente constitucional que puede resumirse de la siguiente manera:

Las competencias de la Autonomía Departamental únicamente pueden ser asignadas por la norma constitucional, las leyes nacionales que asignen competencias vía clausula residual y aquellas que devengan de un proceso de transferencia o delegación de competencias.<sup>54</sup>

De esta manera, concluyó que bien el Estatuto Departamental y la legislación departamental, establecen y desarrollan las competencias asignadas por la Constitución, no puede establecer de manera unilateral nuevas competencias, dado que no debe confundirse el desarrollo de las competencias que deben realizar las entidades territoriales autónomas con la asignación de nuevas competencias, error en el que incurrió el art. 51 del citado Estatuto.

De los precedentes constitucionales referidos en líneas precedentes es posible concluir que las competencias de las entidades territoriales autónomas pueden devenir inicialmente de la asignación establecida por la norma constitucional, pueden ser incrementadas a través de la asignación secundaria vía clausula residual, y adicionalmente pueden acrecentarse en el marco de las mecanismos de transferencia y delegación competencial regulados por los arts. 75 y 76 de la LMAD, conforme se explicará en un apartado posterior.

## Prohibición de modificar a través del estatuto el tipo de competencia asignado por la Constitución

La línea jurisprudencial sobre la asignación competencial se complementa con la DCP 00 0045/2014 de 5 de septiembre, de control previo de constitucionalidad del Proyecto de

---

53 El contenido de la norma objeto de control es el siguiente: "ARTÍCULO 42 (RÉGIMEN GENERAL).- I. Las competencias del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz derivan de lo dispuesto en la Constitución y en este Estatuto, y le habilitan para establecer políticas propias que se ejercerán conforme a los principios de lealtad constitucional, gradualidad y responsabilidad directa de sus autoridades". Cfr. FICHA 446, Anexo A, Sistematización jurisprudencial autonómica elaborada por esta Consultoría.

54 Precedente extraído de la DCP 0056/2014, FJ. III.2. EL contenido de la norma objeto de control es el siguiente: "Artículo 51. Ejercicio de competencias.- Corresponde al Gobierno Autónomo Departamental el ejercicio de las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas asignadas por la Constitución Política del Estado, el Estatuto Autonómico, las leyes nacionales, departamentales y aquellas competencias transferidas o delegadas". Cfr. FICHA 403, Anexo A, Sistematización jurisprudencial autonómica elaborada por esta Consultoría.

Estatuto Autonómico del Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, que estableció la prohibición de modificar a través del Estatuto el tipo de competencia asignada por la Constitución de la siguiente manera:

Por exclusión material una competencia establecida como exclusiva del nivel central del Estado no puede ser entendida como otro tipo de competencia por otra ley o por un Estatuto o Carta Orgánica.

El precedente se entiende porque la norma objeto de control del Estatuto de referencia modificó el tipo de competencia asignado por la Constitución, no siendo justificable, el que la norma objeto de control tenga idéntico texto al asumido por la LMAD. Sobre aspecto, la citada Declaración precisó lo siguiente: “Ahora bien, habrá que señalar que el art. 92.1 del proyecto de Estatuto Departamental es una copia del art. 85.II.2 de la LMAD, pero que debería ser declarado como incompatible de cualquier forma porque el Estatuto se encontraría invadiendo una competencia constitucionalmente establecida como competencia exclusiva del Estado y no compartida como señala la Ley Marco de Autonomías y Descentralización<sup>55</sup>”.

## 4. Las facultades para ejercitar en el modelo autonómico plural

La distribución competencial realizada por la Constitución se efectúa en relación a materias como salud, educación, transporte, etc., pero también en cuanto a las facultades (legislativa, reglamentaria, ejecutiva, deliberativa y fiscalizadora) que los niveles de gobierno deben ejercer en función de cada tipo de competencia (privativa, exclusiva, compartida y concurrente) dentro de su jurisdicción. Estas facultades serán descritas en los siguientes acápite.

### 4.1. Facultad legislativa

La SCP 1714/2012 definió el alcance de las cinco facultades a ser ejercitables por los diferentes niveles de gobierno, para este fin, determinó que el término facultad debe ser entendido como un poder de hacer, que en el ámbito legislativo representa la potestad de los órganos representativos de emitir leyes de carácter general y abstracto, cuyo contenido es normativo sobre determinada materia. En esta decisión, el Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló también que en su sentido formal, este acto de emitir leyes debe provenir de un ente u órgano legitimado, es decir, representativo: Asamblea Legislativa o Asambleas legislativas de las entidades territoriales autónomas con potestad de emitir leyes en las materias que son de su competencia.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 1714/2012, que es una decisión fundante, destacó también que esta potestad legislativa para las entidades territoriales no se encuentra reducida a una facultad normativo-administrativa, dirigida a la promulgación de normas administrativas que podrían interpretarse como decretos reglamentarios, pues esta interpretación no sería acorde al nuevo modelo de Estado compuesto, donde el monopolio legislativo ya no decanta únicamente en el órgano legislativo del nivel central, sino que existe una ruptura de ese monopolio a favor de las entidades territoriales autónomas en determinadas materias. Precisamente este es el cambio establecido por la Constitución Política del Estado cuando en su art. 272, otorga a las entidades territoriales autónomas el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones a través de sus gobiernos autónomos.

---

55 DCP 0045/2014, FJ.II.6.8. Cfr. FICHA 353, Anexo A, Sistematización jurisprudencial autonómica elaborada por esta Consultoría.

## Subreglas de la facultad legislativa de los Concejos Municipales

A tiempo de realizar el control normativo de constitucionalidad de las Cartas orgánicas la jurisprudencia constitucional ha pronunciado subreglas respecto a la facultad legislativa de los gobiernos de nivel autonómico.

Sobre el particular la DCP 0005/2013 de 29 de abril de 2013, de control de constitucionalidad del Proyecto de la Carta Orgánica del Municipio de Totora, Provincia Carrasco del Departamento de Cochabamba, determinó en su FJ.II.2.2 el siguiente precedente:

A través de una resolución municipal, que es un instrumento normativo propio de los Concejos Municipales, no se puede regular atribuciones de otros órganos municipales, entre ellos el ejecutivo<sup>56</sup>.

La citada Declaración advierte que las resoluciones municipales son el instrumento normativo propio del Concejo Municipal, es así que concluyó que la Carta Orgánica Municipal no puede establecer que es una atribución del Concejo Municipal regular a otro órgano municipal -en este caso el ejecutivo- en sus acciones administrativas, aspecto que implica una concentración de atribuciones y funciones en el Concejo Municipal incompatible con lo establecido por el art. 12. I y II de la CPE.

### 4.2. Facultad ejecutiva

La facultad ejecutiva se encuentra vinculada a la potestad de administrar la cosa pública, en lo que se refiere a las entidades territoriales autónomas será en el marco de las competencias exclusivas, compartidas o concurrentes.

La SCP 1714/2012, establece que la facultad ejecutiva requiere de funciones de técnicas y administrativas, para ejecutar la ley y las normas reglamentarias<sup>57</sup>. Entonces, respecto de esta facultad el órgano ejecutivo ya sea del nivel central como de los gobiernos autónomos está encargado de toda la actividad administrativa, de la gestión pública en el ámbito de sus competencias regladas<sup>58</sup>.

### 4.3. Facultad reglamentaria

La SCP 1714/2012 estableció que la facultad reglamentaria es la potestad de emitir normas reglamentarias para la aplicación de una ley, es decir, la que compete para completar la aplicación de las leyes. Esta facultad tiene por finalidad la emisión de reglamentos, entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula. En este contexto, tanto la facultad legislativa como reglamentaria, emiten normas, sin embargo, la facultad reglamentaria se rige dentro de las líneas y contenidos establecidos por la ley, con la finalidad de su aplicación.

---

56 El precedente emerge del numeral 5 del párrafo II del art. 30, de la Carta Orgánica, cuyo texto establece que el Concejo Municipal tiene la atribución de "Dictar y aprobar resoluciones municipales de uso y aplicación para acciones administrativas del Gobierno Municipal y otras que establezca la Ley de Organización del Concejo Municipal". Véase FICHA 28, ANEXO A, Sistematización Jurisprudencial autonómica.

57 La SCP 2055/2012 o alguna DCP establece cuales son estas funciones técnicas administrativas propias de la facultad ejecutiva: Planificar, Regular, Operar, Supervisar. Se sugiere desarrollarlas.

58 SCP 1714/2012, FJ.III.4.3.3.

La citada Sentencia determinó que, en el caso de las entidades territoriales autónomas, esta facultad reglamentaria es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que emita la asamblea departamental o concejo municipal, según se trate.

Esta facultad se justifica porque el órgano ejecutivo, es el que conoce de las capacidades económicas, presupuestarias, institucionales y recursos reales que se tiene para ejecutar la ley, por tanto, a través de la facultad reglamentaria se delimita con mayor precisión la forma y los recursos con los cuales se podrá aplicar la ley<sup>59</sup>

En el nivel central esta facultad es ejercida por el Órgano Ejecutivo; en las ETAs es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que emita la asamblea departamental o concejo municipal, según se trate<sup>60</sup>.

### **Prohibición a los concejos municipales para ejercer facultades reglamentarias**

De acuerdo con lo señalado, los órganos ejecutivos de los distintos niveles de gobierno están facultados a emitir reglamentos, que deben ser entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos cuya misión es la ejecución efectiva de la ley y no puede exceder los contenidos de ésta. En el nivel central esta facultad es ejercida por el Órgano Ejecutivo; en las ETAs es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que emita la asamblea departamental o concejo municipal, según se trate.

La lectura literal de lo establecido en la SCP 1714/2012, ha motivado la determinación de prohibir a los Concejos Municipales ejercer facultades reglamentarias. Así la DCP 0005/2013<sup>61</sup>: “Los órganos legislativos de las ETAs y concretamente los Concejos Municipales, no tienen facultad reglamentaria”.

El precedente emerge del control de constitucionalidad efectuado al 30.I.2 de la Carta Orgánica de Totorá, cuyo texto dispone que el Concejo Municipal tiene entre sus facultades la facultad reglamentaria, referida a la capacidad de elaborar y aprobar reglamentos en el ámbito de sus atribuciones y competencias<sup>62</sup>. La citada Declaración en su FJ.III.10.2.2., sin mayor argumentación aplicó lo dispuesto por la SCP 1714/2012, sin realizar mayor análisis complementario, vale decir, que en los hechos se tiene que en las competencias concurrentes, los gobiernos autónomos ejercerá la facultad reglamentaria a través de su órgano ejecutivo; sin embargo, no existe mayor explicación del porqué el ente deliberativo de estos niveles de gobierno, es decir, Asamblea Departamental o Concejo Municipal, la facultad de reglamentación de la legislación emitida por el nivel central.

Nótese que la aplicación literal de lo establecido en la SCP 1714/2012, permitiría concluir que en competencias concurrentes, los entes deliberativos de los gobiernos autónomos reducirían su participación a sólo la fiscalización, en tanto que el ejecutivo, concentraría las

---

59 SCP 1714/2012, FJ.III.4.3.2.

60 La DCP 0005/2013 ha establecido que los órganos legislativos y concretamente los Concejos Municipales no tienen facultad reglamentaria.

61 DCP 0005/2013 de 29 de abril de 2013 Control de Constitucionalidad de Proyecto de la Carta Orgánica del Municipio de Totorá, Provincia Carrasco del Departamento de Cochabamba. Vid. FICHA 27, ANEXO A, Sistematización jurisprudencial autonómica.

62 Disposición que fue declarada incompatible bajo el argumento que el Concejo Municipal no puede ejercer facultades reglamentarias que son atribuibles a su órgano ejecutivo.

facultades de reglamentación y ejecución, aspecto que podría dar lugar a una concentración de funciones no querida por el orden constitucional según se encuentra establecido en el art. 12 de la CPE.

### **Clasificación de las facultades reglamentarias de los Órganos Ejecutivos Municipales**

Con la finalidad de precisar el alcance de la facultad reglamentaria de los órganos ejecutivos de las entidades territoriales, la DCP 0073/2014, de 13 de noviembre de referente a la Carta Orgánica del municipio de Padilla, Departamento de Chuquisaca, ha clasificado las facultades reglamentarias de los Órganos Ejecutivos Municipales, estableciendo que:

Los Órganos Ejecutivos Municipales en cuanto a sus facultades reglamentarias se clasifican en: a) Una capacidad reglamentaria de carácter general a través de normas administrativas para todos los habitantes del territorio municipal, para viabilizar el cumplimiento de las leyes municipales; y, b) Una capacidad reglamentaria de carácter interno destinada a viabilizar sus atribuciones y competencias propias.<sup>63</sup>

La necesidad de una clasificación resulta primordial, pues como se ha visto, el órgano ejecutivo, tiene la facultad reglamentaria, asimismo recuérdese que concejo municipal también tiene una capacidad reglamentaria de orden interno administrativo.

### **Prohibición al Órgano Ejecutivo para la reglamentación de Resoluciones del Concejo Municipal**

La jurisprudencia constitucional también ha establecido subreglas en cuanto a dinámica legislativa y reglamentaria en los gobiernos municipales. A este respecto la DCP 0004/2013 estableció que: “El órgano ejecutivo de una entidad territorial autónoma reglamenta las leyes sancionadas por el órgano deliberativo pero no las resoluciones del Concejo Municipal, ya que estas tienen la finalidad de regular al Concejo Municipal y no a todo el Gobierno Autónomo Municipal”.

La delimitación de la facultad reglamentaria del orgánico emerge del control de constitucionalidad realizado al art. 45.II.6 de la Carta orgánica del gobierno autónomo municipal de Totora, que disponía como una de las atribuciones de la Alcaldesa o el Alcalde de la de ejecutar las leyes y resoluciones del Concejo Municipal mediante decretos municipales y resoluciones ejecutivas.

La citada Declaración en su FJ. III.10.2.3 aclaró que las resoluciones emitidas por el órgano deliberativo no tienen carácter obligatorio para el órgano ejecutivo, y viceversa; pues debe quedar presente que estos órganos son independientes uno del otro, y en cuanto a materia administrativa, cada uno los órganos deberá contar con sus propias resoluciones. De esta forma precisó que no debe entenderse como “Resolución Municipal” a un instrumento administrativo emitido por el Concejo Municipal para regular a todo el Gobierno Autónomo Municipal; y menos, debe entenderse como un instrumento para la reglamentación de una ley municipal. El Concejo Municipal únicamente puede emitir resoluciones de carácter administrativo que regulen a este órgano<sup>64</sup>.

---

63 En mérito a dicho razonamiento declaró la incompatibilidad del art. 17.II.3 de la Carta Orgánica de Padilla. Véase FICHA 200 ANEXO A, Sistematización jurisprudencial autonómica.

64 Vid. FICHA 35, ANEXO A Sistematización jurisprudencial autonómica. También puede consultarse la Prohibición del Concejo municipal para la aprobación con normas y reglamentos de planes de ejecución municipal, establecida por la DCP 0007/2013. Véase FICHA 134 ANEXO A, Sistematización jurisprudencial autonómica.

#### 4.4. Facultad fiscalizadora

De acuerdo con esta facultad los gobiernos autónomos a través de sus órganos deliberantes controlan al órgano ejecutivo en cuanto a la gestión pública y al manejo de recursos<sup>65</sup>.

Al respecto, y en el ámbito departamental, la DCP 0056/2014 señaló que los Asambleístas Departamentales no podrán fiscalizar actividades, obras y proyectos en los que la participación sea exclusiva del nivel central del Estado, en tanto que la fiscalización de las actividades, obras y proyectos nacionales de interés departamental debe ser ejercida por los Asambleístas Plurinacionales en general pero de manera particular por los Asambleístas Plurinacionales representantes de ese departamento, y en el caso de obras o proyectos concurrentes, la fiscalización se efectúa de manera simultánea por los deliberantes de los gobiernos involucrados.

#### 4.5. Facultad deliberativa

Esta facultad confiere a los órganos deliberativos de los niveles de gobierno la capacidad de debate y toma de decisiones consensuadas sobre asuntos de interés para las competencias que les sean asignadas.

Estas facultades fueron abordadas en la SCP 1714/2012, a través de la cual, el Tribunal Constitucional Plurinacional, estableció que la facultad deliberativa es la capacidad de debatir y tomar decisiones sobre asuntos de interés de forma consensuada por los miembros de los entes legislativos correspondientes, es decir, respecto de la autonomía departamental por los miembros de la Asamblea departamental respecto de asuntos de interés departamental, o de los miembros del concejo municipal sobre asuntos de interés del gobierno autónomo municipal.

### 5. Tipología competencial

Según se indicó en el régimen autonómico se entiende por competencia a la titularidad de atribuciones ejercitables por los diferentes niveles de gobierno respecto de las materias determinadas por la Constitución. Dado el carácter reglado de la distribución competencial, el Constituyente define cuatro tipos de competencias para distribuirlas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, a saber: competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Inicialmente han sido las SSCC 1714/2012 y 2055/2012 las que han incorporado líneas de entendimiento jurisprudencial en lo que se refiere a los diferentes tipos de competencia, ratificadas y complementadas por las declaraciones constitucionales pronunciadas a tiempo de realizar control de constitucionalidad a los estatutos y cartas orgánicas, respecto de las cuales se recoge el siguiente desarrollo jurisprudencial:

#### 5.1. Competencias privativas

De conformidad con el art. 297.I.a) de la CPE, las competencias privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

---

65



## ¿Qué dijo el TCP sobre las competencias privadas?

Según caracterizó la SCP 2055/2012, FJ.II.3.2. en las competencias privadas **únicamente el nivel central del Estado es el titular** de las tres facultades; es decir, el nivel central: elabora la ley, a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, reglamenta la ley y ejecuta la competencia a través del Órgano Ejecutivo. Ninguna de las facultades puede ser transferida ni delegada a otro nivel de gobierno.

En efecto, las competencias privadas se caracterizan por ser indelegables e intransferibles por su carácter estratégico y de interés colectivo, según quedó precisado por la SCP 1714/2012 en su FJ.III.4.2.<sup>66</sup>

### 5.2. Competencias exclusivas

Las competencias exclusivas, según lo determinado por el art.297.I.b de la CPE, son aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

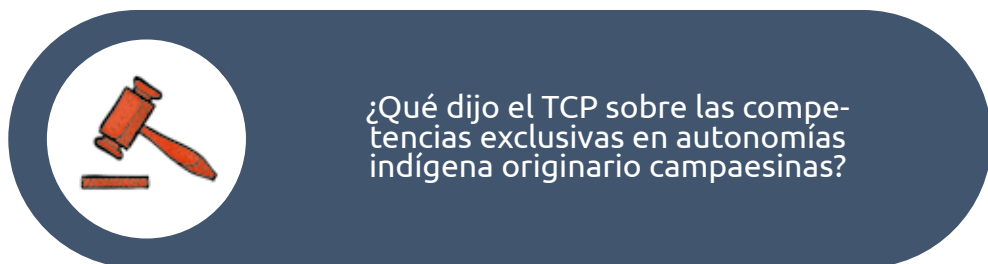
Esto supone, de acuerdo con la precisión realizada por la jurisprudencia constitucional que un nivel de gobierno ya sea el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas, tienen la titularidad de todas las facultades: legislativa, ejecutiva y reglamentaria, es decir, elabora la ley (órgano deliberativo), reglamenta la ley (órgano ejecutivo) y ejecuta la competencia (órgano ejecutivo), pudiendo transferir o delegar la reglamentación y la ejecución a otro nivel de gobierno<sup>67</sup>.

---

66 Las competencias privadas que le corresponde al nivel central, se encuentran señaladas en el art. 298.I, entre ellas: el sistema financiero, la política monetaria, Banco Central, sistema monetario, política cambiaria; régimen aduanero, comercio exterior, seguridad del Estado, defensa, Fuerzas Armadas, Policía boliviana, política exterior, nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio, control de fronteras, regulación y políticas migratorias, creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado, administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de las entidades públicas del nivel central del Estado, control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional, censos oficiales, registro civil, política general sobre tierras y territorio, su titulación, hidrocarburos, creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central, política económica y planificación nacional, entre otras competencias.

67 SCP 2055/2012, FJ.II.3.2.

Esta clase de competencia es la que tiene mayor incidencia en reforzar el principio autonómico, pues las entidades territoriales autónomas adquieren la titularidad de las tres facultades. Es así como la norma suprema diferencia en listas las competencias exclusivas del nivel central de las competencias exclusivas que corresponden a las otras entidades territoriales.<sup>68</sup>



La SCP 1714/2012, destacó que dentro de las competencias exclusivas, la autonomía indígena originaria campesina además de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva otorgadas a las entidades territoriales tiene para sí el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de su justicia, característica única que sólo corresponde a esta autonomía.

68 Así, de acuerdo con el art. 298.II de la CPE, son competencias exclusivas del nivel central el régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales, el régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones, servicio postal, recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua, régimen general de recursos hídricos, de biodiversidad y medio ambiente, política forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques, planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras y de líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental, régimen de seguridad social, las políticas del sistema de educación y salud, política fiscal, administración de justicia, políticas de servicios básicos, deuda pública interna y externa, políticas generales de desarrollo productivos, de vivienda, de turismo, entre otras. El art. 300 de la CPE, detalla las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos en su jurisdicción, entre las que se encuentran la elaboración de sus estatutos, planificación y promoción del desarrollo humano en su jurisdicción, iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia, elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planos del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesino, transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamentales, construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales, servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria, creación y administración de impuestos de carácter departamental, promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad, entre otras. A su vez el art. 302 de la Ley Fundamental, establece como competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos: elaborar su carta orgánica municipal, planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción, preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos, planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda, catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción, áreas protegidas municipales, transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales, desarrollo urbano y asentamientos urbanos, servicio de alumbrado público de su jurisdicción, entre otras. El detalle de las competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas se describen en el art. 304.I de la CPE, entre ellas: elaborar su estatuto de autonomía, definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo, gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción, mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales, ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo con la Norma Suprema y la ley, planificación y gestión de la ocupación territorial, vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción, mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego, participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten, preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas, desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios, entre otras competencias.

### 5.3. Competencias concurrentes

El art. 297.I.c) de la CPE, define a las competencias concurrentes como “Aquellas donde la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”. Esto supone que el nivel central del Estado tiene la titularidad sobre la facultad legislativa, por lo tanto, elabora la ley a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en tanto que la titularidad de la facultad reglamentaria y la facultad ejecutiva corresponde a las entidades territoriales autónomas.

Esta clase de competencia suele estructurarse respecto de materias que por su importancia o complejidad se desarrollan y controlan mejor desde una instancia superior que tenga mayor visión del interés colectivo o de conjunto antes que de intereses particulares. Las razones de importancia de cada una de la materias a las que corresponde la legislación al nivel central pueden ser diversas; así por ejemplo, educación encuentra justificación a efectos de asegurar una legislación acorde con los principios de plurinacionalidad, descolonización, interculturalidad y pluralismo.<sup>69</sup>

#### 5.3.1. Ejercicio simultáneo de facultades reglamentaria y ejecutiva entre el nivel central y las ETAs en las competencias concurrentes

Acorde a lo señalado en las competencias concurrentes las entidades territoriales autónomas tienen a su cargo únicamente el ejercicio simultáneo de las facultades de reglamentación y ejecución; sin embargo, el art. 65 de la LMAD, establece la posibilidad del ejercicio simultáneo de facultades reglamentaria y ejecutiva entre el nivel central y las ETAs, no obstante que al nivel central le corresponde la legislación y a las entidades territoriales la reglamentación y ejecución.

Este aspecto ha dado origen a un desarrollo jurisprudencial sobre el alcance de las facultades reglamentaria y ejecutiva de las entidades territoriales autónomas en las competencias concurrentes y la posibilidad de ejercicio simultáneo de estas facultades con el nivel central que responde al siguiente orden:

La SCP 1714/2012, a tiempo de realizar el control de constitucionalidad del art. 65 de la LMAD declaró su constitucionalidad condicionada acogiendo un sentido interpretativo respecto del art. 297.I.3 de la CPE, referente a considerar en la labor interpretativa ciertas situaciones en las que podría darse lugar a una permisibilidad del ejercicio simultáneo del nivel central con las entidades territoriales en las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes<sup>70</sup>, estableciendo las siguientes subreglas:

---

69 SCP 1714/2012, FJ.III.4.2. Para la Constitución Política del Estado, son competencias concurrentes del nivel central y las entidades territoriales autónomas: preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental, la gestión del sistema de salud y educación, ciencia, tecnología e investigación, conservación de suelos, recursos forestales y bosques, servicio meteorológico, promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos, residuos industriales y tóxicos, proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, proyectos de riego, protección de cuencas, administración de puertos fluviales, seguridad ciudadana, sistema de control gubernamental, vivienda y vivienda social, agricultura, ganadería, caza y pesca (art. 299.II de la CPE).

70 Recuérdese que la constitucionalidad condicionada obedece a las sentencias constitucionales de carácter interpretativo; es decir, aquellas que bajo el principio de conservación de la norma sólo se expulsa del ordenamiento jurídico las disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la Constitución, a contrario sensu, permiten la pervivencia de la norma objeto de control sujetándolas a una interpretación que las haga conforme a la Constitución.



*En las competencias concurrentes el nivel central podrá ingresar de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: 1) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponde a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos; y, 2) Cuando la participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.*

Las subreglas determinadas por la SCP 1714/2012, han sido complementadas por la SCP 2055/2012, en mérito de la cual se introduce la siguiente subregla adicional:



*[...] 3) Cuando se trata de la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado, supuesto en el cual el nivel central del Estado está habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva.  
(SCP 2055/2012, FJ II.5.12)*

Un supuesto al que hace referencia la citada Sentencia es el sistema de control gubernamental, que de acuerdo con el art. 299.II.14 es competencia concurrente, correspondiendo a la Contraloría General del Estado (órgano del nivel central) el ejercicio del control gubernamental. Este aspecto conllevó al intérprete constitucional a formularse el siguiente interrogante ¿qué instancia ejercería el control gubernamental de los órganos y entidades públicas del nivel central del Estado?

La respuesta es que es el mismo nivel central del Estado, a través de sus instituciones el que debe ejercer el control gubernamental de las entidades y órganos del nivel central y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico, conforme manda el art. 213 de la CPE. En tal sentido, tratándose del sistema del control gubernamental necesariamente la Contraloría General del Estado se encuentra facultada para ejercer la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

### 5.3.2. Distribución de responsabilidades sobre facultades reglamentaria y ejecutiva a las entidades territoriales autónomas

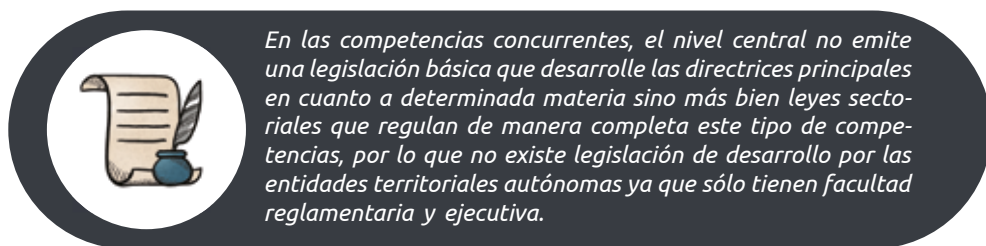
Según se ha señalado en las competencias concurrentes la titularidad de la facultad legislativa es del nivel central del Estado, en tanto que a las entidades territoriales les corresponde el ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva, con las excepciones señaladas precedentemente donde el nivel central puede participar en ese ejercicio simultáneo.

En función a la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno con el ejercicio de diferentes facultades, es que en la competencias concurrentes existe una distribución de responsabilidades sobre las facultades reglamentaria y ejecutiva que deberá realizarse través de la ley que emita el nivel central del Estado, pues en este tipo de competencias concurren diferentes niveles de gobierno, y diferentes niveles de gobiernos son titulares de alguna facultad con la que se ejerce la competencia.

Esta ley adquiere un carácter obligatorio, respecto de la cual las entidades territoriales autónomas están llamadas a ejercer a través de las facultades reglamentaria y ejecutiva las responsabilidades asignadas por ley<sup>71</sup>.

### 5.3.3. Inexistencia de legislación de desarrollo en competencias concurrentes

La DCP 0001/2013, a tiempo de confirmar los razonamientos jurisprudenciales expuestos en las SSCC 1714/2012 y 2055/2012 en lo relativo a la tipología competencial, precisó en su FJ.III.9.7.2:



La referida precisión obedece al control de constitucionalidad efectuado al art. 76 de la Carta Orgánica del Municipio de Cocapata, cuyo contenido normativo confundía los alcances de la legislación de las competencias compartida y concurrente al señalar: “La legislación de desarrollo es complementaria a la legislación básica, norma sobre las competencias compartidas y concurrentes asignadas al Gobierno Autónomo Municipal de Cocapata en su jurisdicción; es nula de pleno derecho si contradice los preceptos y alcances de la legislación básica establecida por la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

A raíz de dicha regulación la DCP 0001/2013 declaró su incompatibilidad en mérito a que el único titular de la facultad legislativa sobre competencias concurrentes es el nivel central del Estado, por tanto, el gobierno municipal en cuanto a este tipo de competencias sólo tiene facultades reglamentarias y ejecutivas, por lo mismo no existen facultades colegislativas

71 SCP 2055/2012, FJ.II.3.2. Entendimiento asumido al realizar el control de constitucionalidad del art. 64.I de la LMAD.

entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas. Este razonamiento también ha sido confirmado en la DCP 0005/2013 de 29 de abril de 2013. Control de Constitucionalidad de Proyecto de Carta Orgánica de Villazón, Provincia Omiste del Departamento de Potosí<sup>72</sup>.

Además de esta particularidad, es importante destacar que en las competencias concurrentes es posible la participación de las entidades territoriales autónomas en el proceso de elaboración de la legislación que realice el nivel central, así quedó establecido por la SCP 2055/2012, FJ.II.3.2. al señalar que no es contrario al orden constitucional generar un mecanismo que permita garantizar la participación de las entidades territoriales autónomas en el proceso de elaboración de leyes que se desprendan de una competencia concurrente, lo que no significa que exista una doble titularidad en la legislación, pues en tipo de competencias concurren diferentes niveles de gobierno, y diferentes niveles de gobiernos son titulares de alguna facultad con la que se ejerce la competencia, el nivel central tiene para sí la facultad legislativa.

#### 5.4. Competencias compartidas

Las competencias compartidas se encuentran definidas en el art. 297.I.d) de la CPE como aquellas en las que el nivel central del Estado elabora una ley básica (Asamblea Legislativa Plurinacional), sobre la cual las entidades territoriales autónomas elaboran la legislación de desarrollo (órganos deliberativos) de acuerdo a su característica y naturaleza.

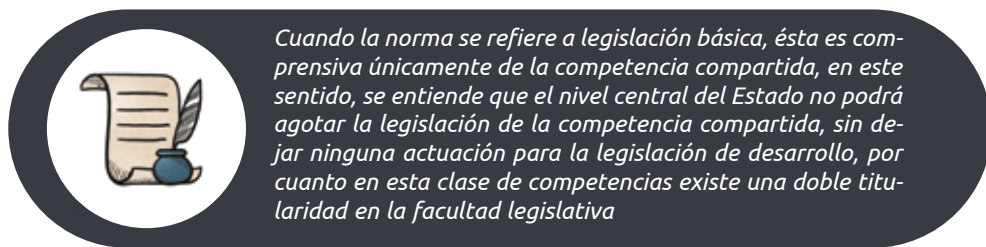


Sobre la legislación de desarrollo, la SCP 2055/2012 en su FJ.II.3.2. determinó que esta ley debe estar sujeta a los preceptos que establece la ley básica, porque ésta contiene, los principios y regulación general sobre la materia, es decir, que este tipo de competencia tiene una titularidad compartida sobre la facultad legislativa, pues tanto el nivel central del Estado como las entidades territoriales autónomas son corresponsables de la legislación integral de este tipo de competencia. La reglamentación y ejecución es titularidad de las entidades territoriales autónomas, las mismas que deberán ejercerse bajo el marco legislativo desarrollado<sup>73</sup>.

72 En dicha Declaración se declaró la incompatibilidad del art. 20.II de la Carta orgánica de Villazón porque "se observa que el parágrafo II del presente artículo de la Carta Orgánica, señala que sobre las competencias concurrentes el gobierno autónomo municipal "colegislará" con el nivel central del Estado, afirmación que vulnera el art. 297.I.3 de la CPE, que señala claramente que el único titular de la facultad legislativa sobre una competencia concurrente es el nivel central del Estado, por lo previamente señalado, el parágrafo II del art. 20 es incompatible con el texto constitucional".

73 Estas competencias se encuentran clasificadas por el art. 299.I de la CPE, correspondiéndoles el régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y de azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal regulación para la creación, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

La DCP 0001/2013, ha precisado que en lo que respecta a la legislación básica, ésta no está prevista para regular cualquier sector o materia, por el contrario, únicamente se desarrollará legislación básica y legislación de desarrollo sobre las siete competencias compartidas establecidas en el art. 299.I de la CPE, referidas al régimen electoral departamental y municipal, servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, electrificación urbana, juegos de lotería y azar, relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado, establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para la resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal, regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos. En mérito de lo cual estableció el siguiente precedente<sup>74</sup>:



*Cuando la norma se refiere a legislación básica, ésta es comprensiva únicamente de la competencia compartida, en este sentido, se entiende que el nivel central del Estado no podrá agotar la legislación de la competencia compartida, sin dejar ninguna actuación para la legislación de desarrollo, por cuanto en esta clase de competencias existe una doble titularidad en la facultad legislativa*

#### **5.4.1. Ley básica que determine las facultades de los diferentes niveles de gobierno**

De acuerdo a lo señalado, en las competencias compartidas es el nivel central del Estado el titular de la facultad legislativa pero se trata de una titularidad compartida con las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, es el nivel central del Estado quien emite la ley básica a la cual se debe sujetar la ley de desarrollo que emita la entidad territorial autónoma, de acuerdo al art. 297.4 de la CPE.

En este marco, la ley básica dispondrá -de igual manera- qué niveles de gobierno están habilitados a legislar la ley de desarrollo y por tanto a reglamentar y ejecutar la misma, por lo que al igual que en el primer caso, se trata de un mandato de ley el cual es de cumplimiento obligatorio.

En correspondencia con lo señalado, el art. 66 de la LMDA, referido a las competencias compartidas establece que la ley básica determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, lo que conlleva a concluir que la legislación de desarrollo no necesariamente será habilitada para todas las entidades territoriales autónomas, y que será la ley básica la que establezca a qué entidades territoriales autónomas les corresponderá dictar la legislación de desarrollo, y por lo tanto qué entidades territoriales podrán ejercer la facultad ejecutiva y reglamentaria. Esta posibilidad se entiende que estará encaminada a delimitar en mejor forma el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas, debido a que podría surgir una serie de conflictos competenciales al habilitar de manera simultánea la legislación de desarrollo para más de un nivel de gobierno; sin embargo, esta posibilidad dependerá de la materia que se trate y siempre respetando el ejercicio competencial que corresponde a cada entidad territorial autónoma para asegurar un ejercicio competencial armónico y no disfuncional.

<sup>74</sup> DCP 0001/2013, FJ.III.9.7.2.

### 5.4.2. Distribución de responsabilidades en competencias compartidas

La DCP 0045/2014 de 5 de septiembre, de control previo de constitucionalidad del Proyecto de Estatuto Autonómico del Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, ha establecido que en las competencias compartidas corresponde una distribución o división de responsabilidades entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, división de responsabilidades que deberá encontrarse regulada en la legislación básica del nivel central del Estado, y cuando se haya previsto algún tipo de responsabilidad para los gobiernos autónomos departamentales, el Gobierno Autónomo Departamental no solo debe “coadyuvar a la ejecución” sino que se convierte en titular de parte de la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva; por lo que, en su caso deberá elaborar una legislación de desarrollo, reglamentar la misma y ejecutar la competencia, en el marco de la titularidad de la responsabilidad asignada.

En el marco de lo señalado determinó que, en la distribución de responsabilidades de competencias compartidas, el gobierno autónomo debe cumplir con todo el circuito facultativo. Este razonamiento obedece a raíz de la regulación establecido en el art. 98.II del proyecto de estatuto autonómico de Potosí, cuyo texto disponía que en las competencias compartidas el Gobierno autónomo departamental coadyuvará y ejecutará competencias compartidas que le fueren transferidas o delegadas.

## 6. Los principios de jerarquía normativa y de repartición competencial

El Estado monista, se caracterizaba por la vigencia del principio de jerarquía normativa, en virtud del cual, la Constitución era la norma suprema, y tanto la ley como los decretos y otras resoluciones –todas de producción estatal-, tenían una jerarquía infra-constitucional y a su vez, la ley, tenía una jerarquía superior a los decretos y éstos tenían una mayor jerarquía en relación con las demás resoluciones.

Por el contrario, **en un Estado Plurinacional con autonomías, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el pluralismo jurídico amplio**, genera una profunda re-ingeniería de la concepción del principio de jerarquía, por lo que el sistema plural de fuentes jurídicas plantea más bien un **redimensionamiento de la jerarquía normativa en el marco del principio de repartición competencial y de acuerdo al principio de supremacía del Bloque de Constitucionalidad**.

En este contexto, **la jerarquía normativa es aplicable en cuanto a la subordinación que debe existir por parte de las fuentes plurales de derecho al Bloque de Constitucionalidad; en cambio, entre la ley emanada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y la normativa autonómica, no existe jerarquía alguna, sino que rige el principio de repartición competencial<sup>75</sup>**.

**De acuerdo con el entendimiento antes señalado, es importante realizar algunas precisiones enmarcadas en la arquitectura autonómica plural, en ese sentido, es necesario analizar las colisiones normativas que puedan presentarse en este modelo.**

---

75 El Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló que la asignación competencial del sistema autonómico boliviano, no corresponde a una norma institucional básica, sino a la Constitución Política del Estado y la Ley atribuible al nivel central del estado. Ver DCP 0170/2016. Asimismo, esta máxima instancia de control de constitucionalidad ha establecido que la Carta Orgánica como toda norma institucional básica, solo está sometida a la Norma Suprema y la aplicación del resto de la normatividad proveniente de otros niveles, no se define por criterios de jerarquía, sino por el respeto a los ámbitos competenciales asignados a cada nivel territorial por la Ley Fundamental. Ver DCP 0027/2013.

En este marco, debe precisarse que el **estatuto autonómico y la carta orgánica están subordinados a la Constitución Política del Estado; empero, en una conjugación armónica del principio de jerarquía normativa con el de asignación competencial, en relación con la legislación autonómica tienen preeminencia**<sup>76</sup>. En este marco, el Tribunal Constitucional Plurinacional precisó que la Constitución es la norma fundamental del Estado Plurinacional de Bolivia y un Estatuto Autonómico o Carta Orgánica no tiene rango de ley fundamental de una ETA sino que es su norma institucional básica<sup>77</sup>, norma institucional cuyos postulados deben ser respetados por el resto de normativa autonómica.

En el marco de lo señalado, el máximo contralor de constitucionalidad ha establecido que de acuerdo a la organización territorial del Estado y en el marco del art. 410 de la Constitución, en **relación a las leyes y las normas estatutarias de las ETAS, no existe jerarquía alguna sino que cada una tiene validez en el marco de la repartición y asignación competencial constitucional**<sup>78</sup>. En esta misma línea, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la DCP 0009/2013, señaló que los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas están subordinadas a la Constitución y en el ámbito normativo autonómico, tienen prevalencia en relación a la legislación autonómica; sin embargo, no existe jerarquía ni prevalencia normativa en relación al nivel central, ya que en relación a este no rige el principio de jerarquía, sino el de repartición competencial<sup>79</sup>.



*No existe jerarquía normativa entre las leyes nacionales, los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena; éstas se rigen por el principio de igualdad jerárquica entre ellas.*

En esta misma línea de pensamiento, señaló el máximo contralor de constitucionalidad que: **Tampoco existe jerarquía alguna entre leyes sectoriales emitidas en cuanto a competencias concurrentes y legislación básica emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional en el ejercicio de competencias compartidas**<sup>80</sup>. También ha establecido el Tribunal Constitucional Plurinacional que:



*No existe relación jerárquica entre una resolución municipal y un decreto municipal, ya que ambas tienen una naturaleza normativa diferente.*

76 DCP 0009/2014.

77 DCP 0005/2013. Ver también DCP 0007/2013, ficha 146 y DCP 0009/2014.

78 DCP 0004/2013.

79 DCP 0009/2013.

80 DCP 0005/2013

En ese orden, el decreto municipal es un acto administrativo que da lugar a la facultad reglamentaria en tres casos: a) En relación a competencias exclusivas de otros niveles una vez que hayan sido transferidos o delegados; b) En cuanto a competencias concurrentes una vez emanada la ley sectorial por parte del nivel central del Estado; y, c) En cuanto a competencias compartidas una vez que el nivel del estado emita la Ley Básica y exista una ley de desarrollo legislativo autónomo<sup>81</sup>.

## 7. Reglas de solución de colisiones normativas

El Tribunal Constitucional Plurinacional, de manera amplia y argumentada, en coherencia con la simbiosis existente entre el principio de jerarquía y de repartición competencial, en la DCP 0026/2013 ha desarrollado la temática de **las colisiones normativas en el ámbito autonómico**, en este contexto, señaló que **al tratarse de la relación entre normas de dos sistemas jurídicos diferentes, es decir, provenientes de entidades territoriales entre las que tampoco se reconoce jerarquía alguna, la única forma posible de resolver las posibles colisiones normativas es en virtud a la asignación competencial, así, la Ley municipal se aplicará con preferencia a la Ley nacional si es que se tratase de una competencia municipal, y viceversa**<sup>82</sup>.

**De manera específica al ámbito departamental, el máximo contralor de constitucionalidad, señaló que el Estatuto Autonómico tiene prelación sobre la legislación departamental, en razón a que los estatutos y cartas orgánicas tienen un procedimiento de elaboración cualificado al ser sometidas a un control previo de constitucionalidad y una posterior aprobación por referéndum**<sup>83</sup>.

También el máximo contralor de constitucionalidad, sostuvo que las normas de carácter general emanadas por la Asamblea Legislativa Departamental son las leyes departamentales, en tanto que las resoluciones que emite no tienen el carácter de generalidad, sino administrativo, asumiéndose que su incorporación no le otorga un carácter de mayor jerarquía con relación a las normas y resoluciones emitidas por el órgano ejecutivo departamental<sup>84</sup>.

También ha señalado el Tribunal Constitucional Plurinacional **que entre los órganos del gobierno autónomo departamental rige el principio de igualdad jerárquica constitucional, por esa razón, cada uno asume sus facultades y atribuciones, en el marco de la distribución funcional y territorial del poder y en virtud de los principios de independencia coordinación y separación de los órganos de gobierno**<sup>85</sup>.

Además, en el ámbito municipal, el Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló que las Cartas Orgánicas podrán establecer que en caso de colisiones normativas, éstas prevalezcan, siempre y cuando se trate de temas en materia autonómica y en referencia a competencias municipales<sup>86</sup>.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, ha señalado que en el marco de la interpretación constitucional, el régimen normativo autonómico debe ser entendido como un conjunto

---

81 DCP 0005/2013.

82 DCP 0026/2013.

83 DCP 0045/2014.

84 DCP 0009/2014.

85 DCP 0009/2014.

86 DCP 0005/2013.

sistemático de normas jurídicas entendidas en su más amplio sentido que rigen o regulan una temática o un ámbito competencial.

## 8. Importancia de los procesos normativos participativos en una gestión pública intercultural abierta

Desde el esquema constitucional vigente y sus principios configuradores, es necesario destacar que el modelo autonómico plural busca consolidar una *gestión pública intercultural abierta* que responda a los principios de unidad en un contexto de plurinacionalidad, pluralismo, interculturalidad, descolonización y despatriarcalización.

En coherencia con lo señalado, debe destacarse que el artículo 9.7 de la LMDA, de manera expresa establece que se respeta la diversidad cultural tanto de las diferentes culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como de las personas o colectividades que no compartan la identidad indígena.

Lo mencionado es particularmente importante, ya que la participación plural en procesos de formación normativa tiene directa vinculación con este mandato de gestión pública intercultural abierta, que a su vez fundamenta el principio del auto-gobierno democrático, participativo, representativo, comunitario y plural, en el cual, en particular el ejercicio de las facultades legislativas, deben responder a procesos dinámicos y participativos de formación normativa.

La participación plural y comunitaria en los procesos de formación normativa, además está muy vinculada al principio de la confianza ciudadana que es otro elemento rector del modelo autonómico plural, en este marco, los gobiernos autónomos son depositarios de ésta confianza, especialmente en el marco de su mayor proximidad con sus habitantes, en ese sentido, de acuerdo al carácter unitario y plurinacional del Estado, las ETAs, de acuerdo a sus competencias y facultades, deben promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional y también de un desarrollo local, por esta razón, dichas aspiraciones serán realizadas sólo en la medida en la cual se potencie una participación plural en procesos de formación normativa.

De la misma forma, toda vez que las ETAs son depositarias de la confianza ciudadana, en correspondencia con el esquema constitucional vigente, deberán preservar, conservar, promover y garantizar, en el marco de sus competencias, el medio ambiente y los ecosistemas, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en su jurisdicción, para lo cual, sin duda la participación plural de las y los ciudadanos en procesos de formación normativa será esencial.

También, los procesos autonómicos deben sin duda favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, garantizando el acceso de las personas a la educación, la salud y al trabajo, respetando su diversidad, sin discriminación y explotación, con plena justicia social y en el marco de una vigencia y promoción constante del proceso de descolonización, por tanto, la participación plural y democrática de ciudadanas y ciudadanos y de los diversos actores estratégicos en procesos de formación normativa será esencial para consolidar estos objetivos.

En coherencia con lo señalado, considerando que el modelo autonómico plural tiene la fina-

lidad de garantizar el bienestar social, sin duda, deben fortalecerse canales de diálogo para la óptima coordinación entre los diferentes niveles de organización territorial, de manera tal que se promueva el desarrollo económico y el bienestar general enmarcado en la visión cultural económica productiva de cada ETA y en armonía con las políticas estatales emanadas del nivel central. Además, a través de mecanismos participativos ciudadanos, será esencial promover la defensa de principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en el Bloque de Constitucionalidad<sup>87</sup>.

Es importante también precisar que esta gestión pública intercultural abierta, en el marco de la interculturalidad, debe fortalecer canales de diálogo esenciales para consolidar regímenes democráticos en sociedades plurales y diversas, más aún en el caso de la sociedad boliviana, en el marco de la diversidad y la plurinacionalidad, la intercultural es un proceso en construcción esencial para el cumplimiento de los fines del Estado; así, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0260/2014, señaló que la interculturalidad, supone el relacionamiento en equilibrio, armonía, y si se quiere, "igualdad" entre los diferentes grupos culturales y personas, que sólo podrá conseguirse en la medida en que se propicien medidas descolonizadoras que modifiquen las relaciones de desigualdad y discriminación. Estas medidas, sin duda están marcadas por los diálogos que deberán ser la base de esta gestión pública intercultural abierta.

Lo expresado anteriormente es determinante para el presente trabajo de consultoría, la cual, a efectos de fortalecer procesos normativos enmarcados en una gestión pública intercultural abierta, sistematizará y desarrollará conceptualmente las fases del proceso participativo de elaboración de normas, proceso que es una herramienta esencial para consolidar diálogos interculturales destinados esencialmente a superar toda desigualdad y discriminación y lograr así una plena eficacia del modelo autonómico plural.

Entonces y en coherencia con lo anotado, sin duda el marco teórico expuesto en esta primera parte y el enfoque de la gestión pública intercultural abierta cuya máxima aspiración es la participación plural de ciudadanas y ciudadanos en los procesos normativos especialmente de las ETAs, serán elementos esenciales para presentar en la segunda parte de este trabajo, la recopilación de información y sistematización de los procesos de producción de normas que se ejecutaron con el AIRAD.

---

87 Todos estos aspectos están reflejados en el artículo 7 de la LMAD.

# Fundamentos teóricos sobre teoría de legislación

## 1. ¿Por qué estuvo ausente una teoría de la legislación?

Antes de ingresar en materia es importante explicar mínimamente algunas razones que la doctrina identifica respecto a la ausencia de una teoría de la legislación. Según Marcilla (2000) uno de los factores que explica la mayor preocupación por la calidad de las leyes es una “crisis de la ley”. Esta crisis deviene de un desbordamiento en la complejidad del Estado, desde el punto de vista social, económico, político, etc. El proceso histórico del Estado caracteriza una concepción de la ley mucho más apegada al contexto político y relaciones de poder que a una racionalidad.

Otro factor reside en que la teoría del derecho se ha concentrado especialmente al momento de la judicialización antes que al de la legislación. Por lo general el Derecho se ha centrado en la labor jurisdiccional, y en particular en la parte justificativa de la decisión judicial. Los filósofos del derecho que se han introducido a reflexionar sobre la legislación han dado cuenta que el legislador ha requerido muy poco los servicios de los teóricos del derecho (García Figueroa 2015; Atienza 1997), y los teóricos del derecho han incursionado muy poco en el ámbito de la legislación (Wintgens 2003). En su lugar atendieron muy bien los aspectos de aplicación normativa en el ámbito judicial, y con ello la razón jurídica se circunscribió al ámbito de la interpretación y aplicación del derecho. De acuerdo con García Figueroa y Atienza, esto ha llevado a un notable desencuentro entre la teoría del derecho y la legislación.

García Figueroa (2015) ha resaltado que la teoría del derecho requiere de una profunda desjudicialización. La teoría del derecho solo se ha ocupado de la tarea interpretativa y aplicación normativa a la que se dedican los jueces. Las causas de ello y la desatención al ámbito de la legislación presentan algunas causas. Según el mismo Figueroa estas, principalmente se presentan en dos supuestos. “La primera causa consiste en la primacía de la concepción de la legislación como producto y no como actividad.” (García Figueroa 2015, 316) El teórico del derecho se ha concentrado en el producto final antes que en el proceso como tal. “La segunda causa consiste en que el resultado del proceso legislativo es un texto y eso significa que su interpretación siempre es necesaria y su reformulación es legítima siempre que se respeten sus contenidos.” (García Amado 2000, 317) La distancia que asumió la teoría del derecho frente al rol legislativo ha servido para mantener su llamada postura objetiva y neutral frente a la política. Se entendía que la actividad legislativa era una cuestión del legislador, en la que hace prevalecer su voluntad antes que aspectos racionalistas (o de argumentación). Sin embargo, ese documento legal es susceptible de interpretación en el momento de aplicación judicial, que abre paso a la argumentación racional siempre respe-

tando su origen y la separación de poderes. De esa manera, la teoría del derecho se ha visto separada de la legislación. En resumen, la legislación se tomó únicamente como producto y no como proceso, por un lado, y, por otro lado, cuando se atendía ese producto legal se lo hacía manteniendo la distancia frente a lo político y bajo criterios de racionalidad que eran acordes a la voluntad del legislador.

Por su parte, Marcilla (2000, 98) explica que son dos premisas del ámbito positivista del derecho que explican la ausencia de una ciencia de la legislación. El hecho de que la ciencia jurídica haya atendido el derecho, principalmente, solo a partir de su elaboración se debe: “al origen voluntarista del derecho y la concepción formalista de la razón”. Ambas conclusiones se acercan a la misma idea. De cierto modo, es el contexto político que definía el contenido de la ley y la manera de concebir el derecho desde el punto de vista formalista, es lo que ocasionó que se atendiera más el producto legislativo antes que la producción normativa como tal.

## 2. Teoría de la argumentación legislativa

Atienza formula cuestiones importantes como: “la racionalidad legislativa —o, al menos, cierto grado de racionalidad legislativa— es un presupuesto necesario para poder hablar de racionalidad en la aplicación del derecho” (Atienza 1997, 99). A través de esto invita a considerar que la argumentación jurídica no solo debe incluir las decisiones que se toman en el Judicial sino también en el Legislativo. “La especialidad del discurso jurídico radica en tener que cumplir simultáneamente con una doble pretensión de corrección: adecuación al “derecho racional” y adecuación al derecho positivo.” (Marcilla Córdoba 2000, 102-3) Esto involucra someter al legislador a una razón que se desprende de los valores constitucionales y a la vez a las demás normas vigentes.

En esa misma línea, existen esfuerzos profundos que intentan no solo enlazar la teoría del derecho y la teoría de la legislación, sino un modo específico de abordar el derecho como lo es el neoconstitucionalismo. Con este se intenta “subrayar los presupuestos formalistas, positivistas y aún imperativistas subyacentes a la ciencia de la legislación” (García Figueroa 2015, 312). Pero al mismo tiempo el nuevo impacto de las Constituciones en el último periodo aconsejan que la ciencia de la legislación revise radicalmente aquellos presupuestos formalistas y positivistas. Ferrajoli, en este sentido, afirma que “sólo un relanzamiento del papel de la ley, sostenido por una renovada y actualizada ciencia de la legislación, puede restaurar y en muchos instaurar una legalidad garantista, anclándola sólidamente en la tutela de los derechos fundamentales” (Ferrajoli 2014, 920). Con esta corriente se sugiere introducir la argumentación y la justificación como actividades que puedan incluirse en la labor legislativa, tomando en cuenta los valores y principios constitucionales en tal actividad.

El propósito es desprenderse de la técnica legislativa como única vía de mandato para seguir los procesos legislativos —sin ningún tipo de limitación—, y en su lugar incluir una teoría de la legislación inmersa en los cánones constitucionales y en la racionalidad del derecho. Esto involucra apartarse de la creencia de que el legislador o alguna autoridad electa cuenta con el poder absoluto para legislar. Hoy este legislador está inmerso en un Estado constitucional que lo supedita a un conjunto de valores y principios constitucionales —que incluyen las reglas y principios que hacen al Estado autonómico.

## 3. Legislación y constitucionalismo contemporáneo

La concepción dualista de la ley elaborada por la dogmática alemana a finales del siglo XIX, instituyó dos acepciones al término ley: i) En sentido formal, se dice “ley a cualquier acto o

documento que independientemente de su contenido normativo—emana del órgano legislativo, y que goza por eso de un peculiar régimen jurídico (en particular: que sea eficaz erga omnes); ii) En sentido material, se dice “ley” a cualquier acto o documento que, independientemente del órgano del cual emana y del régimen jurídico que lo caracteriza, expresa (o contenga) normas generales y abstractas (Guastini 2003) (Guastini 2000, 14). A partir de estas acepciones -formal y material- la creación de normas generales y/o abstractas no está reservada al poder legislativo, por tanto, no está prohibido al poder ejecutivo constituirse en fuente normativa.

De estas acepciones formal y material se ha desarrollado la teoría de la validez de las leyes en función de la teoría del derecho. Así el cambio de concepción en la necesidad de una interacción entre la teoría del Derecho con la teoría de la legislación ha permitido la transformación de la teoría clásica de la legislación para dotarle un enfoque maximalista, donde la actividad legislativa no se limite únicamente a evaluar los aspectos formales y funcionales de la legislación y se ingrese a evaluar además la corrección ética de la leyes. El papel de la racionalidad ética marca dos posibles enfoques de la ciencia de la legislación que Jerzy Wróblewski denominó, enfoque minimalista -que excluye la evaluación- y enfoque maximalista que sí la incluye. Desde el enfoque positivista los defectos morales de la Ley le parecen solo un accidente, mientras que para el no positivista es un defecto esencial que priva de validez a las normas en casos extremos (García Figueroa 2015, 325).

Esta directa vinculación entre teoría de la legislación y teoría del Derecho ha permitido también realizar el quiebre en la concepción sobre la validez de la ley; es decir, ante el interrogante sobre ¿cuándo la ley es válida?, las corrientes de la teoría del derecho tienen respuestas antagónicas. Así para el positivismo jurídico, en el Estado de Derecho la validez de la ley se midió en un sentido formal, vale decir, que una ley es válida en tanto y en cuanto ha sido emitida por el órgano competente para emitirla. Para el postpositivismo, o si se quiere constitucionalismo contemporáneo, en el Estado Constitucional de Derecho<sup>88</sup> una ley no puede ser medida únicamente en un sentido formal, sino que requiere ser dotada de una validez material; es decir, que una norma no será válida únicamente si provino del órgano competente para emitirla (legislativo o ejecutivo) y si se respetó el procedimiento para su emisión, sino que también sus contenidos deberán guardar correspondencia con la base principista axiológica, que contiene los valores supremos, principios constitucionales y derechos fundamentales, que se encuentran contenidos en la Constitución, norma fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico, en virtud del cual su nueva concepción como norma jurídica y ya no de mera carta política ha permitido el denominado proceso de irradiación e impregnación de esa base principista axiológica en el resto del ordenamiento jurídico. A este respecto García Figueroa (García Figueroa 2015, 326) sostiene que el único modo de atribuir significado a cualquier norma del ordenamiento consiste en vincularla a la Constitución.

Consecuentemente, a partir de la concepción del Estado Constitucional, como es el caso boliviano, el legislador debe cuidar no sólo el sentido formal de validez, sino también el material; es decir, en la actividad legislativa, la técnica legislativa no se circunscribe únicamente a la racionalidad lingüística, jurídico formal, pragmática, o teleológica, sino también ética,

---

88 Del modelo de Estado Constitucional, deriva i) el carácter normativo de la Constitución, ii) el principio de supremacía constitucional, iii) la garantía judicial para su defensa, iv) la existencia de principios, valores, derechos y garantías individuales y colectivos plurales, v) la existencia de criterios constitucionalizados de interpretación de los derechos fundamentales y vi) la preponderancia del órgano judicial, por cuanto el juez debe aplicar directamente la Constitución y los derechos, su directa e inmediata aplicabilidad y justiciabilidad le imponen, interpretar la ley desde y conforme a la norma fundamental y efectuar una labor de ponderación cuando existan conflictos entre valores, principios, derechos y garantías, última labor que le exige distinguir entre las normas principios de las normas reglas, ambas contenidas en la Constitución, conforme se analizará más adelante.

donde sus contenidos axiológico deberán guardar concordancia con los valores, principios, derechos y garantías fundamentales que proyecta la Constitución. Esto porque la Constitución es una norma jurídica fundacional de un único sistema jurídico, que dota de validez y unidad a la pluralidad de órganos competentes con capacidad legislativa.

Bajo el Estado constitucional las cosas parecen ser diferentes. La nueva doctrina constitucional define límites constitucionales al legislador y a toda autoridad con potestad de legislación. El legislador ya no define libremente el contenido del orden jurídico a través de la ley. Es la Constitución la norma fundamental que establece los principios y valores a los cuales cualquier actividad legislativa debe someterse. El único modo de atribuir significado a cualquier norma del ordenamiento consiste en vincularla a la Constitución, y no únicamente a su carácter democrático mayoritario<sup>89</sup>.

Cuando se piensa en una posible argumentación legislativa es posible que emerjan ciertas dudas respecto a la democracia. La argumentación jurídica, en tanto que argumentación en el ámbito –judicial– de la aplicación del derecho, lleva siendo estudiada hace ya algún tiempo. La aplicación del derecho en estrados judiciales exige que las decisiones respondan a la argumentación antes que a la arbitrariedad, y esta idea precisamente se desarrolla a causa de las fallas de legitimidad de los jueces (Sanchís 2001). Esto no ha sido aplicado en la esfera de la legislación. El legislador ha contado con un amplio espacio de decisión para llenar de contenido las leyes, debido a su fuerte legitimidad como expresión de la voluntad del pueblo. Sin embargo, en términos de Marcilla, “[la argumentación] también cabe concebirla como una disciplina que fortalece la democracia en tanto que forma de auténtico debate y participación política.” (Marcilla Córdoba 2013, 46)

*La argumentación legislativa cuenta con una indiscutible razón institucional a su favor: en el Estado constitucional la validez de la ley es una presunción, pero una presunción iuris tantum. Pero, en definitiva, la argumentación legislativa se sustenta en el valor democrático de la ley: cuanto mayor sea el prestigio de la ley —y la argumentación y el debate entre los representantes electos, los afectados, etc., juega a favor de esa dignidad democrática— mayor será la fuerza vinculante sobre el juez. En otros términos, la decisión del juez estará más acotada por los argumentos legales cuanto más sólidos sean éstos. (Marcilla Córdoba 2013, 53) (El resalta-do es nuestro)*

De hecho, un proceso normativo como el que se propuso en el programa AIRAD permite elevados índices de aceptación de la norma. Su cumplimiento y eficacia encuentran legitimidad no solo en una mayoría democrática sino en la participación y cooperación de los actores que generan espacios de debate y argumentación al momento de toma de decisiones, elección de valores, aplicación de principios, y otros. La racionalidad legislativa, esto es, la posibilidad de acompañar la norma a través de un conjunto de justificaciones, no involucra una disminución de los principios democráticos.

---

89 Véase GUASTINI, Ricardo, 2003. La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano. CARBONELL, Miguel (coordinador). Neoconstitucionalismo (s). Madrid: Trotta, p. 62 y ss. PRIETO SANCHIS, Luis, 2001. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial, AFDUAM 5, pp. 201-228. Disponible en: [http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/5/6900111\(201-228\).pdf](http://www.uam.es/otros/afduam/pdf/5/6900111(201-228).pdf). GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, 1982. La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Editorial Cívitas S.A. POZZOLO, Susana, 1998. Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, 21 (2). FERRAJOLI, Luigi, 2003. Pasado y Futuro del Estado de Derecho. En: Carbonell M, editor. Neoconstitucionalismo (s). Madrid, España: Editorial Trotta S.A. p. 13-29.

## 4. ¿De qué trata la teoría de la legislación?

La ciencia de la legislación comprende dos niveles de análisis concretos: la teoría de la legislación, y la técnica legislativa. Muchos de los estudios y prácticas de la ciencia de la legislación se restringen a la técnica legislativa.

El elemento diferenciador entre teoría y técnica de la legislación, es la racionalidad legislativa que ocupa a la primera, y los instrumentos o medios encaminados a mejorar la calidad de las leyes que atiende la segunda. La teoría de la legislación constituye un discurso mucho más sustancial que el de la técnica legislativa. La teoría de la legislación está encaminada a dar cuenta o a mejorar la concepción de la legislación, a mantener una racionalidad legislativa. En cambio la técnica se restringe a atender la calidad de las leyes, desde un punto de vista lingüístico y de construcción jurídico-formal. La técnica legislativa “no contendría análisis o propuestas inmediatamente encaminados a dar cuenta o a mejorar la calidad de las leyes”. (Marcilla Córdoba 2000, 107-8)

¿Pero qué se entiende por racionalidad legislativa? José Luis Díez entiende que racionalidad legislativa “es la capacidad para elaborar en el marco de ese control social [control social jurídico sancionador] una decisión legislativa atendiendo a los datos relevantes de la realidad social y jurídica sobre los que aquella incide”. (Díez Ripollés 2001, 505) No obstante, el modelo de racionalidad legislativa que mayor popularidad tiene es el propuesto por Atienza. Este entiende que la racionalidad legislativa está compuesta por una serie de interacciones, en la que intervienen diversos elementos, con el objetivo, entre otros, de diferenciar la teoría y la técnica legislativa, Atienza (1989) propuso cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad, desde los que puede contemplarse la legislación:

*Una racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética. (Atienza 1989, 385)*

El mismo Atienza ofrece un cuadro muy explicativo que resume el análisis de cada uno de los niveles de racionalidad que involucran a la legislación, que se presenta seguidamente:

|    | Editores   | Destinatarios  | Sistema jur.  | Fines   | Valores  |
|----|--|--|---|---|--|
| R1 | emisor   | receptores del mensaje (legal)                             | conjunto de enunciados (mensajes) y canales para transmitirlos  | claridad; precisión   | comunicación   |
| R2 | órgano al que se atribuye capacidad de producir D. legislativo           | individuos y órganos a los que se dirigen las leyes        | conjunto de normas (en sentido propio) válidamente establecidas   | sistematicidad: plenitud y coherencia   | seguridad: previsibilidad                                  |
| R3 | órgano al que se presta obediencia (soberano)                            | burocracia e individuos que prestan obediencia (súbditos)  | conjunto de normas eficaces (o bien de comportamientos)   | cumplimiento del D. (traducción de las normas en acciones)  | cumplimiento del D. (traducción de las normas en acciones) |
| R4 | portadores de intereses sociales (particulares, grupos de presión, etc.) | afectados por la regulación del interés o necesidad social | conjunto de medios (conocimiento psicológico, sociológico, económico, etc.) para conseguir fines sociales | cumplimiento de objetivos sociales: redistribución de la riqueza, aumento o disminución de la protección social, reducción del desempleo, mantenimiento de ventajas políticas, económicas, etc. | eficiencia social  |
| R5 | autoridad legítima   | obligados moralmente a obedecer las leyes                  | conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente  | libertad, igualdad, justicia  | naturaleza, dignidad humana, consenso, etc.                |

Con este análisis el autor ofrece una cierta articulación entre diferentes saberes heterogéneos para el estudio de la legislación. No solo el Derecho entra en juego dentro su propuesta. Por ejemplo, el tema de la eficacia y eficiencia social (R3-racionalidad pragmática y R4-racionalidad teleológica) están muy relacionados con la sociología jurídica. De hecho, de R1-racionalidad lingüística a R4-racionalidad teleológica se observan adecuaciones de medios-fines. Se podría decir que hacen referencia a una racionalidad instrumental. En cambio R5-racionalidad ética muestra una cuestión mucho más complicada. Trata la racionalidad ética, con esta no se trata de ver qué medios son adecuados para ciertos fines, sino qué fines (o qué medios) están éticamente justificados.

A partir de esos elementos es mucho más fácil distinguir técnica (o técnicas) legislativas y teoría (o teorías de la legislación). En esta última se incluirán análisis integrales de los diferentes niveles, de tipo explicativo y de carácter básico. Las técnicas tiene un carácter mucho más concreto, o por decirlo de otra forma, mucho más sectorial. Las técnicas “no pretenden explicar un fenómeno, sino indicar cómo conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos.” (Atienza 1989, 387)

Resulta muy importante resaltar que Atienza propone analizar esta racionalidad legislativa desde el punto de vista interno y externo. En cuanto al primero, sostiene que “cada modelo o idea de racionalidad construye de cierta manera los elementos de la actividad legislativa; permite distinguir ciertas disciplinas que cumplen un papel rector, de otras que tienen un

carácter simplemente auxiliar; define una noción de irracionalidad; y sugiere qué técnicas utilizar para incrementar la racionalidad". En cuanto al análisis externo el mismo autor infiere que con este "se tratará de mostrar las relaciones que guardan entre sí estos diversos niveles de racionalidad: así, cabría decir que entre ellas se dan tanto relaciones de compatibilidad..., como de dependencia..., o incluso de incompatibilidad...". (Atienza 1997, 28-29)

#### 4.1. Análisis interno de la racionalidad legislativa

La racionalidad lingüística se caracteriza por ser semejante a un proceso de comunicación, en donde el edictor (Asamblea) y el destinatario de las leyes tienen un papel dual, pueden asumir el carácter de emisores y rectores de los mensajes que conformarían el sistema jurídico –visto este como un sistema de información–. Visto así, el edictor vendría a constituirse en una especie de redactor del mensaje. La finalidad consiste en lograr una comunicación fluida (accesible, clara y precisa) de los mensajes normativos. Para obtener mayor racionalidad lingüística, se debe buscar el apoyo de otros conocimientos, sobre todo los provenientes de la lingüística, la lógica, la informática, la psicología, etc.

La racionalidad jurídico-formal busca la sistematicidad, procura que la nueva ley o norma pueda ser incluida como parte del resto de la legislación, tratando de lograr compatibilidad de la ley en el sistema jurídico, además de evitar lagunas, contradicciones y redundancias.

La racionalidad pragmática guarda relación con la eficacia de las normas. Se busca que la norma sea recibida por los destinatarios. Para alcanzar un óptimo nivel de racionalidad pragmática, deberá acudirse a técnicas provenientes de disciplinas como la política, la psicología social, la sociología del derecho o la administración.

En la racionalidad teleológica quienes cumplen con la función de edictores son los portadores de los intereses sociales, particulares o generales, que consiguen convertir sus pretensiones en leyes. El sistema jurídico se conceptualiza como medio para alcanzar los fines sociales, pero desde una perspectiva científico-social, y no la del jurista (tradicional). El valor a través del cual se pretende conseguir los fines sociales es la eficiencia, esto es, aumentar los efectos deseados y disminuir los indeseados. Podría decirse que la actividad legislativa es, en este nivel, racional sí, y en la medida en que se utilicen los medios más adecuados para evitar que una ley no tenga efectos apreciables y, por tanto, solo contribuya a la contaminación legislativa, o bien que no produzca los efectos deseados.

La racionalidad ética tiene como edictores a las autoridades legítimas, aquellos que tienen poder sobre otros. Esta racionalidad es útil para evaluar si determinada norma o ley cumple con determinado sistema ético. Los fines van a depender del conjunto ético que se haya elegido (valores de la Constitución, por ejemplo). Atienza señala que son la libertad, igualdad y justicia. Según el mismo autor, "... este nivel de racionalidad desarrolla una función más bien negativa que constructiva... la racionalidad ética –a diferencia de los otros niveles de racionalidad– no genera ninguna técnica legislativa específica; no hay ningún procedimiento para lograr la libertad, la igualdad y la justicia a través de las leyes, fuera de las técnicas que generan las racionalidades R1-R4 [lingüística, pragmática, jurídico-formal y teleológica]. El único "instrumento" del que dispone la ética es el discurso moral, pero justamente se trata de un instrumento que se desnaturaliza si se utiliza para conseguir finalidades (fines perlocucionarios) que vayan más allá del propio discurso." (Atienza 1991, 24)

## 4.2. Análisis externo de la racionalidad legislativa

Por otro lado, el mismo propone un análisis externo estático y otro dinámico con los niveles de racionalidad. El primero muestra la relación abstracta entre los diferentes niveles y el segundo evidencia cómo podrían combinarse estas nociones de racionalidad para dar cuenta del proceso real de la legislación.

### Análisis estático de los niveles de racionalización legislativa

Lo menos que cabe pedir a una ley son enunciados lingüísticos comprensibles, sin ello sería absurdo exigir sistematicidad (R2-racionalidad jurídico-formal) y menos eficacia (R3-racionalidad pragmática). En caso de conflicto en este nivel (lingüístico) se subordina el conflicto a nociones de racionalidad como R2-racionalidad jurídico-formal (sistematicidad). Ambos niveles se exigen mutuamente, es difícil imaginar una situación en que se exige precisión lingüística y no sistematicidad de un determinada ley.

Dependiendo la manera en que se establezca el nivel R1-racionalidad lingüística puede entrar conflicto con R3-racionalidad pragmática y/o R4-racionalidad teleológica. Las leyes pueden ser hechas para no ser cumplidas, o bien para no producir los efectos declarados. Las leyes en estos casos pueden ser intencionadamente obscuras e imprecisas, "lo que significa que la racionalidad lingüística se subordina a la racionalidad pragmática y a la teleológica: "las obscuridades lingüísticas (es decir, la irracionalidad lingüísticas) puede ser un medio para lograr la racionalidad pragmática o teleológica." (Atienza 1989, 389)

De igual forma cabe analizar la relación con la racionalidad axiológica (R5). Una ley puede ser racional en el nivel R1-racionalidad lingüística, y no serlo en el R5-racionalidad ética. También puede ocurrir que fines como el de libertad, igualdad y justicia entren en pugna con los de claridad y precisión. R2-racionalidad jurídico-formal y R3-racionalidad pragmática parecen estar, por ejemplo, en una relación de independencia mutua.

Entre R2-racionalidad jurídico-formal y R4-racionalidad teleológica las relaciones pueden describirse incluso como de oposición. Como se observa en el cuadro arriba anotado R2 se caracteriza por ser una racionalidad dogmática –tradicional–, aquella que resuelve muy fácilmente lagunas o contradicciones. La racionalidad R4 sería aquella que exige un jurista realista o de orientación sociológica, por ejemplo, quien considera al Derecho como un medio para conseguir ciertos fines. "La contraposición entre la racionalidad jurídico-formal y la racionalidad teleológica podría seguramente mostrarse también empíricamente en los trabajos de elaboración -incluyendo la redacción- de las leyes, en los que cada vez participan más economistas y otros científicos sociales que van desplazando al jurista de formación clásica." (Atienza 1989, 391). La contraposición entre la racionalidad jurídico-formal y la racionalidad teleológica podría seguramente mostrarse también empíricamente en los trabajos de elaboración de las leyes, en los que cada vez participan más economistas y otros científicos sociales que van desplazando al jurista de formación clásica.

*Este proceso ha ido acompañado de una pérdida de sistematicidad y de coherencia de las leyes que no siempre ha llevado consigo un aumento de su eficiencia, por la sencilla razón de que los aplicadores del Derecho -de cuyas decisiones depende, naturalmente, el que las leyes puedan llegar a ser eficientes- siguen siendo básicamente juristas que orientan su labor de acuerdo con una racionalidad jurídico-formal. Los científicos o técnicos sociales tienden a considerar la racionalidad jurídico-formal no como un medio más, sino antes bien como un obstáculo para la racionalidad teleológica; lo cual, de todas formas, puede deberse a cuestiones de tipo empírico y contingente (por ejemplo, a su falta de preparación jurídica), sin que afecte a cuestiones más de fondo.*

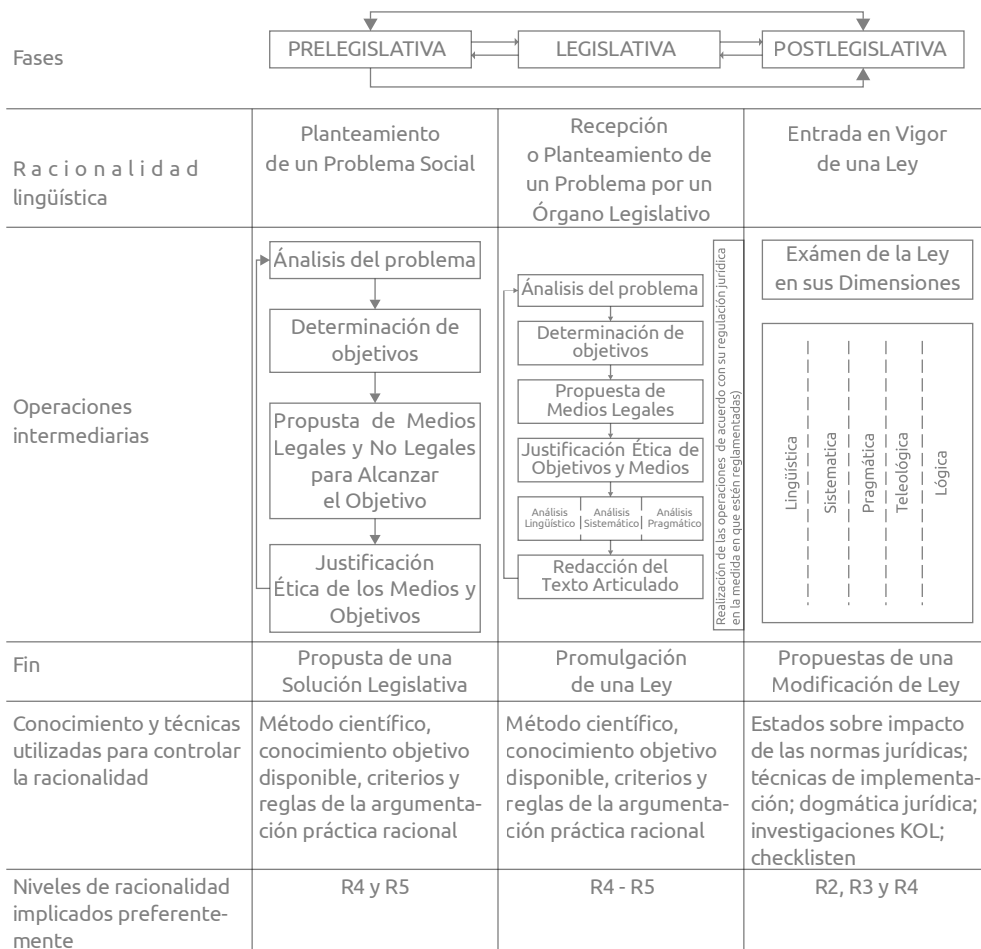
Por otro lado, la contraposición clásica entre seguridad y justicia no es ni más ni menos que la contraposición entre la racionalidad jurídico-formal y la ética. La sistematicidad de una ley hace que ésta sea un mecanismo de previsibilidad, de seguridad, pero no hace que lo que se asegure sea la libertad, la igualdad y la justicia. Las implicaciones mutuas entre la racionalidad pragmática (R3) y la racionalidad teleológica (R4) son evidentes, pero R4-racionalidad teleológica no es simplemente una continuidad, un plus, con respecto a R3-racionalidad pragmática. Una ley racional desde el punto de vista pragmático puede no serlo en el nivel teleológico (el cumplimiento de una ley no asegura que con ello se alcancen sus objetivos sociales). R3 o R4 también adquieren relación con R5-racionalidad ética. El cumplimiento del Derecho y/o la realización de los objetivos sociales establecidos es una cuestión independiente de su justificación ética. "El problema que se plantea en R5 es el de mostrar qué valores o qué teoría ética permite una más adecuada interpretación de los fines jurídicos últimos (la libertad, la igualdad, la justicia). Por lo demás, la concepción de la ética que se elija determina el empleo de las técnicas legislativas y el desarrollo del propio proceso de la legislación, en cuanto que la ética establece los límites (positivos y, sobre todo, negativos) de su funcionamiento." (Atienza 1989, 392)

### **Análisis dinámico de los niveles de racionalización legislativa**

Atienza considera que los estudios sobre la legislación abarcan cinco apartados: "1) la teoría de la legislación (concepto, evolución y análisis comparado de las leyes); 2) la analítica de la legislación (la ley en cuanto fuente del Derecho); 3) la táctica de la legislación (procedimiento externo de la legislación, esto es, estudios sobre los órganos y el procedimiento de elaboración de las leyes); 4) la metódica de la legislación (

Al mismo tiempo, considera que "la metódica de la legislación le permite suponer que el proceso de la legislación se considera como un proceso de decisión, de manera que se pueden diseñar modelos de la legislación siguiendo, de manera más o menos explícita, los elaborados por la teoría de la decisión racional." (Atienza 1989, 392)

Esto le permite proponer, a partir de modelos previos de otros autores y desde la perspectiva de análisis que le ofrecen los cinco niveles de racionalidad, un modelo racional del proceso legislativo, que se explica en el siguiente cuadro:



El esquema propuesto parte de tres fases: prelegislativa, legislativa y postlegislativa, que están interrelacionadas. Es un modelo didáctico, y no es intención del autor proponer uno operativo que sirva para ser aplicado tal cual en la realidad. Sin embargo, de este modelo el programa AIRAD extrajo algunos conceptos para seguir los procesos normativos que se siguieron. El cuadro por sí mismo resume muy bien lo que involucra cada una de las etapas. Cada una de estas inicia y finaliza con un acto determinado. Entre estos dos puntos (inicio y fin) están un conjunto de operaciones intermedias que explican el proceso legislativo más allá del uso de las técnicas legislativas. Este conjunto de operaciones pone el proceso legislativo en contacto con otras disciplinas, además de la jurídica. Por último, se debe tener presente la presencia que adquiere la racionalidad ética en las dos primeras fases.

## 5. Posturas sobre el alcance de la teoría de la legislación

Existen dos posturas encontradas sobre el alcance de la Teoría de la legislación: i) la tesis minimalista y ii) la tesis maximalista. Para la tesis minimalista, no es posible abordar, desde la ciencia de la legislación el análisis de los aspectos éticos o axiológicos de los fines

que persigue el legislador. Para esta postura sólo es posible examinar la calidad formal de las normas (racionalidad lingüística y sistemática) (Marcilla Córdoba 2005, 289-90; Martínez Alarcón s/f).<sup>90</sup>

En tanto, que la tesis maximalista entiende que la ciencia de la legislación se ocupa no solo de la calidad formal de las normas, sino también del análisis de su eficacia o de la capacidad que tenga la norma para suscitar adhesión o aceptación entre los destinatarios (racionalidad pragmática); del análisis de su efectividad (comprobando si la norma constituye un instrumento adecuado para conseguir el logro de los objetivos pretendidos y si se han producido o no efectos colaterales, positivos y/o negativos-racionalidad teleológica); el análisis de su eficiencia; y el análisis sobre los fines que está cumpliendo la norma bajo criterios axiológicos (si se acomoda o no, por ejemplo, a valores de justicia, igualdad, libertad). Estavendría a constituirse como racionalidad ética o axiológica.<sup>91</sup>

Como más arriba se mencionó, los niveles de racionalidad se describen en el siguiente cuadro:

#### CRITERIOS DE RACIONALIDAD EN LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS

|  |  |
|--|--|
| Racionalidad lingüística                 | Hace referencia a la claridad y precisión del lenguaje normativo   |
| Racionalidad sistemática                 | Hace referencia a si la producción de la ley se ha ajustado a los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico en el que se integrará, sirve para evitar antinomias, lagunas normativas y redundancias.   |
| La racionalidad pragmática –eficacia     | Tiene que ver con la capacidad de la norma para suscitar adhesión o aceptación entre los destinatarios (con su cumplimiento).  |
| La racionalidad teleológica –efectividad | Analiza si la norma representa un instrumento adecuado para el logro de los fines, objetivos, o metas sociales;  |
| La racionalidad ética axiológica         | Analiza si la norma representa un instrumento adecuado para el logro de los fines, objetivos, o metas sociales;  |
| La eficiencia                            | Verifica la capacidad de la norma para conseguir los objetivos propuestos al menor coste, evalúa o trata de potenciar que las leyes respondan a un diseño adecuado desde el punto de vista de buena administración de los recursos y de la generación de riqueza |

Teniendo en cuenta estos niveles de racionalidad legislativa, Martínez Alarcón señala tres enfoques de análisis para abordar la teoría de la legislación: un **enfoque minimalista muy estricto** de la teoría y dogmática jurídica tradicional, que toma en cuenta la racionalidad lingüística y lógico formal de la legislación; un **enfoque minimalista más amplio** y abierto

90 Sobre esta línea de pensamiento ver: García Amado (2000)

91 La racionalidad lingüística hace referencia a la claridad y precisión del lenguaje normativo; la racionalidad sistemática hace referencia a si la producción de la ley se ha ajustado a los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico en el que se integrará, sirve para evitar antinomias, lagunas normativas y redundancias; la racionalidad pragmática –eficacia- tiene que ver con la capacidad de la norma para suscitar adhesión o aceptación entre los destinatarios (con su cumplimiento); la racionalidad teleológica –efectividad- analiza si la norma representa un instrumento adecuado para el logro de los fines, objetivos, o metas sociales; y la racionalidad ética axiológica que tiene que ver con la racionalidad de los fines pretendidos por el legislador (y sólo se admite por los defensores de una ciencia de la legislación maximalista). Así también se tiene a la eficiencia como criterio de racionalidad de las normas, esto es, la capacidad de la norma para conseguir los objetivos propuestos al menor coste, evalúa o trata de potenciar que las leyes respondan a un diseño adecuado desde el punto de vista de buena administración de los recursos y de la generación de riqueza. (Ver Marcilla Córdoba 2005, 281; Martínez Alarcón s/f, 10)

a las ciencias sociales, que toma en cuenta las dimensiones pragmática y teleológica; y por último, un **enfoque maximalista muy amplio** y conectado a las éticas normativa rehabilitadoras de la noción de razón práctica, que incorpora a la idea de racionalidad legislativa la exigencia de legitimidad.

Desde un punto de vista maximalista de la Ciencia de la Legislación, la técnica legislativa no debe ocuparse únicamente de examinar la racionalidad o calidad de la norma desde un enfoque formal y pragmático (completitud, inteligibilidad, coherencia, eficacia, efectividad y eficiencia de las normas), sino también desde un punto de vista axiológico, dado que en el Estado constitucional, no podemos limitarnos a satisfacer únicamente exigencias de seguridad sino también se debe satisfacer exigencias de justicia. En esto, siguiendo a Zapatero, "Quienes consideramos que el derecho ha de respetar determinados valores y límites, no calificaríamos como buena una ley técnicamente perfecta pero al servicio de fines ilegítimos e injustos" (Zapatero citado por Martínez Alarcón s/f, 14).

En definitiva, la técnica legislativa debe ocuparse tanto de la racionalidad formal de la norma como de la racionalidad material. Los órganos con competencias normativas, aparte de respetar todos los principios jurídico formales de elaboración normativa y de atender a la aprobación de normas eficaces y eficientes, debe respetar también una serie de contenidos axiológicos y debe justificar, argumentar, las razones por las que sus leyes encuentran cobertura en el marco constitucional.<sup>92</sup>

En el marco de la tesis maximalista de la ciencia de la legislación, si consideramos que la calidad de las normas depende de su claridad, completitud y coherencia, de su eficacia, de su efectividad y eficiencia, y de que respete determinados estándares de justicia, entonces, habrá que concluir que la evaluación o control de las normas debe tener en cuenta todos y cada uno de dichos niveles.

Así la evaluación de la racionalidad de la legislación debe producirse en los distintos momentos de elaboración hasta su concreción definitiva de la ley y en el momento postlegislativo; esto es, cuando la Ley ya ha sido aprobada y se ha puesto en marcha. La doctrina, distingue entre la evaluación ex post o retrospectiva y la evaluación ex ante o prospectiva de la calidad de las normas, de tal forma que a su juicio, los programas de mejora de la calidad de la legislación, para ser eficaces, deben contemplar la evaluación del ciclo legislativo completo (García-Escudero 2010, 185-86). Por ello, se ha institucionalizado en diferentes experiencias la creación de distintos órganos con competencia para desarrollar, específicamente, esta función, y/o con el diseño de procedimientos específicos que tengan como objetivo exclusivo el control de la calidad de la norma; más allá del habitual control de la calidad normativa que compete a la jurisdicción a través de los cauces procesales que se pueden activar una vez que la norma ha sido aprobada.<sup>93</sup>

---

92 Por ejemplo, si una ley, a pesar de entrañar una afectación de bienes o derechos, puede considerarse justificada desde el punto de vista del principio de proporcionalidad.

93 En diferentes experiencias se asigna esta tarea a las universidades, a instituciones científicas, auditorías, institucionales como el Defensor del Pueblo, también se dado lugar ala creación de una institución en la Administración pública (donde suele situarse el análisis de impacto de los proyectos de ley) o en el propio Órgano legislativo, creando una oficina técnica, independiente, como es el caso del modelo francés de la Oficina parlamentaria de evaluación de la legislación. Ver Martínez (s/f, 15)

# Fundamentos teóricos sobre técnica legislativa

## 1. Concepto de técnica legislativa

Para Aníbal Bascuñán Valdez, “la Técnica Legislativa es el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes” (1960, 202). Es el conjunto de reglas a la que se debe ajustar el legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes. Es una técnica que da por resultado la armonización jurídico-técnica de una ley en sí mismo y en relación con otras normas (Servicio Estatal de Autonomías 2014, 43).

La técnica legislativa ha superado su concepción originaria o arte de redactar bien los preceptos jurídicos. La complejidad social –y jurídica– ha impulsado a una nueva legislación, tanto desde el punto de vista formal, como material; el proceso de creación de las normas debe lograr ciertos objetivos que permitan, al final, obtener una disposición que pueda considerarse correcta en cuanto a su forma y su fondo.

De ese modo, la preocupación de la técnica legislativa no reside ya solamente en una cuestión lingüística, sino también en aspectos materiales; las normas se insertan en un sistema jurídico cuya legitimidad se cumple solo si se acomodan a cánones constitucionales y legales. La técnica legislativa, por tanto, tiene en cuenta un conjunto de reglas que no solo hacen al ámbito lingüístico o aspectos jurídico formales, sino también a ámbitos del ordenamiento constitucional que el legislador debe incluir en sus análisis, procedimientos y decisiones.



*Las razones y discusión teórica sobre los aspectos materiales de la técnica legislativa se encuentran descritas en el Anexo 2 de este documento: Fundamentos teóricos sobre teoría de la legislación*

Desde el ámbito lingüístico se entiende que la técnica legislativa debe asegurar el lenguaje por el cual se transmite información entre legislador y ciudadanos. De hecho, el sistema jurídico está compuesto por una serie de enunciados lingüísticos cuyo canal de transmisión de los mensajes son las leyes. El fin de esta actividad lingüística es la comunicación fluida de mensajes normativos. Si la norma es oscura e inenteligible deriva en un fracaso de la norma como acto de comunicación. En términos de Atienza, la norma que no cumple con

una “racionalidad lingüística” es irracional desde este punto de vista. Esto involucra, entre otros, que la ley puede contener defectos sintácticos u oscuridades semánticas; puede no haber funcionado correctamente los medios de comunicación encargados de transmitir el mensaje; es posible que los destinatarios no tengan un nivel de preparación adecuado para comprender el mensaje, etc. Un caso extremo de irracionalidad en el ámbito lingüístico se produce cuando el mensaje que se transmite es justamente el contrario del que se deseaba transmitir. Así, pensar en incrementar la racionalidad de la legislación en el ámbito de la lingüística ha de significar, sobre todo, la utilización de conocimientos procedentes de la lingüística, la lógica o la informática.

Desde el ámbito jurídico-formal se entiende el sistema jurídico como un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema. Desde este ámbito “el fin de la actividad legislativa es la sistematicidad, esto es, el que las leyes constituyan un conjunto sin lagunas, contradicciones ni redundancias, lo que hace que el Derecho pueda verse como un mecanismo de previsión de la conducta humana y de sus consecuencias, esto es, como un sistema de seguridad.” (Atienza 1989, 32) No obstante, la seguridad no es el valor último que debe buscar el Derecho; la idea de seguridad o previsibilidad implica en sí mismas un valor, pero este valor es graduable en función de otros valores como el de libertad e igualdad.

Desde este punto de vista, una ley puede caer en irracionalidad si contribuye a desestructurar el ordenamiento jurídico. Esto se puede producir, bien porque en la producción de la nueva ley no se han respetado los criterios establecidos por el ordenamiento jurídico del que va a formar parte (tomar en cuenta la Constitución), o bien porque, aun respetándolos, incurre en lagunas y contradicciones, introduce criterios ajenos a la “lógica” (a los principios) del ordenamiento, afecta negativamente al Derecho ya establecido (problema de las derogaciones y de las remisiones), etc. En ese sentido, incrementar las opciones de mejora del ámbito jurídico-formal significa mejorar lo que usualmente se llama “técnica jurídica”. Y una condición necesaria para ellos es elaborar lo que de cierto modo viene haciéndose en algunas instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia, es decir, elaborar una serie de directrices legislativas y establecer oficinas técnicas en instituciones públicas determinadas, como es el caso del Servicio Estatal de Autonomías y el Ministerio de Autonomías.<sup>94</sup>

Sin dejar de lado que un legislador se enfrenta a cuestiones políticas al momento de elaborar una norma, y que estas incluyen aspectos valorativos, que plantean cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales; el aspecto técnico-jurídico tiene que ver con la claridad de la redacción, el lenguaje, estructura lógica, y la inserción armónica dentro del sistema legal. “Lo anterior constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de un proyecto de norma jurídica. La redacción de los preceptos normativos y su inserción armónica en el marco constitucional, contempla aspectos del ámbito de validez, como el territorio (distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte, federal, unitario o central), el temporal (la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o modificación de una norma) y el material (el objeto de la norma, ya sea penal, civil, mercantil, electoral, fiscal, aduanero) (Muro Ruiz 2011, 16).

---

94 Sobre algunos aportes con miras a fortalecer la técnica jurídica en la elaboración de normas, ver: Servicio Estatal de Autonomías. Guía de desarrollo legislativo para el ejercicio de la autonomía municipal (2014). Acceso internet en: [https://es.slideshare.net/pc\\_bolivia/guia-de-desarrollo-legislativo-para-el-ejercicio-de-la-autonomia-municipal](https://es.slideshare.net/pc_bolivia/guia-de-desarrollo-legislativo-para-el-ejercicio-de-la-autonomia-municipal); Ministerio de Autonomías, Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación (La Paz: Editora Presencia, 2014). Acceso internet en: [https://es.slideshare.net/pc\\_bolivia/guia-de-participacion-ciudadana-politicas-pblicas](https://es.slideshare.net/pc_bolivia/guia-de-participacion-ciudadana-politicas-pblicas); Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho (CONCED). Elementos Esenciales de Técnica Legislativa. Fichas de estudio. (La Paz: s/f). Acceso en internet: <http://www.bivica.org/upload/tecnica-legislativa-elementos.pdf>

## 2. Algunas consideraciones lingüísticas y desde el ámbito jurídico formal de la técnica legislativa

Desde el ámbito lingüístico se entiende que la técnica legislativa debe asegurar el lenguaje por el cual se transmite información entre legislador y ciudadanos. De hecho, el sistema jurídico está compuesto por una serie de enunciados lingüísticos cuyo canal de transmisión de los mensajes son las leyes. Desde el ámbito jurídico-formal se entiende el sistema jurídico como un conjunto de normas válidamente establecidas y estructuradas en un sistema. Desde este ámbito “el fin de la actividad legislativa es la sistematicidad, esto es, el que las leyes constituyan un conjunto sin lagunas, contradicciones ni redundancias, lo que hace que el Derecho pueda verse como un mecanismo de previsión de la conducta humana y de sus consecuencias, esto es, como un sistema de seguridad.” (Atienza 1989, 32)

Hoy en día la preocupación de la técnica legislativa no reside ya solamente en una cuestión lingüística, sino también en aspectos materiales; las normas se insertan en un sistema jurídico cuya legitimidad se cumple solo si se acomodan a cánones constitucionales y legales. La técnica legislativa, por tanto, tiene en cuenta un conjunto de reglas que no solo hacen al ámbito lingüístico o aspectos jurídico formales, sino también a ámbitos del ordenamiento constitucional que el legislador debe incluir en sus análisis, procedimientos y decisiones.

A continuación se rescatan algunas recomendaciones desde el ámbito lingüístico, así como desde el ámbito jurídico formal

### 2.1. Recomendaciones para el ámbito lingüístico<sup>95</sup>

**Primera recomendación: Debe evitarse el uso de palabras o expresiones ambiguas.** Existen tres tipos de ambigüedades: semántica, contextual y sintáctica. La primera hace referencia al uso de palabras que tienen una pluralidad de significados y tiene su origen en los fenómenos de la polisemia y de la homonimia. La ambigüedad contextual se produce cuando un determinado texto completo es susceptible de ser interpretado de diversas maneras. Y la ambigüedad sintáctica, que es la que deriva del carácter impreciso que en el lenguaje natural suelen tener las conectivas “y”, “o”, “si... entonces”, “a menos que”, etc., y que puede ser también una de las fuentes de la ambigüedad contextual, plantea obviamente problemas interpretativos y, por tanto, es objeto de atención de la técnica legislativa.

**Segunda recomendación: Debe evitarse el uso de palabras o expresiones sinónimas.**

**Tercera recomendación: Los artículos deben redactarse teniendo en cuenta que constituirán unidades de un documento.** El artículo de una ley es la unidad básica, toda ley se divide en artículos. Los artículos deben ser preferentemente breves y además deben evitar las frases muy largas. Las restantes divisiones y particiones deben construirse a partir de criterios homogéneos y preestablecidos. Tanto las remisiones internas (otras partes de la misma ley) como las remisiones externas (que se refieren a otra ley) que sean expresas y no genéricas deben seguir reglas de cita homogéneas y preestablecidas.

**Cuarta recomendación: Debe evitarse el recurso a la elipsis.** La elipsis es una figura estilística que consiste en la “omisión en un enunciado de uno o más elementos oracionales con un contenido consabido por los interlocutores porque dicho contenido se desprende bien

---

<sup>95</sup> Estas recomendaciones tienen como fuente primaria el texto de Josep Aguiló Regla, Técnica legislativa y documentación automática de legislación. Acceso en internet: [http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1990\\_01\\_87-110-Regla.pdf](http://www.ittig.cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1990_01_87-110-Regla.pdf)

de la estructura lingüística del enunciado [...] o bien de los contextos en que se produce la enunciación [...]”. Un ejemplo de elipsis es que una disposición se refiera al Tribunal Constitucional y una siguiente solamente a Tribunal. Este tipo de elipsis son permitidas pero en otros casos pueden forzar el uso de la interpretación para entender el texto legal.

**Quinta recomendación: Debe evitarse el uso de pronombre en los casos en que ello suponga que los sustantivos a que aquéllos se refieren no aparezcan explícitos en la unidad documento.** El problema que plantea el uso de pronombre es similar al que se ha visto respecto de la elipsis. Siempre es preferible que la explicitación la realice el propio legislador.

**Sexta recomendación. Debe procurarse no omitir términos o expresiones ampliamente asentados o utilizados por la jurisprudencia y la doctrina.** Es relativamente frecuente que en la descripción de determinadas circunstancias el legislador omita términos o expresiones ampliamente difundidos entre la jurisprudencia y la doctrina, dificultando sobremedida su documentación automática.

**Séptima recomendación: Debe evitarse que la definición legal de un término o expresión se contenga en más de un artículo.** La definición legal persigue los siguientes fines no excluyentes entre sí: a) dar mayor precisión a un término, restringiendo su alcance; b) ampliar el alcance de un término para incluir en él situaciones que no están claramente cubiertas por su sentido; y c) introducir un término nuevo, que no tiene uso en el lenguaje natural. En relación con la recomendación, hay que decir que es conveniente que una definición legal se contenga toda ella en una sola unidad documento, con el fin de que el usuario del sistema documental acceda siempre a la definición completa.

**Octava recomendación: Cuando se haya definido un término se usará siempre éste y no un sinónimo.** La referencia a los sinónimos puede remitirse a lo dicho en las justificaciones de las recomendaciones segunda y séptima. Pero en ocasiones el legislador introduce una definición estableciendo una correspondencia signo-signo, para después usar indistintamente ambos.

**Novena recomendación. Debe evitarse, por regla general, que un artículo (unidad documento) contenga más de una definición.** Para justificar esta recomendación es conveniente tener en cuenta dos ideas que ya han sido apuntadas: 1. La función de las definiciones legales es la de permitir identificar las normas contenidas en los enunciados normativos en los que figuran los términos definidos. 2. Los artículos deben ser preferentemente breves con el fin de facilitar la representación de las cadenas de sentido sin provocar ruido. Atendiendo, pues a estas dos ideas, es lógico pensar que la definición legal de un término debe recuperarse sólo cuando sea documentalmente requerida; y para ello es preciso que ésta constituya una unidad documento, puesto que si, por ejemplo, un artículo contiene más de una definición, cada vez que una de ellas sea requerida se recuperarán todas las demás.

## 2.2. Recomendaciones para el ámbito jurídico-formal

En el nivel de la racionalidad jurídico-formal –como ya se ha visto– el fin de la actividad legislativa es el de la sistematicidad (que las leyes constituyan un conjunto sin lagunas, inconsistencias ni/o redundancias), lo que permite ver al Derecho como un sistema de seguridad. De esa manera, una ley será irracional en la medida en que contribuya a erosionar la estructura del sistema jurídico.

Cuando una nueva ley menciona cómo altera a leyes anteriores, es importante tomar en cuenta algunas recomendaciones, que se anotan más adelante después de realizar algunas precisiones.

Cuando la modificación está destinada exclusivamente a modificar partes de leyes anteriores, debe considerarse cuidar de la claridad y univocidad con que se formule dicha modificación. A propósito de estas leyes modificativas, se mencionan algunas recomendaciones de técnica legislativa:

- El título de la ley modificativa debe expresar siempre que se trata de una ley de ese carácter y debe indicar el (los) título(s) de la(s) ley(es) modificada(s). Asimismo, las leyes de prórroga o suspensión de vigencia indicarán siempre su carácter en el título.
- Cada artículo de la ley modificativa debe referirse a un único artículo de la ley modificada. Si la ley modificativa se refiere a varias leyes anteriores, entonces la primera se estructurará en capítulos, dedicando uno a cada ley modificada.
- El orden de la ley modificativa debe ser el de la ley modificada.
- Debe evitarse la simple sustitución de palabras en beneficio de una nueva redacción.
- Cuando la ley modificativa adquiera proporciones superiores a las de la ley modificada es conveniente derogar completamente a esta última y sustituirla por otra posterior. Pero con esto se pasa a introducir una nueva ley.

Cuando la modificación involucra la emisión de una nueva ley para regular determinada materia se deben tener presente otras recomendaciones, que deben enmarcarse igualmente en aspectos de claridad y precisión. Al introducir una nueva ley el legislador debe incluir enunciados destinados a indicar qué adaptaciones hay que realizar en el sistema para hacer compatible esta ley con las anteriores.

Hasta el momento, se ha estado haciendo alusión a cláusulas derogatorias. En principio parece que tales cláusulas son enunciados que se refieren a otros enunciados y que su función es la de cambiar el sistema. Esto se realiza a través de cláusulas derogatorias imprescindibles, cláusulas derogatorias inútiles y cláusulas derogatorias útiles.

Son cláusulas derogatorias absolutamente imprescindibles las que se introducen cuando el legislador quiere derogar una determinada normativa y esta derogación no puede producirse de forma tácita, puesto que la nueva normativa no es incompatible con la anterior. Son cláusulas derogatorias inútiles y, en consecuencia, improcedentes, las que se limitan a reproducir (en el mismo nivel de generalidad) lo prescrito por las normas de cambio generales antes referidas. Este es el típico caso de cláusulas que indican “Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a los prescrito en la presente ley”. Finalmente, la cláusulas derogatorias útiles y, por tanto, exigibles al legislador son las que suponen la explicitación de una derogación que se hubiera producido de todos modos por incompatibilidad entre la normativa anterior y la posterior, esto es, por aplicación de las normas de cambio generales (derogación tácita). En este caso, a diferencia de los anteriores, la cláusula derogatoria

cumple no la función de cambiar el sistema (éste cambiaría con o sin cláusula tácita), sino la de indicar qué disposiciones han dejado de pertenecer a él, lo cual es una forma de identificarlo.

A partir de lo expuesto, en este ámbito jurídico-formal, el legislador debe tener presente las siguientes recomendaciones de técnica legislativa:

**Décima recomendación: Las leyes deben incluir con pretensiones de exhaustividad todas las derogaciones útiles que precisen.**

**Undécima recomendación: Las cláusulas derogatorias útiles deben destinarse no tanto a la eliminación de las normas anteriores incompatibles (pues esta eliminación se produce ya por la incompatibilidad), cuanto a la eliminación de los textos normativos que las enuncian.** En efecto, ya se ha dicho que tal vez para la dogmática jurídica las cláusulas derogatorias útiles no sean estrictamente necesarias (en cuanto que dispone de criterios para resolver los casos de conflicto); pero lo que aquí se pretende es reducir la contaminación legislativa y, por tanto, eliminar los textos que expresan normas que ya no están vigentes.

**Duodécima recomendación: Deben evitarse las reiteradas modificaciones básicas de una ley.**

### 2.3. Los diez mandamientos del buen legislador de Luis Raigosa

De acuerdo con Luis Raigosa (2000), la participación del legislador en la creación y aplicación del orden jurídico, le obliga a comportarse siguiendo ciertas reglas que favorecen el desarrollo adecuado del derecho y las relaciones interinstitucionales.

Los diez mandamientos son:

- Primero: Respetarás la Constitución sobre todas las cosas.
- Segundo: No matarás los valores fundamentales del orden jurídico.
- Tercero: Honrarás los intereses de los padres de la ley, para que la ley pueda servir a esos intereses con flexibilidad por el resto de su vida, y las vidas de sus descendientes.
- Cuarto: No hurtarás la aplicabilidad de la ley, incorporando medios legales inadecuados a los fines perseguidos.
- Quinto: No cometerás contradicciones.
- Sexto: Te abstendrás de caer en imprevisiones innecesarias.
- Séptimo: No desearás las ambigüedades.
- Octavo: Te abstendrás de cometer vaguedades, sin contar con una buena justificación.
- Noveno: Te guardarás de cometer repeticiones y legalismos, y evitarás la verborrea, en la medida de lo posible.
- Décimo: Recuerda las reglas de interpretación de las leyes, para que los tribunales no tomen la palabra del legislador en vano.

### 3. Contenidos mínimos de técnica legislativa en el régimen autonómico

El modelo de Estado con autonomías diseñado en la Constitución implica una ruptura del monopolio legislativo que tenía el nivel central y otorga facultad legislativa a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones (art. 272 CPE).

En las líneas que siguen se desarrollarán los contenidos mínimos de técnica legislativa vinculados al régimen autonómico diseñados por la norma fundamental. Estos contenidos temáticos están referidos a: i) Tipos de normas que emanan de una ETA; ii) la estructura de la norma; iii) los contenidos de la norma; iv) reglas de redacción; v) breve referencia a la dinámica legislativa; vi) motivación y fundamentación de la norma; vii) elementos transversales del contenido de la norma.

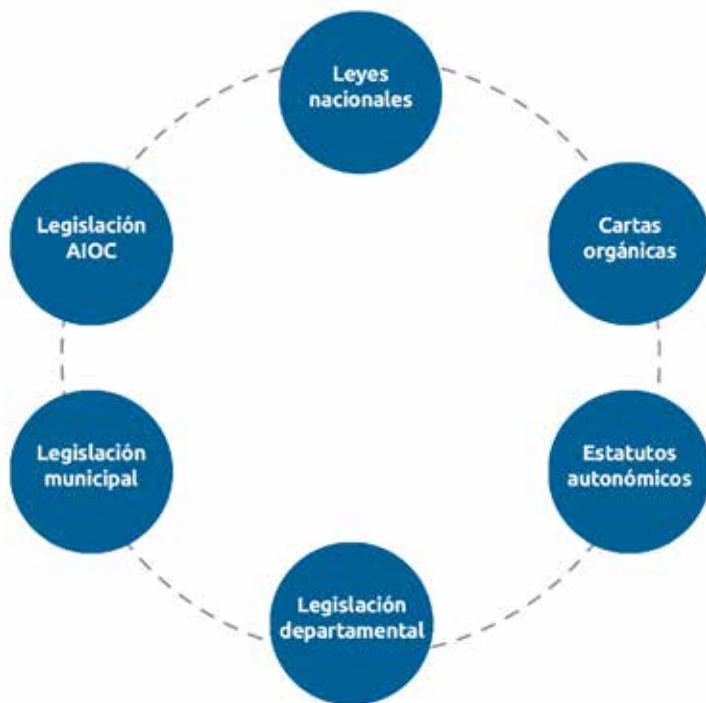
#### 3.1. Tipos de normas que emanan de una ETA

De conformidad con el diseño constitucional (art. 410 de la CPE) entre los diferentes tipos de normas que emanan de las entidades territoriales se tiene la siguiente tipología: i) **producción normativa emanada de los órganos legislativos de los diferentes niveles de gobierno:** a) leyes nacionales; b) estatutos autonómicos, c) cartas orgánicas municipales, d) legislación departamental, municipal e indígena originaria campesina; ii) **producción normativa emanada de los órganos ejecutivos de los diferentes niveles de gobierno:** a) decretos, b) reglamentos y, c) resoluciones. Cabe aclarar que en cuanto a la legislación que emana de los diferentes órganos legislativos no existe un orden de jerarquía entre la legislación que emana de los diferentes niveles de gobierno. Esto porque las entidades territoriales autónomas (autonomía departamental, municipal, indígena originario campesina y regional) no se encuentran subordinadas entre ellas y tienen igual rango constitucional<sup>96</sup>.



*Producción normativa emanada de los órganos legislativos de gobierno*

96 En este sentido se ha pronunciado la DCP 0004/2013.



También es importante recordar que la producción legislativa que emana de los gobiernos autónomos se desprenden de las siguientes competencias: i) competencias exclusivas que emanan del catálogo competencial, en virtud de las cuales un nivel de gobierno tiene para sí las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir las dos últimas (art. 297.I de la CPE); ii) De una o más competencias compartidas en las cuales la legislación básica del nivel central del Estado le hubiera otorgado la responsabilidad de emitir ley de desarrollo. Ej. En materia de juegos de lotería y azar iii) En virtud de la cláusula residual, mediante el art. 100 de la LMAD, los gobiernos autónomos municipales pueden, normar, conformar y liderar comités municipales de reducción de riesgo y atención de desastres, definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel municipal. También se tiene el caso de la facultad normativa con relación a las empresas públicas municipales; iv) Sobre aspectos inherentes a sus atribuciones y facultades. El Servicio Estatal de Autonomías (2014, 26), refiriéndose a los gobiernos autónomos municipales ha precisado que también pueden legislar sobre asuntos inherentes a sus gobiernos, tal el caso de la organización jurídica y administrativa de cada gobierno, o con relación a su facultad fiscalizadora o la participación y control social, temáticas que se desprenden de las facultades o atribuciones propias que hacen a un gobierno.

A continuación, se hará breve referencia a las clases o tipos de normas que emanan de una ETA y su naturaleza; i) estatutos y cartas orgánicas; ii) leyes; iii) decretos; iv) resoluciones; v) ordenanzas.

### **Estatutos y Cartas orgánicas**

De conformidad con lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional los estatutos autonómicos y cartas orgánicas son las normas constituyentes de las ETAs. La DCP 0009/2013

ha precisado que el régimen normativo autonómico debe ser entendido como un conjunto sistemático de normas jurídicas entendidas en su más amplio sentido que rigen o regulan una temática o un ámbito competencial. Forman parte de esta fuente de derecho los Estatutos Autonómicos, las Cartas Orgánicas los Estatutos de las Autonomías Indígena originaria campesinas y los demás actos estatutarios de las autonomías. También forman parte de esta fuente de producción estatal, la legislación y las demás normas emitidas por las Entidades Territoriales autónomas en el marco de las facultades conferidas por la Constitución.

En el contexto expuesto, el Tribunal Constitucional Plurinacional señaló en la DCP 0056/2014 que los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas tienen primero un carácter **dispositivo dogmático**, ya que reflejan las características identitarias en cuanto a cultura, historia, valores y principios rectores de la institucionalidad gubernativa, derechos y deberes de los habitantes y otros aspectos comunes que coexistan en un determinado espacio geográfico; y, además, tienen un carácter **orgánico** en virtud del cual se establecen las bases para la organización y funcionamiento de las ETAs, por estas razones se configuran como normas institucionales básicas, pero también complejas, ya que inauguran una autonomía sin precedentes formales en el país, lo cual exige un contenido pactado para reforzar su legitimidad.

En este contexto, los contenidos rectores mínimos, deben ser tomados como referentes indicativos, pero no así como requisitos de validez formal o material que las invaliden, máxime cuando estos elementos o directrices, en caso de no estar contemplados en la normativa estatutaria, podrán ser contempladas en la legislación autonómica de desarrollo; pero además, en el caso de gobiernos municipales, estas directrices no son requisitos de validez formal ni material porque el proceso de transición al régimen autonómico es automático por lo que este régimen se seguirá ejerciendo aun cuando no se hayan aprobado las Cartas Orgánicas<sup>97</sup>.

Lo importante es que estas normas institucionales básicas, cumplan la función que les encomienda la norma suprema, es decir, determine las cuestiones primordiales que permitan establecer la institucionalidad de las ETAs para cumplir los fines constitucionalmente establecidos<sup>98</sup>.

Finalmente, cabe precisar que la DCP 0009/2014 (FJ. III.7.1) ha precisado que las normas estatutarias (estatuto autonómico y carta orgánica) no tienen rango de norma suprema ni de ley fundamental de una entidad territorial en su jurisdicción; la norma fundamental del Estado Plurinacional es la Constitucional, que es la norma que le da unidad a todo el sistema jurídico.



*Sobre el sistema jurídico del modelo autónomo plural y la Constitución como sistema de unidad en el Estado Plurinacional con autonomías véase el soporte teórico de este documento: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural.*

97 DCP 0056/2014.

98 DCP 0056/2014.

## Leyes

La definición de ley que se tomará en este documento es el vinculado tanto a su dimensión material como formal. Bajo la dimensión formal clásica podemos caracterizar a la **ley** como aquella disposición que emana del órgano que tiene para sí el ejercicio facultad legislativa, en observancia estricta del procedimiento, requisitos y formalidades establecidas.

De la caracterización precedente, se puede concluir que a partir del modelo de Estado con autonomías, el órgano encargado de emitir la ley ya no es únicamente la asamblea legislativa plurinacional; es decir, que éste órgano del nivel central ya no tiene para sí el monopolio de la actividad legislativa; por ello; la actividad legislativa, también es ejercida por los otros niveles de gobierno (asamblea departamental, concejo municipal o las instancias que bajo las normas y procedimientos propios de las autonomías indígenas originarias (AIOC), tengan dicha facultad.

En sentido material, se dice ley a cualquier acto o documento que, independientemente del órgano del cual emana y del régimen jurídico que lo caracteriza, expresa (o contenga) normas generales y abstractas (Guastini 2000, 14). A partir de estas acepciones -formal y material- la creación de normas generales y/o abstractas no está reservada al poder legislativo, por tanto, no está prohibido al poder ejecutivo constituirse en fuente normativa. Al mismo tiempo de esta concepción material se ha desarrollado la teoría de la validez de las leyes en función de la teoría del derecho, a partir de la cual una norma no será válida únicamente si provino del órgano competente para emitirla (legislativo o ejecutivo) y si se respetó el procedimiento para su emisión, sino que también sus contenidos deberán guardar correspondencia con la base principista axiológica, que contiene los valores supremos, principios constitucionales y derechos fundamentales, que se encuentran contenidos en la Constitución, norma fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico (García Figueroa 2015, 325).



*Sobre el sistema jurídico del modelo autónomo plural y la Constitución como sistema de unidad en el Estado Plurinacional con autonomías véase el soporte teórico de este documento: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural.*

En el marco de las características de la ley es importante aclarar que su alcance es de carácter general, su aplicación y cumplimiento es obligatorio desde el momento de su publicación. Es importante aclarar que en el marco de lo previsto en el art. 410.II de la CPE, no existe una jerarquización entre las leyes que emanan de los diferentes niveles de gobierno. Este ha sido el entendimiento jurisprudencial definido por el Tribunal Constitucional Plurinacional contenido en las DCP 0004/2013, 0007/2013, entre otras<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> En la DCP 0007/2013 se declaró incompatible con el art. 410.II de la CPE, el art. 10.II incs. 3 y 4 del proyecto de carta orgánica del municipio de San Javier, porque establecía una jerarquía entre la carta orgánica municipal, las leyes nacionales con relación a las leyes municipales.

Asimismo, refiriéndonos a la dinámica legislativa en función a los tipos de competencias asignadas por la Constitución a cada uno de los niveles de gobierno, cabe señalar que en el régimen autonómico la facultad legislativa corresponde a los órganos legislativos de un nivel de gobierno. Así en el caso de las **competencias exclusivas** en el ámbito municipal, el concejo municipal es el que debe elaborar leyes que se desprendan de una o más de sus competencias exclusivas, mientras que el órgano ejecutivo deberá reglamentar la ley que emanó del Concejo Municipal.

En cuanto a las **competencias concurrentes**, cabe recordar que la totalidad de la facultad legislativa le corresponde al nivel central del Estado, aspecto que imposibilita a que otro nivel de gobierno (departamental, municipal, indígena originario campesino y regional) pueda legislar. Esto supone que los otros niveles de gobierno solo podrán reglamentar la aplicabilidad de dicha competencia sobre la base de la normativa que emane del nivel central. El SEA (2014), a partir de la jurisprudencia constitucional contenida en la SCP 2055/2012, ha aclarado que los municipios norman las competencias concurrentes sólo a través de reglamentos cuyos instrumentos normativos son los decretos municipales que emanan del órgano ejecutivo municipal. Lo propio ocurre en el nivel departamental, es decir, sólo el órgano ejecutivo, a través de un decreto reglamentario, podría reglamentar una competencia concurrente.

En el caso de las **competencias compartidas**, en las que el nivel central del Estado tiene la titularidad legislativa general, y una entidad territorial autónoma (departamental, municipal indígena originario campesino) legisla sobre la base de esa norma general nacional<sup>100</sup>. La jurisprudencia constitucional contenida en la SCP 2055/2012, así como el SEA (2014, 25) ha aclarado que será la ley nacional la que debe especificar qué nivel de gobierno estará habilitado para emitir la legislación de desarrollo correspondiente.

Entonces, en la dinámica legislativa para normar competencias compartidas, los otros niveles de gobiernos deberán esperar que el nivel central del Estado emita una ley básica, en la cual se establezca los temas que debe legislar el otro nivel de gobierno en su ley de desarrollo. En el documento del SEA (2014, 26), se ha aclarado que si se trata de una ley de desarrollo que le corresponda al gobierno autónomo municipal será, el Concejo Municipal será el encargado de elaborar la Ley de Desarrollo tomando en cuenta el margo general de la Ley básica del nivel centro, el ejecutivo municipal será el encargado de reglamentar y ejecutar la ley de desarrollo municipal.



*Sobre los tipos de competencia y ejercicio de facultades que emanan del régimen autonómico véase el soporte teórico de este documento: Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural.*

100 Recuérdese que las materias sobre las que se tiene competencia compartida entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas son: 1) el régimen electoral departamental y municipal; 2) Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones; 3) electrificación urbana; 4) juegos de lotería y de azar; 5) Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado; 6) Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal; 7) regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

## Decretos reglamentarios

En el marco del Estado con autonomías un decreto es una norma emitida por el órgano ejecutivo de cualquier nivel de gobierno y que, generalmente, posee un contenido reglamentario de ley, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes (SEA 2014, 15).

Bajo el principio de jerarquía, los efectos de la subordinación del reglamento con relación a la ley, aunque éste sea posterior, es la de no poder abrogar, derogar o modificar el contenido de las normas con rango de ley.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional contenida en la SCP 1714/2012 ha precisado que los decretos reglamentarios son entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.

El encargado de su elaboración es el órgano ejecutivo del nivel de gobierno respectivo; es decir, el concejo municipal o la asamblea departamental, son los órganos que deberán elaborar las leyes que se desprenden de una o más de sus competencias exclusivas, mientras que el órgano ejecutivo respectivo será el que deberá reglamentar la Ley que emanó del concejo municipal o de la asamblea departamental, según sea el caso.

En el ámbito municipal, corresponde precisar que la DCP 0073/2014, ha realizado una clasificación de las facultades reglamentarias de los órganos ejecutivos municipales estableciendo que los órganos ejecutivos municipales en cuanto a sus facultades reglamentarias se clasifican en: a) **Una capacidad reglamentaria de carácter general** a través de normas administrativas para todos los habitantes del territorio municipal, para viabilizar el cumplimiento de las leyes municipales; y, b) **Una capacidad reglamentaria de carácter interno** destinada a viabilizar sus atribuciones y competencias propias.<sup>101</sup>

Así en el ámbito de la autonomía municipal, el órgano ejecutivo municipal en ejercicio de su facultad reglamentaria puede emitir, de acuerdo con lo previsto en el art. 13 de la Ley 482: i) decretos municipales, ii) decretos ediles y iii) resoluciones administrativas.

En este aspecto, cabe aclarar que la jurisprudencia constitucional ha establecido en la DCP 0005/2013, FJ.10.3. que no existe relación jerárquica entre una resolución municipal y un decreto municipal, ya que ambas tienen una naturaleza normativa diferente, en ese orden, el decreto municipal es un acto administrativo que da lugar a la facultad reglamentaria en tres casos: a) En relación a competencias exclusivas de otros niveles una vez que hayan sido transferidos o delegados; b) En cuanto a competencias concurrentes una vez emanada la ley sectorial por parte del nivel central del Estado; y, c) En cuanto a competencias compartidas una vez que el nivel del estado emita la Ley Básica y exista una ley de desarrollo legislativo autónomo.

La máxima instancia de control de constitucionalidad ha señalado que el órgano ejecutivo de una entidad territorial autónoma reglamenta las leyes sancionadas por el órgano deliberativo, pero no las resoluciones del Concejo Municipal ya que estas tienen la finalidad de regular al Concejo Municipal y no a todo el Gobierno Autónomo Municipal<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> En mérito a dicho razonamiento declaró la incompatibilidad del art. 17.II.3 de la Carta Orgánica de Padilla. Véase FICHA 200 ANEXO A, Sistematización jurisprudencial autonómica.

<sup>102</sup> DCP 0004/2013.

En este contexto, un decreto municipal emerge de la facultad reglamentaria en cuanto a competencias exclusivas de otros niveles que fueren delegadas o transferidas. Asimismo, este acto administrativo puede emerger de facultades reglamentarias en relación con competencias concurrentes una vez emitida la ley sectorial. Finalmente, este instrumento podrá normar temáticas en cuanto a legislación básica emitida por el nivel central y siempre y cuando exista una ley de desarrollo del legislativo autónomo respecto a competencias compartidas<sup>103</sup>.

## Reglamentos

Se ha señalado que la facultad reglamentaria no sólo se traduce en la capacidad de emitir decretos reglamentarios para viabilizar la ejecución de las leyes, atribución que le corresponde al órgano ejecutivo, ya sea del nivel central o de cualquiera de las ETAs. Empero, también existe una capacidad reglamentaria de **carácter interno**, destinada a viabilizar atribuciones y competencias propias. Esto significa que los reglamentos de este último carácter también podrán ser emitidos por el órgano legislativo de cualquier nivel de gobierno, en tanto y en cuanto, se refiera a aspecto de orden interno y administrativo.

En el marco de lo señalado denominaremos reglamentos, a aquellos instrumentos normativos emitidos en el marco de la facultad reglamentaria de carácter interno, y que podrán ser elaborados, tanto por el órgano ejecutivo de un nivel de gobierno, como por el órgano legislativo, de carácter administrativo o interno destinados a viabilizar sus atribuciones y competencias propias, por ejemplo, el reglamento de debates. De otro lado, denominaremos decretos reglamentarios a aquellos instrumentos normativos orientados a viabilizar, ejecutar las leyes emitidas por los órganos legislativos de un nivel de gobierno.

Esta diferenciación se la realiza sin perjuicio de la denominación que pudiera realizarse por las entidades autónomas, lo esencial es que se tenga clara la naturaleza, alcances y uso de cada uno de ellos. Así en el ámbito de la autonomía municipal, suele considerarse al reglamento como toda disposición jurídica de carácter general, emitida por el órgano ejecutivo municipal y con valor subordinado a la Ley dictada por el órgano legislativo en virtud de su propia competencia (Servicio Estatal de Autonomías 2014, 18). Sin embargo, también habrá que recordar que existen los reglamentos de orden administrativo que pueden ser emitidos tanto por el ejecutivo municipal como por el Concejo municipal<sup>104</sup>.

El Tribunal Constitucional Plurinacional ha precisado que el reglamento del Concejo Municipal, vinculado al ejercicio de la principal facultad constitucional asignada a los órganos deliberantes, esto es, la facultad de fiscalizar al órgano ejecutivo, no tiene carácter obligatorio para este órgano, porque la capacidad reglamentaria del órgano legislativo, no alcanza al gobierno municipal, sino a la regulación de la esfera interna de ese órgano deliberante, por lo tanto, para que una norma del órgano deliberante, sea obligatoria para todos los órganos

---

103 DCP 0005/2013.

104 Así ha quedado precisado en las DCP 0073/2014 y 0021/2015, en la que se determinó lo siguiente: "(...) el Órgano Titular de la facultad reglamentaria es el Órgano Ejecutivo, instancia llamada a reglamentar las leyes municipales emitidas por el Concejo Municipal, las leyes del nivel central del Estado cuando respecto a las atribuciones distribuidas de las competencias concurrentes, la legislación de desarrollo emitida por el Concejo Municipal en sujeción a la legislación básica, y finalmente reglamentar la legislación que devenga respecto de las competencias transferidas y/o delegadas. Sin embargo; los Concejos Municipales se encuentran habilitados para contar con su propia reglamentación, la cual debe ser de carácter administrativo interno, en correspondencia al principio de separación de órganos; es decir, tanto el órgano legislativo como el órgano ejecutivo podrán contar con reglamentos específicos sobre administración y control contemplados para cada órgano, los cuales únicamente normarán al órgano emisor de la normativa administrativa". Añadiendo que "En correspondencia con el principio de separación e independencia de órganos, el Concejo Municipal no puede emitir normativa administrativa interna vinculante a todo el Gobierno Autónomo Municipal, correspondiendo a cada órgano establecer su propia normativa administrativa interna (...)".

de una entidad territorial autónoma municipal, debe tener cualidad legislativa, es decir, el acto debe emanar de una ley municipal y no de un reglamento o resolución<sup>105</sup>.

### Resoluciones

Los órganos legislativos pueden emitir resoluciones en el marco de sus propias competencias y facultades. Así en el ámbito municipal, el SEA (2014, 83) precisa que la resolución municipal, es la disposición municipal mediante la cual se: 1) autorizan o aprueban ciertas acciones o actos de las y los servidores del Gobierno Autónomo municipal; 2) se otorgan honores o reconocimientos a instituciones, personas o cosa; 3) organiza al Concejo municipal. En el modelo de ley municipal del ordenamiento jurídico, propuesto por el SEA, se especifica que las resoluciones municipales no surten efecto alguno sobre el órgano ejecutivo, excepto cuando este es el que solicita una autorización o aprobación.

### Ordenanzas

En cuanto a las ordenanzas municipales la jurisprudencia constitucional ha señalado que la ordenanza municipal, que es interna del ejecutivo municipal, no debe confundirse con la reglamentación interna del ordenamiento jurídico municipal, teniendo en cuenta que las facultades legislativa y reglamentaria del gobierno autónomo municipal, conforme a la Constitución Política del Estado son de dos tipos: a) Las legislativa, la capacidad de emitir leyes; y, b) Las reglamentarias, limitado a la administración interna del propio órgano, solo para viabilizar el ejercicio de sus atribuciones y competencias (reglamento de debates). En tanto que las facultades normativas del Órgano Ejecutivo municipal se limitan al ámbito de lo estrictamente reglamentario. DCP 0073/2014

En este punto, es importante repasar algunas observaciones realizadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, especialmente en el ámbito normativo municipal, en ese marco, ha señalado que la ordenanza municipal, que es interna del ejecutivo municipal, no debe confundirse con la reglamentación interna del ordenamiento jurídico municipal, teniendo en cuenta que las facultades legislativa y reglamentaria del gobierno autónomo municipal, conforme a la Constitución Política del Estado son de dos tipos: a) Las legislativa, la capacidad de emitir leyes; y, b) Las reglamentarias, limitado a la administración interna del propio órgano, solo para viabilizar el ejercicio de sus atribuciones y competencias (reglamento de debates). En tanto que las facultades normativas del Órgano Ejecutivo municipal se limitan al ámbito de lo estrictamente reglamentario<sup>106</sup>.

Además, el máximo contralor de constitucionalidad precisó que la ordenanza municipal no corresponde ser desarrollada por el Concejo Municipal<sup>107</sup>.

También, el máximo contralor de constitucionalidad señala que los gobiernos autónomos municipales en lo esencial deberán sujetarse a las reglas de la técnica legislativa y en la descripción de la estructura jerárquica de su normativa interna deberán incorporarse los siguientes elementos necesariamente concurrentes: i) Identificación del órgano emisor, referido a la instancia que elabora y emite la norma (concejo municipal y ejecutivo municipal por separado); ii) Naturaleza y alcance de la norma, referido al objeto que va a regular la norma, definiendo su ámbito de aplicación ya sea general o de carácter interno para facilitar el ejercicio de las competencias asignadas a cada órgano; y, iii) La jerarquía normativa inter-

---

105 DCP 0016/2015.

106 DCP 0073/2014.

107 DCP 0073/2014.

na de cada órgano, partiendo por aquellos que hacen al ejercicio del gobierno municipal, para concluir en las normas de alcance interno que facilitan el ejercicio de las atribuciones y funciones asignadas a cada órgano<sup>108</sup>.

### 3.2. Los principios de aplicación normativa

En el régimen autonómico, de conformidad con lo previsto en el art. 410.II de la CPE son dos principios los que rigen las reglas de colisión normativa i) principio de jerarquía normativa y ii) principio de repartición competencial.

En cuanto al **principio de jerarquía normativa**, el Tribunal Constitucional Plurinacional de una lectura del art. 410.II de la CPE ha precisado que la jerarquía normativa es aplicable en cuanto a la subordinación que debe existir por parte de las fuentes plurales de derecho al Bloque de Constitucionalidad; en cambio, entre la ley emanada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y la normativa autonómica, no existe jerarquía alguna, sino que rige el principio de repartición competencial<sup>109</sup>.

También ha establecido no existe jerarquía normativa entre las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena; estas se rigen por el principio de igualdad jerárquica entre ellas.

En esta misma línea de pensamiento, señaló el máximo contralor de constitucionalidad que: Tampoco existe jerarquía alguna entre leyes sectoriales emitidas en cuanto a competencias concurrentes y legislación básica emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional en el ejercicio de competencias compartidas<sup>110</sup>.

En tanto que el **principio de repartición competencial** se aplica cuando la colisión normativa de produce entre las normas del nivel central y las normas provenientes del sistema autonómico y entre éstas. Esto porque en el marco del sistema plural de fuentes de producción normativa vigente, las colisiones normativas en el ámbito competencial, al tratarse de la relación entre normas de dos sistemas jurídicos diferentes, es decir provenientes de ETAs diferentes entre las que no existe jerarquía, la única forma posible de resolver las posibles colisiones normativas es en virtud a la asignación competencial; es decir, si bien existe la misma jerarquía entre la ley del nivel central, municipal, departamental e indígena originaria campesino, ello no significa que todas las entidades regularán cualquier materia.

En cuanto a la colisión normativa y los principios rectores, la jurisprudencia constitucional ha establecido que al tratarse de la relación entre normas de dos sistemas jurídicos diferentes; es decir, provenientes de entidades territoriales entre las que tampoco se reconoce jerarquía alguna, la única forma posible de resolver las posibles colisiones normativas es en virtud de la asignación competencial. Así, la ley municipal se aplicará con preferencia a la ley nacional si es que se tratase de una competencia municipal, y viceversa (DCP 0026/2013)

---

108 DCP 0047/2015.

109 El Tribunal Constitucional Plurinacional, señaló que la asignación competencial del sistema autonómico Boliviano, no corresponde a una norma institucional básica, sino a la Constitución Política el Estado y la Ley atribuible al nivel central del estado. Ver DCP 0170/2016. Asimismo, esta máxima instancia de control de constitucionalidad, ha establecido que la Carta Orgánica, como toda norma institucional básica, solo está sometida a la Norma Suprema y la aplicación del resto de la normatividad proveniente de otros niveles, no se define por criterios de jerarquía, sino por el respeto a los ámbitos competenciales asignados a cada nivel territorial por la Ley Fundamental. Ver DCP 0027/2013.

110 DCP 0005/2013



*Sobre los principios jerarquía normativa y de repartición competencial y las reglas de colisión normativa véase el soporte teórico de este documento Anexo 1, Funcamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural.*

## 4. La estructura de la ley

De acuerdo con el documento Elementos Esenciales de Técnica Legislativa (Programa CONCED, s/f), la estructura de la ley refleja el orden lógico de su construcción: de lo general a lo particular, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo adjetivo, de lo abstracto a lo concreto. Entre las formas de entender la estructura de la ley, sostiene que son dos: i) una estructura conceptual y ii) una estructura de ordenamiento.

En la **estructura conceptual**, la ley transitará del preámbulo a las disposiciones preliminares; de ellas a las generales y concluirá con las especiales. Su grado de complejidad determinará si poseen las disposiciones orgánicas, las procedimentales y las punitivas. Se formularán en la parte final de la ley las disposiciones complementarias o adicionales, las transitorias, las abrogatorias y derogatorias.

En la **estructura de ordenamiento**, la ley revela un orden que, de mayor a menor, incluye las siguientes categorías: Código, Libro, Parte, Título, Capítulo, Artículo. Algunas veces se introduce como parte de los capítulos, las denominadas Secciones y Subsecciones. Internamente los artículos, según sea el caso, se dividirán en párrafos e incisos, y excepcionalmente en párrafos.

La **parte dispositiva o normativa** se integra por todos los artículos y disposiciones obligatorias de la ley, es el texto mismo de la ley, que contiene el conjunto de normas y reglas de carácter sustantivo y/o adjetivo que contiene una ley.

### 4.1. El preámbulo o exposición de motivos

El preámbulo presenta los antecedentes de la ley, sus objetivos, fundamentos, alcances, marco legal, finalidades y condiciones de aplicabilidad.

La Guía de Desarrollo Legislativo para el Ejercicio de la Autonomía Municipal, SEA (2014, 44), define a la exposición de motivos como la explicación del alcance y justificación que hace el proyectista sobre el contenido del proyecto de ley presentado. Complementa este alcance el documento Elementos de técnica legislativa. Fichas de estudio en el que se rescata que "el preámbulo presenta los antecedentes de la ley, sus objetivos, fundamentos, alcances, marco legal, finalidades y condiciones de aplicabilidad" (Programa CONCED, s/f, 5)

Es importante tener en cuenta que su elaboración es fundamental para la justificación del proyecto de ley. Asimismo, su contenido será esencial para el momento de la aplicación de la ley, pues permitirá desentrañar el espíritu de la norma.

De acuerdo con las directrices del SEA (2014, 44), la exposición de motivos deberá dejar

establecido de qué competencia o atribución propia del concejo municipal se desprende la ley. Asimismo, aclara que la exposición de motivos en el nivel central no constituye parte integrante del texto de la norma. Se inserta porque tiene la finalidad de presentar la explicación que se hace conocer a los miembros que van a sancionar la ley, convirtiendo el proyecto en disposición legal y porque tiene un valor para interpretar, en caso de duda.

El documento de Elementos esenciales de técnica legislativa. Fichas de estudio (Programa CONCED, s/f), precisa que el preámbulo o exposición de motivos de toda ley debe considerar los siguientes aspectos:

- **Exposición de la problemática o necesidad social** que ha determinado el interés de la legisladora o el legislador para proyectar una solución legislativa.
- **Información clave** existente para entender la problemática identificada desde distintos ángulos de interpretación (visiones políticas, económicas, culturales, sociológicas, éticas, étnicas, de género, entre otras)
- **Antecedentes legales** que a través del tiempo han tratado la temática o, por el contrario, expresión de la carencia de regulación al respecto.
- **Determinación de los objetivos y resumen** del contenido del proyecto legislativo. Explicación de los mecanismos de solución elegidos en la ley proyectada.
- **Marco legal** vigente que regule la materia o se convierte en sustento para legislar sobre el tema, mismo que debe ser presentado en orden jerárquico.
- **Análisis jurídico de la competencia** de la legisladora o del legislador para regular la materia, identificando las normas que le atribuyen esa competencia, sin citarlas textualmente en su contenido, pero sí parafraseándolo.
- **Expresión clara de las finalidades** perseguidas, tanto a mediano como a largo plazo, con la introducción de la ley a la realidad social. Previsión de sus efectos deseables y aquellos que probablemente puedan ser perjudiciales.
- **Condiciones de viabilidad económica-presupuestaria.**

## 4.2. El título de la ley

De acuerdo con el documento Elementos esenciales de Técnica Legislativa. Fichas de Estudio, el **título** de la ley, identifica e individualiza a la ley en relación a otras leyes de igual o superior jerarquía. La identidad de la ley está marcada por su denominación, número, fecha y categoría normativa (Programa CONCED, s/f, 7).

Para su redacción es importante tener en cuenta que el título de la ley debe estar en total apego al objeto de esta. Debe ser breve, único y concreto, porque así permite identificar la idea central del texto normativo, dándole identidad y jerarquía.

Se debe evitar expresiones ambiguas, citas de fechas, números, abreviaturas, siglas y juicios de valor. El nombre de la ley en algunos casos puede estar acompañado del nombre de una persona notable. Se sugiere que los nombres no correspondan a personas vivas.

De acuerdo con el documento Elementos de técnica legislativa, el título de la ley se integra de los siguientes cuatro elementos:

- La **categoría normativa**: permite diferenciar el origen de la producción legislativa según el nivel de gobierno que la emita (leyes nacionales, departamentales y municipales).

- También se pueden incluir, en este aspecto, algunas de las categorías que la legislación previa haya establecido: leyes de desarrollo, leyes declarativas, leyes honoríficas, leyes adjetivas o reglamentarias.
- El **número**: individualiza la ley del resto de leyes producidas y permite identificar el orden correlativo de producción y una referencia rápida para su búsqueda.
- La **fecha**: en general corresponde a la de promulgación por el ejecutivo o, alternativamente, por el propio legislativo.
- La **denominación o nombre de la ley**: aunque se suele confundir con el título, su propósito es el de identificar de manera clara y sencilla el objeto de regulación. Se recomienda que sea corto y preciso.

El nombre debe ser escrito en mayúsculas, debe llevar el número de la norma en números cardinales y la fecha de promulgación.



En las líneas que siguen nos referiremos a la **estructura** de la ley, desde el enfoque de su ordenamiento, para ello se seguirán las directrices de técnica legislativa de los aportes con miras a fortalecer la técnica legislativa en la elaboración de normas por el Servicio Estatal de Autonomías (SEA, 2014), así como del Ministerio de Autonomías: Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación y el documento Elementos de Técnica Legislativa: Fichas de Estudio, elaborado en el marco del Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho (Programa CONCED), así como las que emanan de la doctrina en el derecho comparado.

En el marco de lo señalado se tienen las siguientes reglas y recomendaciones para el diseño de la estructura de la ley:

- a. Las leyes cortas de menos de siete artículos no requieren ser divididas por capítulos y otra división.
- b. A partir de ese número y dependiendo del volumen de la ley, ésta se divide en: libros; títulos; secciones, capítulos.  
Normalmente los libros son utilizados en Códigos; por ejemplo, el código civil boliviano tiene libros, títulos, capítulos y secciones. La Ley marco de autonomías tiene títulos, capítulos y secciones.

- c. Si la ley norma sobre varios temas, se organizará en capítulos, que se enumeran en números romanos y en forma progresiva, seguidos del nombre en mayúsculas y negritas. Ej. Capítulo I, Capítulo II; Capítulo III, etc.

LEY No. 031  
LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN  
"ANDRÉS IBÁÑEZ"

|  |  |  |
|--|--|--|
| CAPÍTULO I<br>MARCO CONSTITUCIONAL,<br>OBJETO, ALCANCE | CAPÍTULO II<br>PRINCIPIOS Y DEFINICIONES | CAPÍTULO III<br>BASES DEL RÉGIMEN<br>DE AUTONOMÍAS |
|--|--|--|

- d. Si la ley norma sobre varios temas y alguno de esos temas se dividen en subtemas, la ley se organizará en Capítulos y Secciones. La Sección se enumera progresivamente dentro del Capítulo con números romanos, lleva un nombre que indica el tema escrito en mayúsculas y en negritas. Ejemplo: El Título II, Bases de la organización Territorial de la Ley Marco de Autonomías permite ejemplificar lo señalado.

LEY No. 031  
LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN  
"ANDRÉS IBÁÑEZ"

|  |   |                                       |                                |
|--|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| CAPÍTULO I<br>BASES DE LA<br>ORGANIZACIÓN<br>TERRITORIAL | CAPÍTULO II<br>ESPACIOS DE PLANIFICACIÓN<br>Y GESTIÓN |                                       | CAPÍTULO III<br>MANCOMUNIDADES |
| Arts. 14 al 17   | SECCIÓN I<br>REGIÓN                                   | SECCIÓN II<br>REGIÓN<br>METROPOLITANA | Art. 29                        |
|  | Arts. 19 al 24  | Arts. 25 al 26                        |                                |

- e. Si la ley regula sobre varios temas y éstos se pueden agrupar en temáticas más amplias, la ley se organizará en Títulos y Capítulos, pudiendo existir Secciones dentro de los capítulos que por los subtemas a desarrollarse así lo requieran. El **Título** se enumera con números romanos, seguido del nombre que indica su contenido escrito con mayúsculas y negritas.

LEY No. 031  
LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN  
"ANDRÉS IBÁÑEZ"

| TÍTULO II<br>BASES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL        |   |                                       |                                |
|--|---|---------------------------------------|--------------------------------|
| CAPÍTULO I<br>BASES DE LA<br>ORGANIZACIÓN<br>TERRITORIAL | CAPÍTULO II<br>ESPACIOS DE PLANIFICACIÓN<br>Y GESTIÓN |                                       | CAPÍTULO III<br>MANCOMUNIDADES |
| Arts. 14 al 17   | SECCIÓN I<br>REGIÓN                                   | SECCIÓN II<br>REGIÓN<br>METROPOLITANA | Art. 29                        |
|  | Arts. 19 al 24  | Arts. 25 al 26                        |                                |

- f. Se utiliza la estructura de un **Libro** para disposiciones legales de gran extensión, cuando su alcance de regulación se refiere a una rama del derecho como son los códigos. Los libros se enumeran en forma progresiva dentro de la ley, utilizando número cardinales escritos en forma literal; el nombre en mayúsculas y en negrillas.

|  |                                |   |   |
|--|--------------------------------|---|---|
| CÓDIGO CIVIL<br>LIBRO PRIMERO<br>DE LAS PERSONAS       |                                |   |   |
| TÍTULO I<br>DE LAS PERSONAS INDIVIDUALES               |                                |   |   |
| CAPÍTULO I<br>DEL COMIENZO Y FIN<br>DE LA PERSONALIDAD | CAPÍTULO II<br>DE LA CAPACIDAD | CAPÍTULO V<br>DE LA AUSENCIA                  |   |
| Arts. 1 al 2   | Arts. 3 al 5                   | SECCIÓN I<br>DE LA DECLARACIÓN<br>DE AUSENCIA | SECCIÓN II<br>DE LA DECLARACIÓN<br>DE FALLECIMIENTO<br>PRESUNTO |
|  |                                | Arts. 19 al 24                                | Arts. 25 al 26  |

- g. El **artículo** es la unidad normativa básica, elemental y fundamental de la ley. Cada artículo debe tratar una idea sobre un tema y constituir un conjunto completo que no requiera del artículo anterior o posterior para comprenderlo (SEA, 2014, 47). Los artículos enlazados entre sí, forman los capítulos, que a su vez configuran los títulos.

La palabra artículo se escribe en minúsculas con la letra inicial inicial en mayúscula, se enumera progresivamente dentro de la Ley con números cardinales seguidos de un punto: "Artículo", cada artículo lleva un nombre denominado epígrafe o "*nomen juris*", escrito entre paréntesis en minúscula o mayúscula, luego un punto seguido y todo en negrillas. El *nomen juris* o epígrafe debe sintetizar la idea que desarrollará el artículo, al ser el rótulo que resume su contenido. Ej.

#### **Artículo 4. (Requisitos)**

Dentro de las reglas mínimas de redacción, es recomendable redactar artículos breves y de frases cortas, pero si el contenido del artículo es extenso es mejor dividirlo en párrafos, incisos y subincisos. (SEA, 2014, 47).

También es importante señalar que en caso de reformas e incorporaciones posteriores a una ley a efecto de no desordenar el texto normativo, se sugiere agregar al número del artículo los adverbios "*bis*", "*ter*", "*quater*", etc. Ejemplo:

#### **Código Penal Boliviano**

**Artículo 13 quater.- (DELITO DOLOSO Y CULPOSO).** Cuando la Ley no conmina expresamente con pena el delito culposo, sólo es punible el delito doloso.

- h. Los **parágrafos**, son divisiones más claras dentro del artículo que expresan diferentes ideas sobre un mismo tema, es recomendable hasta un máximo de cuatro párrafos por artículo.

El artículo se dividirá en párrafos -identificados cada uno de ellos con numeración correlativa romana- cuando bajo una idea común deban tomarse previsiones distintas pero relacionadas entre sí; por el contrario, un artículo se dividirá en párrafos -identificados cada uno de ellos con letras minúsculas del alfabeto- cuando precisen una fórmula introductoria que enuncie el elemento unificador de cada inciso.

Los párrafos no llevan nombre y pueden subdividirse en párrafos sin necesidad de numerarlos. Ejemplo:

## Ley Marco de Autonomías

### Artículo 133. (ACUERDOS Y CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES).

I. Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos.

II. Se prohíbe la federación de gobiernos autónomos departamentales donde se tomen decisiones políticas de manera colegiada y vinculante para sus gobiernos, en contravención a la Constitución Política del Estado y las leyes. El incumplimiento de este precepto dará lugar a la aplicación de las medidas jurisdiccionales que correspondan.

i. Los **numerales**, son divisiones del artículo que pueden estar ubicadas dentro del párrafo o directamente dentro del artículo. Se utilizan para enumerar una serie de atribuciones, obligaciones, facultades, requisitos, etc. que en un artículo sean nombrados.

Se enumera progresivamente dentro del párrafo o artículo con números cardinales seguidos de un punto, no llevan nombre. Ejemplo:

## LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

### Artículo 62. (CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS).

I. Los contenidos mínimos que deben tener los estatutos autonómicos o cartas orgánicas son los siguientes:

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.
  2. Identidad de la entidad autónoma.
  3. Ubicación de su jurisdicción territorial.
  4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.
  5. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo.
- (...)

II. Es también contenido mínimo en el caso de los estatutos de las autonomías indígena originaria campesinas, la definición de la visión y estrategias de su propio desarrollo en concordancia con sus principios, derechos y valores culturales, la definición del órgano y sistema de administración de justicia, así como prever la decisión del pueblo de renovar periódicamente la confianza a sus autoridades. Es también obligatorio que el contenido especificado en el Numeral 2 del Párrafo anterior incluya la denominación de la respectiva autonomía indígena originaria campesina en aplicación del Artículo 296 de la Constitución Política del Estado.



*No es aconsejable utilizar incisos alfabéticos para enumerar porque su alcance es finito y en caso de necesitar una enumeración externa se tendría que recurrir a la doble letra en los incisos*

j. Los **incisos**, son la mínima división dentro del texto de una ley, deben estar ubicados dentro de un numeral.

Se escriben en orden alfabético con letras minúsculas seguidos de un paréntesis de cierre, no llevan nombre.

Ejemplo:

## **LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN**

### **Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO).**

I. De acuerdo con la competencia exclusiva del Numeral 5, Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:

1. Establecer mediante ley el régimen de recursos hídricos y sus servicios, que comprende:
  - a) La regulación de la gestión integral de cuencas, la inversión, los recursos hídricos y sus usos.
  - b) La definición de políticas del sector.
  - c) El marco institucional.
  - d) Condiciones y restricciones para sus usos y servicios en sus diferentes estados.

### **4.3. El objeto de la ley**

Expresa el "qué" se está normando e identifica la materia o asunto que la ley va a regular. Es por eso por lo que el objeto está netamente relacionado a la ley.

El objeto de la ley corresponde a la materia específica sobre la que se legisla. Es frecuente la confusión entre el objeto de la ley con el objetivo de esta. Por ejemplo, cuando se regula sobre la Madre Tierra, será el objeto de la ley; el objetivo será su protección.

## Objetivo de la Ley

### LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

*Artículo 1. (OBJETO). La presente Ley 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*

## 4.4. Ámbito de aplicación

Define el alcance de la ley. Generalmente toda norma es de carácter general y obligatorio para todos, salvo que en su ámbito de aplicación deje establecido que se diferencia de las normas comunes porque tiene alguna especial característica que limita su alcance habitual en lo institucional, territorial, material, temporal y/o personal.

### LEY No. 2027

### ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

#### Artículo 3°.- (AMBITO DE APLICACIÓN).

- I. El ámbito de aplicación del presente Estatuto abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración.
- II. Igualmente están comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Estatuto los servidores públicos que presten servicios en las entidades públicas autónomas autárquicas y descentralizadas.
- III. Las carreras administrativas en los Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Escalafón Judicial del Poder Judicial, Carrera Fiscal del Ministerio Público, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Público, se regularán por su legislación especial aplicable en el marco establecido en el presente Estatuto.

Los Servidores Públicos dependientes de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, servicio de Salud Pública y seguridad Social, estarán solamente sujetos al Capítulo III del Título II y al Título V del presente Estatuto.

## 4.5. Los principios de ley

Los principios de la ley son directrices que deben regir a las personas que aplican la ley. Se suelen incluir también valores. Tanto los principios y valores son entendidos como parte de los fundamentos, la identificación de los bienes/institutos, personas (bien jurídico protegido) que se quieren resguardar con la aprobación de la ley (Programa CONCED s/f).

## Principios

LEY No. 031

### LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

*Artículo 1. (PRINCIPIOS). Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas son:*

*1. Unidad.- El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado.*

## 4.6. Las definiciones

Se utilizan definiciones cuando en la ley es necesario utilizar términos técnicos, especializados, poco comprensibles, o términos de contenido que no son unívocos y que para efecto de la norma a ser dictada se utilizan con un diferente alcance al común de la ciudadanía. Es recomendable utilizar las definiciones aclaratorias para evitar posibles ambigüedades o diferentes interpretaciones.

De conformidad con el documento del SEA, definir un término es traducirlo a un lenguaje más comprensible para la gente en general, para especificar cómo se entiende en esa Ley dicho término (SEA, 2014, 55), y de esta forma para lograr claridad en la lectura y en su aplicación.

## Definiciones

LEY No. 300

### LEY MARCO DE LA MADRE TIERRA Y DESARROLLO INTEGRAL PARA VIVIR BIEN

*Artículo 5. (DEFINICIONES). A los efectos de la presente Ley se entiende por:*

*1. Madre Tierra. Es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen.*

## 4.7. Fines de la norma

Los fines de la norma representan las metas a las que se quiere arribar con la puesta en vigencia de la ley y su posterior aplicación.

Las finalidades se pueden asumir en dos sentidos: i) cuando las finalidades han sido concedidas como aquellos propósitos que se pretenden lograr con la implantación de la ley a largo plazo; para este caso, es aconsejable que ese tipo de finalidades sean introducidas en la exposición de motivos; y, ii) cuando las finalidades corresponden a propósitos de corto y mediano plazo; estas finalidades contribuyen al logro del objetivo principal que se registra en el primer artículo de la ley, relativo al objeto de la misma. Su inclusión es aconsejable porque permite tener indicadores de cumplimiento que facilita una evaluación posterior de la efectividad de la ley (Programa CONCED, s/f).

## Fines

### LEY No. 300 LEY MARCO DE LA MADRE TIERRA Y DESARROLLO INTEGRAL PARA VIVIR BIEN

*Artículo 3. (FINES). Son fines de la presente Ley:*

- 1. Determinar los lineamientos y principios que orientan el acceso a los componentes, zonas y sistemas de vida de la Madre Tierra.*
- 2. Establecer los objetivos del desarrollo integral que orientan la creación de las condiciones para transitar hacia el Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.*
- 3. Orientar las leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos del Estado Plurinacional de Bolivia para el Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la*

## 5. El contenido de la ley

Con relación a los contenidos de la norma debemos preguntarnos ¿cómo se organiza el contenido de la ley? De acuerdo con la técnica legislativa, las disposiciones en las que se organiza la ley son: i) Disposiciones preliminares; ii) Disposiciones Generales; iii) Disposiciones especiales; iv) Disposiciones orgánicas; v) Disposiciones procedimentales; vi) Disposiciones finales; vii) Disposiciones adicionales, que a su vez se organizan en: a) Disposiciones transitorias; b) abrogatorias, y, c) derogatorias; vii) Anexos.

### 5.1. Disposiciones preliminares

Son las disposiciones que establecen el marco en el cual se aplicará la ley, los objetivos o las metas a alcanzar. Sus contenidos orientan la interpretación de la norma.

Las disposiciones preliminares habituales son: i) el objeto de la ley; ii) ámbito de aplicación; iii) fines; iv) principios jurídicos y valores; v) definiciones a partir de las cuales se especializa el contenido del texto<sup>111</sup>.

### 5.2. Disposiciones generales o sustantivas

Las disposiciones generales o sustantivas incluyen las regulaciones que dan sentido y cuerpo a la ley, contienen las regulaciones sobre las conductas deseables o reprochables establecidas por la legisladora o el legislador

### 5.3. Disposiciones Especiales

Son aquellas que se refieren a casos particulares y que por su grado de comprensión se separan de las disposiciones generales, porque son casos que escapan a la regulación general. (SEA, 2014, 57).

## Disposiciones especiales

LEY No. 2492  
CÓDIGO TRIBUTARIO BOLIVIANO

*Artículo 12. (CONTRIBUCIONES ESPECIALES). Las contribuciones especiales son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador, beneficios derivadas de la realización de determinadas obras o actividades estatales y cuya producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación. El tratamiento de las contribuciones especiales emergentes de los aportes a los servicios de seguridad social se sujetará a disposiciones especiales, teniendo el presente Código carácter supletorio.*

## 5.4. Disposiciones Orgánicas

Son aquellas normas que establecen la creación de instituciones y sus atribuciones elementales, como la Ley No. 027, de la Ley Tribunal Constitucional Plurinacional, o la Ley Orgánica del Ministerio Público.

## Disposiciones orgánicas

LEY No. 031  
LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

CAPÍTULO III

SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS

*Artículo 125. (OBJETO). Se crea el Servicio Estatal de Autonomías...*

*Artículo 126. (NATURALEZA). El Servicio*

*Artículo 127. (ESTRUCTURA). El Servicio*

*Artículo 128. (MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA). I. La máxima autoridad*

*Artículo 129. (ATRIBUCIONES).*

## 5.5. Disposiciones procedimentales

Son las que determinan los pasos del procedimiento al que estarán sujetos tanto los órganos como los particulares.

## Disposiciones procedimentales

LEY No. 247  
LEY REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO  
SOBRE BIENES INMUEBLES URBANOS  
DESTINADOS A VIVIENDA

CAPÍTULO III

PROCESO JUDICIAL DE REGULARIZACIÓN INDIVIDUAL

*Artículo 8. (COMPETENCIA JURISDICCIONAL).*

*Artículo 9. (LEGITIMACIÓN ACTIVA).*

*Artículo 10. (REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD).*

*Artículo 11. (PROHIBICIÓN). I. La máxima autoridad*

*Artículo 12. (PROCEDIMIENTO SUMARIO).*

## 5.6. Disposiciones sancionatorias

Son aquellas que establecen sanciones en caso de incumplimiento de la norma.

Las reglas de técnica legislativa sugieren que cuando las disposiciones sancionatorias son pocas, es aconsejable ubicarlas como un artículo a continuación del artículo cuyo incumplimiento se sanciona; caso contrario es aconsejable que exista un Capítulo que se refiera a las sanciones por incumplimiento de la ley.



## 5.7. Disposiciones finales

Son el conjunto de disposiciones que conforman la parte final de la ley. En ella se define el tránsito de un régimen anterior a uno nuevo, se dejan sin efecto disposiciones anteriores y se complementa el sentido del cuerpo principal para así garantizar su eficaz aplicación.

La parte final de una ley reúne disposiciones que no corresponden de manera directa a la temática sustantivo o principal de la ley; pero sí contribuyen a una clara y eficaz aplicación de esta. Pueden ser adicionales, transitorias, abrogatorias y derogatorias y finales. Al referirse a contenidos específicos no se estructuran bajo artículos.

Las disposiciones finales establecen: i) reglas competenciales; ii) preceptos modificatorios; iii) reglas de supletoriedad; iv) autorizaciones y mandatos de producción normativa (ámbito material, plazos y principios); y, v) reglas de entrada en vigor.

## 5.8. Disposiciones adicionales

Las disposiciones adicionales regulan regímenes jurídicos especiales o complementarios (territorial, personal, económico o procesal) que no pueden situarse en el articulado del cuerpo principal de la norma. Reforman otras disposiciones normativas, expresan mandatos y autorizaciones dirigidas a los distintos órganos del Estado.

Atribuyen competencias a los órganos del Estado, funciones a las instituciones, disposiciones normativas externas aplicables a los supuestos regulados por la norma principal y preceptos residuales que no deben incorporarse a la parte dispositiva (SEA, 2014, 60).

## Disposiciones adicionales

### LEY No. 247 LEY DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO SOBRE BIENES INMUEBLES

#### DISPOSICIÓN ADICIONAL

*TERCERA. En el caso de matrimonios y uniones libre o de hecho comprobadas, el título de regularización del derecho propietario de un bien inmueble urbano destinado a vivienda, será emitido y registrado a favor de ambos cónyuges o convivientes consignando los nombres completos con obligatoriedad.*

## 5.9. Disposiciones transitorias

Son medidas de carácter legal y cumplimiento obligatorio, utilizadas para establecer mandatos temporales a corto plazo en una norma.

Las Disposiciones transitorias tiene como finalidades, entre otras: i) facilitar el tránsito del anterior régimen al régimen jurídico previsto por la nueva norma; ii) determinar procedimientos de compatibilización por el cambio de régimen normativo y dar plazos para la reglamentación o emisión de una norma conexas de la ley emitida (SEA, 2014, 60).

## Disposiciones transitorias

### LEY No. 031 LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Se reconoce a los gobiernos municipales el dominio tributario y la administración del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores y el Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 843 y sus disposiciones reglamentarias.*

*Mientras no se emita la legislación específica, las entidades territoriales autónomas municipales continuarán administrando la coparticipación del Impuesto Especial al Consumo de la Chicha de Maíz con Grado Alcohólico*

## 5.10. Disposiciones abrogatorias

Las disposiciones abrogatorias determinan qué normas dejarán de tener vigencia a partir de la promulgación de la nueva ley. Dependiendo de su alcance, podrán suprimir parcial o totalmente una o más normas.

Existen dos tipos de disposiciones abrogatorias: i) las **expresas**, aquellas que indican el número y nombre de la ley que pierde vigencia y, ii) son **tácitas**, cuando se establece en forma genérica que “quedan abrogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley”.

Las reglas de técnica legislativa advierten que el abrogar y derogar de manera expresa es una buena costumbre normativa que trae seguridad jurídica.

### Disposiciones abrogatorias

LEY No. 031  
LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

*DISPOSICIONES ABROGATORIAS.- Se abrogan las siguientes disposiciones:*

1. Ley N° 1551, de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994.
2. Ley N° 1702, Ley de Modificaciones a la Ley N° 1551 de 17 de julio de 1996.
3. Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa, del 28 de julio de 1995.

## 5.11. Disposiciones derogatorias

Dependiendo de su alcance, podrán ser derogatorias cuando expulsan parcialmente del ordenamiento jurídico un número de disposiciones o preceptos contenidos en una o más normas.

Determinan qué incisos, párrafos, artículos o capítulos de la norma o normas dejarán de tener vigencia a partir de la promulgación de la nueva ley.

Son expresos cuando se indica claramente la derogación de los articulados y tácitos cuando se establece en forma genérica que “quedan derogadas todas las Disposiciones contrarias a la presente ley”.

### Disposiciones derogatorias

LEY No. 031  
LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

*DISPOSICIONES DEROGATORIAS.- Se derogan las siguientes disposiciones:*

1. El Párrafo Segundo del Artículo 3 y el Párrafo II del Artículo 6, de la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano.
2. Los Artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 Numeral 25, 14, 24, 25, 26, 27, 32, 34, 36 Números 5 y 6, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 149, 159, 160, 162, 163, 164, 166 y el Artículo 13 de las Disposiciones Finales y Transitorias, de la Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, Ley de Municipalidades

## 5.12. Anexos

Son todos los documentos que tienen la finalidad de completar el objetivo de la ley, que por su extensión o por su carácter técnico no pueden ubicarse en la parte dispositiva ni final de la Ley.

Los Anexos pueden ser tablas, sinopsis, gráficos, cartografía, planos, croquis u otros acuerdos o convenios. Se ubican en la parte final de la ley. Se identifican en cifras ordinales y van además provistos de un epígrafe que informa del contenido del Anexo y, entre paréntesis, el número del artículo que remite el Anexo. Son enumerados de forma correlativa con números romanos, pero si es un único anexo no se enumera.



d) Los que tengan sentencia condenatoria ejecutoriada, con pena privativa de libertad por la comisión de delitos comunes.

4. Uso de conjunción disyuntiva “o” y copulativa “y” juntas “y/o”. Ejemplo:

2. La potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, e invertir sus recursos de acuerdo con la Constitución Política del Estado y la Ley.

5. Doble negación, uso de los vocablos “no”, “ni”, “nunca”, tampoco, etc.

**Artículo 623. (NEGATIVA LEGÍTIMA DE ENTREGA).** El vendedor NO está obligado a entregar la cosa si el comprador, sin tener un plazo, NO le ha pagado el precio.

6. Uso de la voz pasiva, ya que elimina el sujeto. Ejemplo:

La transferencia de competencias que correspondan a las exclusivas departamentales será pedida por el Gobierno Autónomo Regional.

## Reglas ortográficas

### Fechas

El día se escribe en cifras arábigas, los meses y la hora se escriben con letras, el año lleva cuatro cifras.

#### Fechas

*13 de agosto de 2012  
Diecinueve días del mes de julio del  
año dos mil diez  
Diez y media a. m.*

### Números

- Se escriben en forma literal, seguidos del número en cifras entre paréntesis.
- Los números romanos se escriben con mayúscula, son utilizados para hacer referencia a siglos, nombres de soberanos, tomos, títulos, capítulos, párrafos y anexos.

#### Números

*cincuenta y dos (52)  
I, II, III, IV, V, VI (...)*

## Paréntesis

Evitar su uso porque favorece la oración extensa. Salvo para cerrar las siglas, números en cifras y cerrar los epígrafes de los artículos.

### Uso del paréntesis

*Artículo 1. (Objeto)  
Cincuenta y dos (52)  
a) Sistema Nacional de Reducción de  
Riesgos y atención de desastres y  
emergencias (SISRADE)*

## Sangría

Espacio que debe respetarse entre el margen izquierdo y el comienzo de cada párrafo.

### Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO).

- I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 5, Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas:
  1. Establecer mediante ley el régimen de recursos hídricos y sus servicios, que comprende:
    - a) La regulación de la gestión integral de cuencas, la inversión, los recursos hídricos y sus usos.
    - b) La definición de políticas del sector.
    - c) El marco institucional.

## Abreviaturas

En la redacción de normas debe evitarse las abreviaturas.

## Siglas

- Son utilizadas para designar entes, órganos, planes u otros.
- La conforman las letras iniciales o primeras sílabas del nombre del organismo o institución.
- Son utilizadas sólo cuando el nombre tiene más de dos palabras.
- Son escritas en mayúsculas.
- Se escribe la denominación completa, luego la sigla en el primer uso que se haga de ella en la Ley.
- Se escriben sin puntos.
- No tiene plural.

## Siglas

*Sistema Nacional de Reducción de  
Riesgos y Atención de desastres y  
Emergencias (SISRADE)*

## Mayúsculas

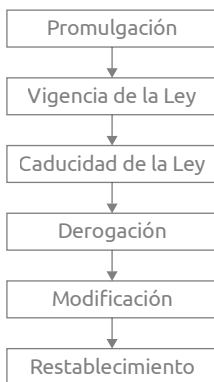
- Se las utiliza después de un punto aparte o punto seguido.
- Se las utiliza en la primera letra de:
  - Nombres propios y sobrenombres.
  - Nombres de toda institución, establecimiento o cuerpo existente que se crea.
  - Títulos que indican autoridad.
  - Nombres de días festivos.
  - Siglas y la numeración romana.
  - Palabras como gobierno, estado, república, etc., cuando equivalen a nombres propios.
  - Constitución Política del Estado, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, códigos, tratados, convenios.
- En la Ley deberán estar escritas con mayúsculas las palabras libro, título, capítulo, sección y su correspondiente numeración.

## Mayúsculas

*TÍTULO VI  
RÉGIMEN ECONÓMICO  
FINANCIERO  
CAPÍTULO I  
OBJETO Y LINEAMIENTOS  
Artículo 101. (OBJETO).*

## 7. Dinámica Legislativa

En las líneas que siguen se hará referencia a la dinámica legislativa; es decir, al trayecto o decurso de las leyes desde su inicio hasta su pérdida de vigencia. En mérito a ello, se puede caracterizar los siguientes periodos por los que puede pasar una ley: i) inicio de la ley; ii) vigencia; iii) modificación; iv) caducidad de la ley; v) derogación; vi) restablecimiento.



### 7.1. Inicio de la ley

En general las leyes inician su existencia a partir de su promulgación por el órgano ejecutivo del nivel de gobierno, hasta antes son proyectos de ley emitidos por sus órganos legislativos.

### 7.2. Vigencia de la ley

La ley entra en vigor a partir de su publicación, salvo que se prevea una fecha posterior de entrada en vigor, circunstancia en la que deberá especificarse en la ley, concretamente en las Disposiciones Finales.

La entrada en vigor de la ley tiene alcance general, es decir, tanto para los ciudadanos como para las autoridades.

De otro lado, cabe aclarar que la vigencia de la ley puede quedar suspensa por determinación expresa de otra ley, haciéndole perder transitoriamente su vigencia. En esta circunstancia, es importante señalar que las suspensiones siempre deben establecerse por un plazo determinado, determinable o condicionado a la ocurrencia de un evento o hecho; por ello, tienen un carácter transitorio.

### 7.3. Modificación

Durante la vigencia de la ley, es posible que ésta sufra modificaciones que pueden ser en forma total o parcial.

La modificación de una ley debe ser expresa; identificando precisamente la ley o disposición que se modifica, especificando su número, denominación y el epígrafe en el caso de los artículos.

También es importante precisar que las modificaciones deben hacerse sobre la ley principal y no sobre otras modificaciones.

La modificación de una parte de la ley exige, aún sea una palabra, que sea expresa enunciando la modificación a todo el artículo. También es posible modificar una disposición agregando nuevos textos en nuevos artículos. En este caso, el artículo agregado tomará la numeración del artículo inmediatamente anterior añadiéndole la palabra latina "bis". Ej. "Artículo 14 bis". Si se producen varias modificaciones o agraciones se deberán utilizar las locuciones latinas "ter" para el segundo artículo agregado, "quater" para el tercero, "quinquies" para el cuarto, "sexies" para el quinto, "septies" para el sexto, "octies" para el séptimo, "nonies" para el octavo, "decies" para el noveno.

Las modificaciones pueden realizarse a través de ley expresa, emitidas con esa única finalidad, tal el caso de la Ley 3823, como en una parte específica de la ley bajo la titulación de "DISPOSICIONES MODIFICATORIAS", en las que se indique en forma expresa dicho cometido.

#### *LEY No. 3823*

*Artículo Único. Modifíquese el Artículo Segundo de la Ley N° 2569, de 9 de diciembre de 2003, que dice:*

*Los límites son: al Norte con los Cantones Ancoraimes y Cajllata; al Este con el Cantón Cajllata; al Sur con el Lago Titicaca y al Oeste con el Cantón Ancoraimes.*

*Modifíquese a:*

*"Los límites son: al Norte con los Cantones Ancoraimes y Caiata; al Este con el Cantón Cajlata; al Sur con el Lago Titicaca y al Oeste con el Cantón Ancoraimes".*

#### *MODIFICACIONES*

*"Incorpórese a la Ley N°23, "Ley Municipal de Juegos de Azar", el siguiente artículo:*

*"Artículo 14 bis.- Los propietarios de locaciones donde funcionan los juegos de azar que sólo arrendan su inmueble no tienen ninguna responsabilidad por las contravenciones a la norma de los propietarios de la empresa de juegos de azar".*

## **7.4. Caducidad de la ley**

La ley se extingue y entra en caducidad cuando por previsiones de la misma ley estaban sujetas a un plazo o una condición y éstas se han cumplido.

Es recomendable que los plazos de vigencia de la ley se fijen con precisión, estableciendo fechas concretas: día, mes, año. No es recomendable poner fechas de vigencia incierta o poco clara.

El cumplimiento del objetivo de la ley puede generar su caducidad; siendo esta una fecha incierta, es recomendable establecer un plazo máximo para el cumplimiento de este objetivo y por consiguiente para la caducidad de la ley.

Si la vigencia de la ley está sujeta a la ocurrencia de un hecho o condición, éstos deben quedar claramente explicitados para ser considerados ocurridos. Su falta de precisión puede generar situaciones en las que sea preciso contar con instituciones o entes que establezcan en forma expresa la ocurrencia del hecho y lo publicite.

## Derogación

La derogación total o parcial de leyes debe ser expresa y precisa. Identificando nominalmente por sus números y nombres, títulos o epígrafes las leyes o partes que se derogan.

El término correcto que utilizar es la palabra: “Derógase” o “Se derogan”, detallando a continuación la ley, leyes o partes que se derogan. No deben usarse los términos “Queda sin efecto”, “Queda abolida” o fórmulas similares.

Le derogación además de mencionar las leyes derogadas debe hacer mención a la leyes modificatorias de la ley principal, sujeto de la derogación. Lo mismo sucede con leyes derogadas que han sido sujetas a textos ordenados, ha de mencionarse la derogación del texto ordenado respectivo.

No son recomendables las derogaciones genéricas del tipo: “Quedan derogadas todas las leyes y disposiciones contrarias a la presente ley” o similares.

Cuando se establece un nuevo régimen legal en remplazo de otro, éste último debe ser expresamente derogado, dejando constancia clara y precisa de su eliminación. No deben usarse fórmulas del tipo: “se suprime el impuesto”, “se eliminan los trámites”, “se deja sin efecto”; sino sólo citar: “Se deroga la ley...”

No debe usarse el verbo derogar cuando se establece un régimen especial que funciona como excepción, siendo que el régimen general sigue vigente.

No es conveniente derogar leyes que ya estaban extinguidas o caducas pues da lugar a interpretar que estuvieron vigentes; a menos que esa extinción sea discutible, en cuyo caso corresponde declararla derogada: “Declárese derogada”.

Derogar una ley o algunos de sus artículos implica cambios en las leyes que se remitieron a esa ley; por tanto, la derogación debe considerar el análisis de lo que sucederá con las leyes que se remitieron a esas normas derogadas.



*No es aconsejable utilizar incisos alfabéticos para enumerar porque su alcance es finito y en caso de necesitar una enumeración externa se tendría que recurrir a la doble letra en los incisos*

## 7.5. Restablecimiento

El restablecimiento de una ley debe hacerse por otra ley expresa, derogar la disposición derogatoria no es lo aconsejable.

En el caso de restablecer una ley que sufrió modificaciones antes de derogarse, debe especificarse qué versión se restablece, de no hacerlo se restablece la versión original y no así las modificaciones posteriores.

Cabe aclarar que las mismas reglas aplican para las leyes suspendidas sin fijación de plazo.

## 8. Fundamentación de la Norma

En estas líneas se hará referencia a ciertas directrices vinculadas con la motivación y fundamentación de los proyectos de ley. Pérez Bourbon (2007,171)<sup>112</sup>, sostiene que la decisión normativa del Estado no es un acto arbitrario sujeto sólo a la voluntad del gobernante, en las democracias modernas, el gobierno es sólo un representante del pueblo, designado por el pueblo y a quien se le otorgan determinadas facultades de mando; empero su accionar debe mantenerse dentro de los límites que establece la Constitución. Por este motivo debe dar explicación del porqué de sus acciones, del porqué de su decisión.

Los actos normativos no se producen por generación espontánea sino que son producto de un proceso que comenzará con una propuesta y que irá modificándose hasta alcanzar el grado de acto decisorio. Estas propuestas son las que deben contener la motivación (Pérez Bourbon 2007, 174); es decir, cuáles son las causas y motivaciones para la iniciativa legislativa, cuales son las razones que dan origen a la norma; para qué (que resultados se espera); a quiénes afectará la normativa; cómo se procederá (medios); y cuáles son los fines de la ley.

Aunque los fundamentos son necesarios, y aun obligatorios en determinados casos, no son aclaratorios ni complementarios del articulado de la ley: ante una discordancia entre el articulado y los fundamentos, debe estarse a lo primero. La imprecisión de los artículos no puede ser salvada a través de los fundamentos (Pérez Bourbon 2007, 184).

De acuerdo con el autor, el modo de presentar esta motivación es diferente de uno a otro de los órganos. Así los proyectos de decreto del ejecutivo del nivel central se elaboran como si fuera el texto definitivo para firmar. Los considerandos deben contener la totalidad de la motivación y de la finalidad y ser redactados como si fuera el texto final. En el órgano legislativo, siguiendo el procedimiento legislativo, existen dos tipos de propuestas iniciales: por un lado, el proyecto presentado por un legislador o por quien tiene iniciativa legislativa; por otro lado, el despacho de la comisión que ha analizado dicho proyecto.

La redacción de los fundamentos son una práctica necesaria debido a que la propuesta parlamentaria se la presenta a personas que no necesariamente comparten el mismo modo de pensar o sustentan posiciones contrarias. Por su contenido, la justificación resultara esencial para demostrar la pertinencia y utilidad de la propuesta normativa en la resolución del problema, necesidad o demanda del que emerge. Su utilidad también se sustenta cuando la comisión o comisiones legislativas correspondientes analizarán si el proyecto de ley emerge de una propuesta legislativa, ciudadana o del órgano ejecutivo. A partir de la comprensión de la fundamentación del proyecto de ley, se podrá realizar un análisis integral de viabilidad de las soluciones que se promoverá a través de la propuesta de ley.

### 8.1. El estilo de los fundamentos

La redacción debe estar orientada a convencer a los demás legisladores sobre la importancia y valor público de la ley que tratan. La fundamentación debe ser persuasiva y convincente, utilizando un lenguaje argumentativo, claro, racional y preciso.

### 8.2. Estructura de los fundamentos

Siguiendo a Pérez Bourbon (2007), en general los fundamentos se deberían estructurar con

---

112 PÉREZ BOURBON, Héctor, 2007. Manual de Técnica Legislativa. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. ISBN 978-987-1285-07-5.

los siguientes contenidos mínimos: i) apertura; ii) justificación en función del análisis de viabilidad jurídica; iii) justificación de acuerdo con el análisis de viabilidad social, política, técnica y económica; iv) conclusiones<sup>113</sup>.

### **Apertura**

El autor recuerda que la apertura consiste en uno o dos párrafos breves con los que se inicia la explicación del tipo de proyecto que se presenta y el tema sobre el que trata, para que pueda comprenderse de qué trata el proyecto; entonces, en la apertura se explicita el tipo de disposición normativa, ley, decreto, ordenanza, resolución; el objeto del proyecto; asimismo podrá especificarse su origen (legislativo, comisión, ejecutivo, demanda).

### **Justificación en función al análisis de viabilidad jurídica**

En este acápite es importante justificar si la propuesta normativa guarda correspondencia a las competencias otorgadas por la Constitución. La utilización de la herramienta de análisis de viabilidad jurídica de este documento resulta útil para redactar esta parte.

Para esta justificación también podemos recoger las recomendaciones del documento del SEA (2014, 32), relativo al análisis legal para verificar si la iniciativa que se está promoviendo es coherente con el marco legal vigente; es decir, i) si se tiene la titularidad de la competencia y facultad para la legislación del proyecto de ley; ii) si son atribuciones del órgano legislativo o del ejecutivo municipal, a fin de determinar si corresponde emitir una ley u otra norma de inferior jerarquía; iii) si el proyecto de Ley respeta las normas en las que se debe enmarcar el ámbito competencial: Constitución, tratados internacionales, normas estatutarias, leyes del nivel central; iv) otras fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, entre otros.

### **Justificación en función del análisis de viabilidad social, política, técnica y económica**

Pérez Bourbon entiende que esta justificación supone la descripción de la situación existente (la situación que se desea cambiar o modificar); una clara y convincente descripción del **problema** que es objeto de regulación. Al describir el problema se deberá describir las causas que lo originan; las fuentes utilizadas para conocer el problema (estudios, estadísticas, noticias, datos, evidencias); a quiénes afecta o qué efectos genera y con qué intensidad, recurrencia y gravedad.

Esta parte es importante conectarla con el objeto o propósito de la ley y los fines (u objetivos mediatos), que se alcanzarán debido a la implementación de la normativa y el cumplimiento de su objetivo o propósito<sup>114</sup>.

También es necesario explicitar cómo se espera que cambie la situación existente con la promulgación e inserción en el orden jurídico de la nueva disposición normativa; y por qué es ventajoso adoptarla y promoverla.

Es imprescindible, describir los medios (instrumentos) que utilizará la normativa para cambiar la situación inicial y lograr su propósito y fines.

---

113 El autor añade previamente: a) el Título, que corresponde a los proyectos presentados por los legisladores es el de Fundamentos. Los despachos de comisión denominan informe, y b) encabezamiento de estilo, que es la identificación precisa de la autoridad a quien se dirigen los fundamentos

114 Pérez Bourbon, considera que es importante diferencia el objeto inmediato de la ley de los fines y objetivos mediatos que pretenden alcanzarse con la modificación del orden jurídico.

Pérez Bourbon (2007, 181) recomienda que también se debe incluir las fuentes consultadas y que dan evidencia de la viabilidad de la ley propuesta:

**i) Antecedentes legislativos:** que demuestren experiencias legislativas y tratamientos similares, sean estas de origen nacional, departamental o de otros municipios, incluyendo legislación de otros países (legislación comparada).

**Antecedentes doctrinarios:** material teórico de fuentes secundarias disponible en documentos que tratan la temática, analizan la problemática, presentan datos, estadísticas, estudian causas y efectos; brindan recomendaciones de medios de solución. Estos estudios pueden ser nacionales, locales o internacionales.

**ii) Antecedentes técnicos:** estudios propios (estudios, investigaciones, proyectos) que analizan la temática y problemática y proponen soluciones, medios y presentan alternativas de solución, que demuestran la factibilidad técnica de las medidas y su correlato con el logro del propósito u objetivo central de la ley y sus fines; estadísticas realizadas por entidades públicas o privadas.

Siguiendo las directrices del SEA (2014,34) en la verificación de viabilidad técnica, se analiza si el proyecto reúne condiciones técnicas y operativas que aseguren el cumplimiento de sus metas y objetivos. Se deberá realizar el estudio de proyectos de Ley similares o relacionados con la materia.

**iii) Antecedentes sociales:** se exponen los resultados de audiencias públicas y consultas previas realizadas con grupos y representantes de la sociedad civil; evidenciando la representatividad y legitimidad de la normativa propuesta.

En el documento del SEA (2014, 34) se recomienda que en cuanto a la verificación de viabilidad social y política, el proyecto de ley debe responder a una necesidad y observar si el contenido del mismo no causará un conflicto social o político que causa un mayor perjuicio a la ETA que el beneficio que el proyecto buscaba.

**iv) Antecedentes económicos e institucionales:** se exponen los resultados de los análisis de viabilidad financiera, administrativa, económica de las medidas propuestas; demostrando convincentemente que son realizables; que se dispone o dispondrá de los recursos financieros, institucionales, humanos, logísticos y materiales suficientes y necesarios para lograr el objetivo central de la ley.

De acuerdo con el documento del SEA (2014, 33) al realizar la justificación o verificación e la viabilidad económica se debe contemplar la relación que existe entre los recursos con que cuenta la ETA y los que se obtendrán, esto significa realizar un análisis de costo-beneficio y costo oportunidad sobre todo cuánto se pierde y cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos.

Pérez Bourbon sugiere incorporar en la fundamentación de la norma el análisis exegético del articulado; realizarse un análisis del contenido de la parte dispositiva, que consiste en una breve exposición de las líneas generales del proyecto de ley, sin caer en la repetición de su articulado, clasificándolos y demostrando su eficacia, pertinencia y concordancia con el análisis del problema y las alternativas de solución antes descritas<sup>115</sup>.

En realidad en esta parte se deberá justificar técnica y jurídicamente ciertas medidas conte-

---

115 Puede consultarse Pérez Bourbon, Héctor (2007). Manual de Técnica Legislativa. EDUCA-KAS, Buenos Aires, 2007. Zambrana, Fernando y Claros, Marcelo. Manual de Técnica Legislativa Instrumento para construcción de normas. Comunidad de Derechos Humanos-AIPE. La Paz, 2009, entre otros.

nidas en el articulado; por ejemplo, si se disponen ciertos derechos y obligaciones, se debe justificar bajo qué criterios se expiden éstos; si se establecen plazos perentorios, se debe justificar por qué se determinan esos plazos y no otros; si se dictaminan multas o sanciones, bajo qué criterios y cálculos se establecieron esas cuantías y penalidades y no otros<sup>116</sup>.

### Síntesis o conclusión

La conclusión es la deducción lógica derivada de los problemas expuestos y analizados, donde se reafirma la iniciativa legislativa con proposiciones claras y sencillas que apuntan al núcleo del problema central, tratando de no desviar la atención hacia cuestiones secundarias o menos importantes (Pérez Bourbon 2007, 182).

## 9. Elementos transversales (Género, interculturalidad)

De conformidad con el nuevo modelo de Estado y la vigencia normativa del bloque de constitucionalidad y carácter medular de los derechos, principios, valores y garantías (parte dogmática de la Constitución), forma parte de la técnica legislativa, leyes la valoración del impacto de género, generacional e interculturalidad. Es decir, a tiempo de concebir una solución legislativa a una necesidad o problemática social, en el proyecto de elaboración normativa se debe valorar si la respuesta normativa contribuirá, por su naturaleza, a eliminar o al menos minimizar desigualdades entre mujeres y hombre, así como al cumplimiento de políticas públicas de igualdad que haya establecido el Estado.

En marco de las obligaciones estatales a nivel internacional, el Estado boliviano tiene la obligación de compatibilizar e derecho interno con el derecho internacional sobre derechos humanos, y de efectuar una interpretación integral de ambos, conciliando ambas fuentes de derechos (la internacional y la nacional). De ahí que de conformidad con lo previsto en el art. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la jurisprudencia de Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) haya establecido como obligación de jueces, juezas, tribunales y autoridades, el ejercer el control de convencionalidad. Esto implica que antes de aplicar una norma deben analizar su compatibilidad con la Convención Americana de Derechos Humanos y la interpretación que de la misma ha hecho la Corte IDH<sup>117</sup>.

Es importante aclarar que la obligación de realizar control de convencionalidad no sólo se vincula con los tribunales y jueces, sino también respecto a las otras autoridades de los órganos de poder, entre ellos, al órgano legislativo. Razonamiento expresado, entre otros, en el caso *Gelman vs. Uruguay* de 24 de febrero de 2012. En este caso la Corte IDH, subrayó la obligación de realizar control de convencionalidad “tanto en la emisión y aplicación de normas (párr. 69).

Lo anterior implica, conforme sostiene Sagües (s. f., 20), el control de convencionalidad alcanza a los operadores nacionales que emiten normas, en el sentido amplio de este vocablo (normas en sentido formal o material). Entre ellos, el legislador constituyente, al establecer reglas constitucionales. También el legislador común, sea al dictar leyes, o cada cámara legislativa cuando adopta su reglamento. Del mismo modo, el órgano ejecutivo cuando emite decretos reglamentarios, autónomos o ministros cuando expiden resoluciones en el ámbito de sus carteras.

---

116 Véase Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE), Programas FOCAM, aos-padem. Manual de legislación Municipal. Bolivia: COSUDE. También puede consultarse: AGUILÓ, Josep (200). Técnica legislativa y documentación automática de la legislación. En CARBONELL, Miguel y PEDROZA de la LLAVE, Susana Thalía. Coordinadores. Elementos de Técnica Legislativa. México: Instituto de Investigaciones UNAM.

117 A partir del caso *Almonacid vs. Chile*, se ha implementado la doctrina del bloque de constitucionalidad.

De este carácter se tiene que en el régimen autonómico los distintos niveles de gobierno, a través de sus diferentes órganos: legislativo y ejecutivo, se encuentran obligados a realizar control de convencionalidad, en mérito a que este control es de carácter mixto. Es decir, por un lado, es **preventivo**, esto supone que debe realizarse el control antes de emitir la norma, redactándola conforme a la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH (art. 256 de la CPE), y por otro, **reparador**, cuando se tenga que derogar, o en su caso, expulsarla del ordenamiento jurídico como emergencia del control de constitucionalidad<sup>118</sup>.

En el marco de lo señalado, corresponderá al legislador analizar las normas sobre derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, cuya característica es la de ser plenamente ejecutables, por lo mismo susceptibles de crear obligaciones a los Estados. Así la obligación de cumplimiento por parte de los Estados en materia de derechos humanos se manifiesta a través de dos obligaciones principales: i) obligación de respeto y, ii) obligación de garantía de los derechos humanos consagrados internacionalmente.

La Corte Interamericana ha efectuado un amplio desarrollo de la obligación que tienen los Estados partes de respetar y garantizar los derechos humanos, a partir de lo previsto en el art. 1.1 de la CADH.

La **obligación de respeto** de los derechos humanos consiste en que el Estado parte de la Convención Americana debe cumplir directamente la conducta establecida en la norma convencional, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación, es decir que esta obligación genera en el Estado obligaciones positivas que implican una actividad de prestación, o negativas que involucran una actividad de abstención, ambas estarán directamente determinadas por la naturaleza del derecho en cuestión. Sobre la obligación de respeto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el emblemático Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras ha señalado que:

165. La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.

La **obligación de garantía** que asume el Estado, como acertadamente señala Claudio Nash implica el deber del Estado de promover, a través de sus órganos, la posibilidad real y efectiva de que sus ciudadanos ejerzan los derechos y disfruten las libertades que se les reconocen<sup>119</sup>.

Así el Estado está obligado a crear condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, cualquiera que sea su contenido normativo. Esta obligación tiene un contenido mayor que la de respeto ya que no sólo implica el cumplimiento estricto del mandato normativo que establece cada derecho, sino la obligación positiva de crear condiciones institucionales, organizativas y procedimentales para que las personas puedan gozar y ejercer plenamente de los derechos y libertades consagrados internacionalmente. Así lo establece el art. 1.1. de la CADH.

---

118 Sobre las emergencias del control de convencionalidad puede consultarse: Sagúes, Néstor Pedro (s/f). Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. La Constitución Convencionalizada. Argentina: Facultad de Derecho y Ciencias sociales del Rosario, Universidad Católica Argentina.

119 Se sigue el trabajo realizado en colaboración a Mónica Gabriela Sauma Zankys para el texto Protección y Reparación a Víctimas de violaciones de Derechos Humanos.

El incumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado le generará responsabilidad internacional emergente de cualquiera de sus órganos. Así la responsabilidad que proviene de las instancias legislativas, de acuerdo con los instrumentos internacionales podrá ser por:

Responsabilidad internacional que proviene de instancias legislativas

Adopción de disposiciones legislativas incompatibles con las obligaciones adquiridas por el Estado a través de tratados internacionales de DDHH.  
No adopción de disposiciones legislativas necesarias para hacer compatible la normativa interna con las obligaciones internacionales

La **responsabilidad que proviene del órgano ejecutivo** a través de sus funcionarios podrá ocurrir cuando una o un servidor público no cumple con aquello que está obligado a respetar o garantizar. Asimismo, la **responsabilidad que proviene del órgano judicial** proviene cuando se produce denegación de justicia, infracciones al debido proceso, como la retardación de justicia, la detención ilegal o arbitraria, la no ejecución de una sentencia, el sesgo de género en sus resoluciones, o la aplicación de normas incompatibles, o interpretación incompatible con las obligaciones asumidas por el Estado.

Por estas razones a tiempo de emitir leyes deberá analizar los impactos que provocan las obligaciones que nacen de los instrumentos internacionales. En este documento se hará referencia al impacto de género, así como el de interculturalidad, éste último proviene del marco de nuestro nuevo modelo de Estado, sustentado en la plurinacionalidad y el pluralismo, según se apunta en las líneas que sigue:

## 9.1. Impacto de género

Es importante aclarar que de una revisión de la evolución de los derechos humanos, éstos al inicio no abarcaron a todas las personas, pues muchos grupos o poblaciones se encontraban excluidos de su titularidad y ejercicio, como es el caso de las mujeres, pueblos indígenas, entre otros. Ha sido un proceso de larga lucha de los movimientos de mujeres que permitió que el principio de igualdad se extendiera a todas las personas y se generara normas específicas a favor de las mujeres, con la finalidad de crear condiciones necesarias para un ejercicio igualitario de los derechos.

El impacto de género en la producción legislativa no se logra solamente con el empleo de un lenguaje no sexista, sino que además es necesario que las y los legisladores velen por la contribución de las leyes a la erradicación de inequidades sociales o, al menos a disminuirlas. Un inicio de ello es asegurar la participación de las mujeres en la conformación de las plataformas de cooperación para involucrarse directamente en el desarrollo y elaboración de las normas.

En este contexto la aplicación del **enfoque o perspectiva de género** en la elaboración de normas resulta imprescindible. Este enfoque, es un análisis que permite observar la realidad con base en las variables -sexo y género- y sus manifestaciones en un contexto geográfico, étnico e histórico determinado. Permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre las mujeres y los hombres, entre éstos y quienes tienen

diversa orientación sexual o identidad de género, que se expresa en opresión, injusticia, subordinación y discriminación<sup>120</sup>.

De conformidad con el documento de técnica legislativa elaborado en el marco del Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho (Programa CONCED), bajo la Cooperación Alemana, Elementos esenciales de técnica legislativa, fichas de estudio GIZ, 22 la transversalización de género en la producción legislativa puede valorarse en los siguientes ámbitos: i) con el uso de un lenguaje no sexista en la redacción de leyes; ii) cuando la temática del proyecto, una vez evaluada, no genere por sí misma ninguna medida destinada a eliminar o minimizar esas desigualdades; iii) cuando la temática legislada sí requiera implantar medidas de eliminación o disminución de desigualdades identificadas, además de fortalecer políticas destinadas a establecer igualdad de género. Dicho documento sugiere que en estos tópicos es importante apoyarse en datos estadísticos concretos diferenciados por género que pueden ser expresados en la exposición de motivos o preámbulo.

## 9.2. Impacto de interculturalidad

El principio de interculturalidad como base fundamental del nuevo modelo de Estado con pluralidad de culturas proyecta la necesidad del diálogo entre culturas, para irradiarse de un enfoque que permita eliminar las desigualdades sociales y fortalecer las identidades culturales, conforme persigue el art. 9 de la CPE. Asimismo, propicia la necesidad de realizar una interpretación del sistema de fuentes a partir de la ponderación intercultural de los derechos humanos.

Para el legislador el análisis de impacto de interculturalidad exige el cuidado en la impregnación de las normas emitidas por cada uno de los órganos que ejercen la facultad legislativa de los valores plurales contenidos en la Constitución y de los Derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el bloque de constitucionalidad. Esto implicará al momento de legislar: i) valorar las necesidades y demandas a partir del contexto cultural; ii) interpretar el derecho y el sistema de fuentes a partir del contexto cultural; iii) Ponderar interculturalmente los derechos; iv) adoptar soluciones legislativas que respeten la identidad cultural de las naciones y pueblos indígena originario campesinas.



*Sobre los principios de carácter plural y las bases esenciales del nuevo modelo de Estado, a partir de la plurinacionalidad, interculturalidad, descolonización, pluralismo y despatriarcalización, véase el soporte teórico de este documento Fundamentos teóricos sobre el modelo autonómico plural.*

---

120 Extractado del Protocolo para juzgar con perspectiva de género. La perspectiva de género tiene vinculación con la despatriarcalización, entendida, de manera genérica, como la modificación de las relaciones de poder, de dominación, basadas en la idea de superioridad del hombre sobre la mujer que propicia el patriarcado, definido como una construcción social en la que “el control de los recursos económicos, políticos, culturales, de autoridad o de autonomía personal, entre otros están en manos masculinas”, lo que supone una definición de las estructuras sociales a partir de los intereses de lo masculino, asegurando de esa manera la hegemonía sobre lo femenino a partir de prácticas que se naturalizan dentro de una sociedad. Bajo lo señalado, todo el entramado institucional, estructuras sociales y el imaginario colectivo tienen como finalidad reproducir ese sistema social. Véase Cobo, Rosa. Despatriarcalización y agenda femenina. Ponencia presentada en el Seminario internacional Mujeres en diálogo: Avanzando hacia la despatriarcalización en Bolivia. La Paz, 26 y 27 de septiembre de 2011, p. 2

# Los métodos tradicionales y criterios de interpretación conforme al bloque de constitucionalidad en la actividad legislativa

## 1. La interpretación legislativa y la interpretación jurídica

Tradicionalmente se entiende que la interpretación jurídica es la actividad que tiene por finalidad establecer el significado o sentido normativo del enunciado contenido en el texto de la disposición legal o reglamentaria, para aplicar la norma en la solución de un conflicto jurídico planteado en un caso concreto (Alesandri Rodríguez). Sin embargo, se ha visto que la interpretación no sólo es exigible al momento de aplicar la norma, sino también por parte del legislador; es decir, en la actividad legislativa, cuando éste deberá crear reglas jurídicas, porque el acto de creación normativa se desenvuelve dentro de los cánones constitucionales; por ello, la necesidad de acogerse a la interpretación para desentrañar ese conjunto de normas fundamentales. También porque desde la teoría del derecho el significado de la interpretación ha tenido una evolución gravitante dando lugar a diferentes corrientes del pensamiento, entre las que conciben que la interpretación consiste en la actividad orientada a identificar las diferentes alternativas de solución que propone una disposición legal para resolver un caso concreto y definir cuál es la alternativa más razonable, justa y acorde con el sistema jurídico (Guastinni, 1996).

En las líneas que siguen se ingresará al estudio de los métodos tradicionales de interpretación, útiles tanto en la labor legislativa como en la de aplicación del derecho, para luego desarrollar los criterios de interpretación conforme, que nuestro ordenamiento jurídico constitucional ha desarrollado, en las llamadas cláusulas interpretativas constitucionalizadas, esto es: los arts. 13, 14, 196, 256 y 410 de la Constitución Política del Estado.

## 2. Mandatos a los poderes públicos

Cualquier tipo de creación de normas debe buscar cumplir un conglomerado de finalidades que se establecen en la Constitución y leyes nacionales que regulan su contenido. El objetivo de esto es evitar posibles antinomias y dar fuerza normativa a la Constitución reconociendo que seguir este criterio finalista implica reconocer los fines, valores y las opciones políticas que forman parte de la Constitución (libertad, justicia, igualdad, interculturalidad, pluralismo político, etc.).

El legislador tiene un amplio margen para diseñar normas que pretendan procurar los fines que se enmarcan en la Constitución. No obstante, su tarea involucra buscar el contenido y entendimiento de esos fines de acuerdo con la misma Constitución, y en su caso utilizar los criterios de interpretación válidos para llenar de contenido fines y valores que se pretenden materializar. La jurisprudencia constitucional, como producto interpretativo, se constituye en una fuente legítima para llenar de contenido y elaborar normas. Pero a la vez también es útil mencionar el bloque de constitucionalidad como otro recurso para identificar finalidades y valores, que todo legislador debe procurar. Para el caso de Asambleas departamentales o municipales las leyes emitidas por la Asamblea Plurinacional, pueden ser también un recurso para identificar el contenido de fines y valores de la Constitución. Esto significa que el Legislador de las entidades territoriales no tiene un margen irrestricto para regular las materias de su competencia, su tarea de legislación debe estar supeditada a la Constitución, bloque de constitucionalidad, leyes nacionales y otros instrumentos jurídicos.

En nuestra Constitución existen muchos preceptos cuyo contenido son mandatos que los poderes públicos deben materializar, o intentarlo al menos. Con esto se debe tener presente que la Constitución establece un conjunto de preceptos que expresan finalidades, conforme a los cuales deben interpretarse las normas tanto en el proceso de creación como en el de aplicación. De manera explícita, la Constitución establece que el Estado cuenta con determinadas finalidades. El artículo 9 de la Constitución establece que son fines y funciones esenciales del Estado:

Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.

Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural

Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional.

Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.

Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Consiguientemente, los procedimientos legislativos deben regirse no únicamente bajo las reglas de procedimiento para la emisión de leyes o reglamentos. La vigencia de un Estado

constitucional supedita la elaboración de leyes, y de cualquier otra norma, a la Constitución, desde el punto de vista sustantivo y no únicamente procedimental.<sup>121</sup> La fuerza normativa de la Constitución, su jerarquía superior en el ordenamiento jurídico, y, sobre todo, la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes (y otras normas), supedita a los procedimientos legislativos a los valores y fines que impone la Constitución a todos los poderes públicos y privados. Obviar los fines que persigue la Constitución dentro los procesos legislativos supone que el órgano encargado del control de constitucionalidad expulse en un futuro determinada norma del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

En este sentido, se debe tener presente que tanto las normas que regulan el procedimiento, como las que marcan finalidades en las tareas y funciones de los poderes públicos, deben supeditarse a los principios, valores y fines que la Constitución marca para el ejercicio del poder público. Esto significa que la conformidad de las reglas de los procedimientos de elaboración normativa con la Constitución, es un requerimiento constitucional, como también lo es que las normas como producto final estén acordes a la Constitución.

Desde el plano político constitucional podría entenderse que este criterio finalista o teleológico no es otra cosa que identificar hacia donde se dirigen los objetivos políticos de una propuesta normativa, y si las normas concretas de la ley se direccionan a esos objetivos político constitucionales. Si determinada ley pretende regular el ámbito productivo o de salud, la elaboración de la norma y las interpretaciones que entren en juego dentro el mismo proceso de elaboración normativa deben buscar cumplir con las normas que determinan los objetivos político constitucionales en el tema de salud o producción, de tal modo que se materialicen del mejor modo posible las disposiciones constitucionales que hacen a los fines de estos rubros.

### 3. Los métodos tradicionales de interpretación

Los criterios o métodos de interpretación formulados por Savigny, que podríamos denominarlos métodos tradicionales de interpretación son: i) gramatical; ii) sistemático; iii) histórico; iv) lógico. A estos métodos tradicionales se añaden el v) teleológico; vi) evolutivo. Todos ellos útiles para la interpretación de la ley y las normas constitucionales. Estos métodos se encuentran recogidos en el art. 196.II de la CPE, así como en el art. 2 del Código Procesal Constitucional (CPCo), los que de manera sucinta se los caracteriza a continuación:

#### Método gramatical

El criterio gramatical se basa en el “sentido propio de las palabras”, esto es, en la dicción literal del texto, esto supone que es un punto de partida en el proceso de interpretación (Díaz Revorio, s/f, 14), no el resultado final. El autor añade que en aquellos supuestos en que la dicción literal es clara y terminante, la interpretación gramatical es el método fiable, empero cuando los términos son ambiguos en la redacción el criterio gramatical se muestra manifiestamente insuficiente en la labor interpretativa, y solo en contados casos puede resultar decisivo<sup>122</sup>.

---

121 Art. 410 de la Constitución. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

122 Díaz Revorio recuerda que el Tribunal Constitucional español ha establecido que “una interpretación que conduzca a un resultado distinto de la literalidad del texto” sólo puede pensarse “cuando existe ambigüedad o cuando la ambigüedad puede derivar de conexión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales” (STC 72/1984, de 14 de junio, fj. 6).

## Método sistemático

Díaz Revorio precisa que este criterio engloba tres argumentos: el argumento a coherencia, según el cual los enunciados legales han de interpretarse teniendo en cuenta que no pueden expresar normas incompatibles; el argumento *sedes materiae*, por el que se atribuye un significado normativo a un precepto dudoso teniendo en cuenta el lugar que ocupa el texto normativo del que forma parte; y el argumento sistemático en sentido estricto, que atribuye un significado normativo a un enunciado teniendo en cuenta otros preceptos o normas, esto es, al “contexto” (jurídico). Este argumento adquiere relevancia en la interpretación de la ley y del resto del ordenamiento, porque éste debe interpretarse, siempre que sea posible, de conformidad con la norma fundamental, que es la cúspide del ordenamiento jurídico dotando así de unidad a la interpretación.

En el contexto boliviano, de conformidad con lo previsto en el art. 410 de la CPE, la coherencia de la ley y el resto del ordenamiento jurídico será de conformidad con el bloque de constitucionalidad, esto es: Constitución más instrumentos internacionales de derechos humanos.

## Método histórico

Los antecedentes históricos y legislativos, esto es, los debates parlamentarios o de la asamblea constituyente que dieron origen a la aprobación de la ley o de la Constitución, respectivamente también son útiles y necesarios para encontrar su significado. La doctrina y la jurisprudencia aclaran que rara vez resultará decisivo si se utiliza de forma aislada y no puede prevalecer cuando los restantes métodos apuntan a otra interpretación (Díaz Revorio, 16)<sup>123</sup>.

## Interpretación teleológica

Siguiendo a Larenz, “la interpretación teleológica quiere decir interpretación de acuerdo con los fines cognoscibles e ideas fundamentales de una regulación.” (Larenz 2010, 330). Tal definición nos lleva a entender que cualquier intérprete ha de tener siempre ante la vista la totalidad de los fines que sirven de base a una regulación. Esta apreciación permite concluir que el derecho no es un simple agregado de partículas normativas. Cada precepto, disposición o norma debe ser creado asegurando su interrelación con principios y valores que hacen al mismo ordenamiento jurídico.

Sin embargo, cuando se hace referencia a la interpretación teleológica se está haciendo alusión a un momento posterior de la promulgación de la norma. Por lo general la interpretación teleológica se suscita en los procesos de aplicación normativa. Son los jueces, por lo general, los que están a cargo de realizar este tipo de interpretaciones frente a los casos concretos que se desglosan de la realidad social.

En el proceso de elaboración normativa podríamos hacer referencia a argumentos teleológicos. Esto no supone una exclusión a interpretaciones que el legislador debe realizar de alguna disposición conexas a nivel constitucional, legal o reglamentario, pero en un proceso de elaboración normativa resulta adecuado referirse a argumentos teleológicos. En el ámbito de elaboración normativa el aspecto teleológico deriva a asumir el sistema jurídico como un medio para cumplir fines.

---

123 El autor destaca que el Tribunal Constitucional español ha afirmado que los debates parlamentarios “son un importante elemento de interpretación, aunque no lo determinen” STC 5/1981, de 13 de febrero, f.j.9.

Ahora bien, el hecho que el sistema jurídico procure el cumplimiento de fines, no significa que estos se encuentren justificados. De estos fines deben responder a un aspecto ético, o mejor dicho a una justificación ética. Con esto se trata de ver, no si las normas que se elaboran persiguen ciertos fines, sino si los fines que persigue son precisamente los que debería perseguir. La fuente de este “deber ser” no es otra que la misma Constitución.

Por tanto, los argumentos teleológicos vendrían a ser la persecución de objetivos políticos constitucionales. Para Atienza, el razonamiento que realiza el legislador para adecuar sus normas a fines sociales y constitucionales, es una actividad de “racionalidad teleológica” (Atienza 1989), puesto que la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos y que a la vez responderían a un contexto jurídico constitucional. Se podría decir, entonces, que una ley es irracional si y en la medida en que no produce efectos o produce efectos no previstos y que no puedan considerarse como deseados o deseables.

En ese sentido, la tarea de búsqueda de cumplimiento de fines, involucra calcular o prever las posibles consecuencias que se obtendrán de la aplicación de normas en etapa de elaboración. La tarea del legislador incluye en este ámbito teleológico prever las posibles consecuencias de la aplicación de la norma y verificar si esas consecuencias se acomodan a principios y fines constitucionales.

### **Interpretación evolutiva**

Es aquella que se refiere a la “realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas; es decir, una interpretación que se vaya adecuando a las cambiantes circunstancias sociales, políticas, económicas. Esta resulta fundamental, dado que la Constitución tiene una especial pretensión de permanencia y estabilidad, como norma fundamental, y esta permanencia no sería posible si la interpretación de la misma no se realizase teniendo en cuenta la realidad social a la que ha de aplicarse. Se aclara que su aplicación no podrá llegar a tergiversar o ignorar el significado literal de sus preceptos.

## **4. Los criterios y principios de interpretación constitucional**

La especificidad de las normas constitucionales ha permitido el desarrollo por la doctrina y jurisprudencia constitucional de principios y criterios de interpretación constitucional específicos. Así Konrad Hesse (2011) hace referencia a los siguientes principios de interpretación constitucional: (i) principio de unidad de la Constitución; (ii) principio de fuerza normativa; (iii) principio de concordancia práctica y (iv) principio de corrección funcional que de manera sucinta se los expone:

### **Principio de unidad de la Constitución**

Este principio supone considerar a la Constitución como un todo que se sitúa en la cúspide del ordenamiento y debe presidir, a su vez, la interpretación de éste.

### **Principio de concordancia práctica**

Según el cual los conflictos posibles entre preceptos constitucionales no deben resolverse en base a la supuesta superioridad de alguno de ellos y el sacrificio de otros, sino mediante la ponderación, en cada caso concreto, que permita una cierta realización de los principios en tensión.

## **Principio de fuerza normativa de la Constitución**

Este principio presupone el carácter jurídico y vinculante de cada uno de sus preceptos. A decir de Hesse (2011) este principio otorga preferencia a los planteamientos que ayuden a obtener la máxima eficacia a las normas constitucionales, en función de las relaciones sociales y la voluntad de la Constitución.

## **Principio de corrección funcional**

Este principio implica el respeto a la distribución de poderes y funciones que deriva de la propia Constitución, de tal forma que el resultado interpretativo que se realice no debe interferir el ámbito de las funciones asignadas por la Constitución a los diferentes órganos del Poder.

## **Principio de interpretación de y conforme**

Este principio implica que los intérpretes, es decir, no sólo el juez, sino el legislador al momento de crear las leyes, así como el ejecutivo, deben aplicar el derecho y producir las disposiciones legales y reglamentarias a la luz de los principios, valores, fines, reglas y cánones constitucionales.

Los criterios de interpretación de y conforme serán desarrollados en el siguiente acápite referidos a los problemas de relevancia del intérprete

# **5. Los problemas de relevancia del intérprete**

Siguiendo a MacCormick, uno de los problemas con los que se atraviesa al momento de identificar la norma aplicable es decidir no sólo cuál es la norma a aplicar, sino también la de establecer cuál es la norma válida y cuál es su sentido y significado, surgen los llamados problemas de relevancia (dudas sobre la norma aplicable al caso); problemas de interpretación (dudas sobre el significado de la norma o normas aplicables al caso) (Talavera 2008; Andaluz 2001), escenario en el que se debe valorar y sustentar la decisión por el sentido concedido al texto normativo; dicho de otro modo, para llegar a la conclusión deseada deberá recurrirse a un procedimiento argumentativo.

Dos son los problemas que pueden identificarse en la correcta aplicación de la norma en los que esta herramienta se circunscribe e instrumentaliza: i) los problemas de aplicación de la norma en situaciones de mandatos oscuros, vacíos legales, colisiones normativas, contradicciones e incongruencias internas, y, ii) los problemas de interpretación conforme con el sistema jurídico, para lograr la coherencia y armonización de la norma en su aplicación.

### **a) Problemas de obscuridad, antinomias y vacíos normativos**

Los principios al estar insertos en la Constitución o en las leyes están dotados de fuerza normativa y, al igual que los valores, son instituciones jurídicas vinculantes para los poderes públicos se constituyen en las líneas rectoras o básicas del orden constitucional, condicionan las demás normas, convirtiéndose en pauta de interpretación constitucional. Esta característica hace que se consoliden en pautas y mecanismos de solución en situaciones de mandatos oscuros, vacíos legales, colisiones normativas, contradicciones e incongruencias normativas. De ahí la necesidad que en el acto de elaboración de las disposiciones normativas (leyes y reglamentos) se desarrollen principios orientadores a los que la norma se sujetará y que permitirán encontrar su espíritu y funcionalidad para su correcta aplicación en los supuestos señalados.

En efecto, se denomina **antinomias** a los conflictos normativos que surgen cuando dos o más disposiciones normativas contienen significados o soluciones diversas sobre un mismo supuesto de hecho; es decir, consecuencias jurídicas incompatibles entre sí (Nino Santiago 2001, 272-79). En tanto que las **inconsistencias** suelen producirse cuando dos o más normas asignan a un mismo caso soluciones coincidentes provocando una redundancia, que adquiere relevancia de error legislativo, porque ante la oportunidad de una reforma, el legislador puede omitir una de las normas involucradas y originar con ello la inconsistencia (Caetano y Sarlo 2009).

Las **lagunas** o **vacíos normativos** se producen cuando no hay una norma que disponga o conecte una consecuencia jurídica a un determinado supuesto de hecho.

Frente a estos problemas, si bien un uso adecuado de técnicas legislativas podría evitar o reducirlos; sin embargo, una vez detectados, los principios adquieren relevancia porque se convierten en las pautas y directrices de solución por la funcionalidad orientadora que tienen con relación a las reglas jurídicas. Esta funcionalidad obliga que en el proceso de elaboración normativa el legislador incorpore esos principios que formarán parte del espíritu y finalidad de la norma.

Es importante considerar que al incorporar los principios que formarán parte de la base principista axiológica de la norma a crear, no podemos limitarnos a copiar contenidos de otros textos legales. Al iniciar la definición o determinación de su contenido o alcance habrá que contextualizar en las materias sobre las que se normará.

De otro lado, es importante considerar que los principios a diferencia de las reglas jurídicas; no se guían bajo parámetros de jerarquía, sino de igualdad jurídica abstracta; tampoco están sujetos a los criterios de temporalidad, porque todos son coetáneos, tampoco son derogados por principios de contenido contrario, conservan su vigencia y pueden prevalecer en otros casos; entonces, cuando entran en conflicto lo que se exige es la ponderación a la luz del caso concreto, para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas (Alexy 2010, 171).

## Defectos de técnica legislativa<sup>124</sup>:

### Defectos de técnica legislativa

|   |  |
|---|--|
| Preceptos ininteligibles                        | Redacción confusa, poco clara.<br>Terminología imprecisa o impropiedad de términos   |
| Calificación errónea de un precepto legislativo | Ej. Calificación de un precepto como disposición transitoria, cuando tiene una regulación de vigencia temporal incondicionada  |
| Precepto tautológico                            |  |
| Omisiones legislativas                          | Omisión de regulación  |
| Normas intrusas                                 | Inclusión en una ley de materias ajenas a su objeto  |
| Reproducción o repetición normativa             | Reproducción de preceptos legales (producen confusión cuando un precepto reproducido pierde vigencia o ha sido modificado)   |
| Redundancias                                    | Se produce cuando dos o más normas asignan a un mismo caso soluciones coincidente. No es aconsejable su incorporación, porque ante la oportunidad de una reforma, el legislador puede omitir una de las normas involucradas y originar una inconsistencia. |

### b) Problemas de interpretación conforme

Los problemas de interpretación conforme surgen de la aplicación de la ley en el contexto jurídico. Las leyes no se encuentran aisladas forman parte de un orden jurídico con el que deben guardar coherencia y armonización, esto obliga que a tiempo de elaborar la ley y al momento de aplicarla se cuide su conformidad con la base principista axiológica que fundamenta determinado ordenamiento jurídico. En este marco, corresponde aplicar la pauta de interpretación de y conforme al bloque de constitucionalidad instituida por la Constitución boliviana.

De acuerdo con el modelo de Estado y el sistema constitucional vigente toda norma jurídica debe ser interpretada bajo una pauta específica: La interpretación de y conforme al bloque de constitucionalidad, que es una pauta de interpretación constitucionalizada, que integra a su vez cuatro directrices o pautas de interpretación para armonizar las normas creadas con el sistema jurídico y asegurar su coherencia y eficacia con la materialización de los derechos, garantías, principios y valores supremos que persigue el orden constitucional.

La Constitución vigente establece pautas específicas de interpretación que se encuentran diseñadas en sus arts. 13, 14, 196, 256 y 410, que configuran la denominada interpretación de y conforme al bloque de constitucionalidad. Estas pautas son: i) interpretación evolutiva y progresiva; ii) la interpretación favorable; iii) la prevalencia de la justicia material frente a la verdad formal; iv) la pauta de efectividad; v) prohibición de discriminación; vi) interpretación plural.

124 Sobre los defectos de técnica legislativa puede consultarse Rodríguez Arana (2007); La porta San Miguel (2004) y; García-Escudero Márquez (García-Escudero Márquez 2010).

## Primera pauta: Interpretación evolutiva y progresiva

El principio de progresividad, contenido en el art. 13.I de la CPE entiende que no pueden desconocerse los logros y el desarrollo alcanzado en materia de derechos humanos en cuanto a la ampliación de su número, desarrollo de su contenido y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales para su protección. En ese ámbito, deben considerarse los progresos alcanzados respecto a los mismos tanto en el ámbito nacional como internacional, buscando el progreso constante del derecho internacional de derechos humanos que se inserta en nuestro sistema jurídico a través del bloque de constitucionalidad. De esta manera las conquistas conseguidas, respecto a un derecho o su interpretación, no pueden ser luego desconocidas por el intérprete de dicho derecho, sea legislador, juez o autoridad.<sup>125</sup> Así la interpretación de la ley debe ser siempre lo más extensiva y favorable al derecho que subyace en la regulación, procurando siempre optimizar las condiciones a favor de un mejor contenido y alcance.

Otra pauta es la **interpretación evolutiva**, desarrollada por el sistema interamericano de protección de Derechos Humanos, en virtud de la cual las autoridades legislativas, judiciales y administrativas, deben realizar una labor interpretativa acorde a la evolución de los tiempos, de las condiciones de vida y en concordancia a la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>126</sup>.

## Segunda pauta: La interpretación favorable

El art. 13.IV de la CPE instituye la interpretación conforme a los instrumentos internacionales. Esto supone que para la interpretación de los derechos reconocidos en la CPE debe acudirse a lo previsto por las normas internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretación que de acuerdo con lo establecido en el art. 256 de la Constitución siempre debe ser favorable; es decir, en la labor interpretativa toda interpretación que se haga del texto legal no puede tener como consecuencia la restricción a los derechos fundamentales que se encuentran explícita o implícitamente involucrados en la regulación normativa. Es decir, está proscrita toda interpretación restrictiva que de manera irrazonable, desproporcional y arbitraria restrinja, limite o suprima los derechos involucrados en el texto legal.

Esta pauta de interpretación tiene su génesis en el art. 29.b de la CADH y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que instituyen la interpretación pro persona<sup>127</sup>.

## Tercera pauta: Prevalencia del derecho sustancial sobre el formal

Esta pauta de interpretación se la conoce también en la doctrina como de prevalencia de la justicia material sobre la verdad formal, tiene su origen en el principio *pro actione*, inserto en el art. 29.b de la CADH, directriz que postula la prevalencia de la justicia material y la flexibilización de ritualismos procesales extremos.

---

125 La jurisprudencia constitucional ha desarrollado esta pauta de interpretación en las sentencias constitucionales SCP 2491/2012, 0210/2013, 1617/2013, 2233/2013.

126 Esta pauta interpretativa fue desarrollada en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) de Awás Tingni vs. Nicaragua, en el cual, la Corte IDH interpretó el art. 21 de la Convención que disciplina el derecho a la propiedad privada, de acuerdo con la evolución de los tiempos, de las condiciones de vida y en concordancia a la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, marco en el cual, concluyó que la propiedad comunal también se encuentra dentro de la protección de la Convención Americana de Derechos Humanos, protección que se extiende aun cuando las tierras no haya sido específicamente tituladas o reconocidas por el Estado.

127 Esta pauta de interpretación ha sido desarrollada en las SSCC 0770/2012; 0210/2013, 0897/2013, 0957/2013, 1617/2013, 1697/2013, 1899/2013, 1905/2013, pronunciadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

#### Cuarta pauta: De eficacia o efectividad

En virtud del principio de efectividad desarrollado por el sistema interamericano de protección de derechos humanos, toda interpretación a ser desarrollada por las autoridades judiciales, administrativas y legisladores, debe tener la finalidad de asegurar una real protección a los derechos de las personas o colectividades<sup>128</sup>.

Este principio tiene dos dimensiones específicas, por una parte genera para todas las personas y colectividades el derecho a recibir por parte del Estado la más alta protección y, por su parte, obliga a los Estados a garantizar de manera pronta, oportuna y accesible los derechos de las personas y colectividades.

#### Quinta pauta: Prohibición de discriminación o criterios prohibidos

Otra pauta constitucionalizada de interpretación se encuentra en el art. 14 de la Constitución. Este artículo consagra tres principios esenciales para la eficacia de derechos: (i) La igual dignidad de las personas y colectividades; (ii) la igualdad material de las personas y colectividades; y (iii) la prohibición de discriminación.

En virtud de esta pauta de interpretación los Estados, especialmente los que tienen sustento en Constituciones democráticas, a momento de asumir cualquier medida legislativa, administrativa, jurisdiccional, o de política pública deben asegurar **una protección reforzada** es decir, una protección siempre favorable y progresiva a sus derechos. De esta manera el sentido interpretativo otorgado a un precepto normativo jamás debe tener un resultado discriminatorio en algunas de las categorías que advierte el art. 14.II de la CPE<sup>129</sup>.

#### Sexta pauta: Interpretación plural

El fundamento de esta pauta de interpretación descansa en lo previsto en el art. 1 de la CPE, que diseña el nuevo modelo de Estado y descansa en los principios fundantes de la plurinacionalidad, el pluralismo jurídico, la interculturalidad, la descolonización, la complementariedad y el de igualdad jurídica de las culturas, previstos en los arts. 8, 14.III y 98.I de la CPE).

Ciertamente estos principios fundantes rompen la supremacía institucional de la cultura occidental sobre las demás y obligan a replantear los mecanismos de articulación democrática de la diversidad cultural, teniendo en cuenta que las naciones y pueblos indígena originario campesinos, expresan: 1) *diferentes conceptos de vida*: son pueblos con vidas y visiones diferentes, con sentires diferentes, con otras formas de organización, otros conocimientos y saberes, otras lógicas de vida, pero que bajo el principio de igualdad jurídica de las culturas contienen igual valor; 2) *Un pluralismo de fuentes*, que deben ser interpretados interculturalmente, o si se quiere bajo pautas de interpretación plural; 3) *Un cuestionamiento a las bases del constitucionalismo liberal anclado en el concepto monocultural e identificación*

---

128 Esta pauta interpretativa fue desarrollada en el caso *Yakie Axa vs. Paraguay*, en el cual la Corte IDH utilizó el principio de efectividad o protección real al señalar que debe tomarse en cuenta la identidad cultural de los pueblos indígenas, para “asegurar una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”. En el ámbito interno, este principio fue desarrollado ampliamente en la SCP 0121/2012.

129 A este respecto Attard Bellido (2017), afirma que el paradigma jurídico del vivir bien, en el marco del esquema constitucional vigente, plantea: a) interpretaciones más favorables y progresivas a derechos especialmente de grupos de atención prioritaria y con mayor razón para mujeres y personas con distinta orientación sexual a la heterosexual o con distinta identidad de género; b) prohíbe discriminaciones basadas en criterios prohibidos o categorías sospechosas, y c) Postula ponderaciones razonables y proporcionales y bajo métodos interculturales en caso de colisión de derechos” Vid.. Attard Bellido M.E. (2017). Argumentación y juzgamiento con perspectiva de despatriarcalización. La Paz, Bolivia: Fundación Construir.

*del Estado-Nación-Derecho*, toda vez que la plurinacionalidad rompe el paradigma del Estado-Nación y plantea la pluralidad de naciones que reconocen ese Estado, para conformar el Estado Plurinacional comunitario,<sup>130</sup> 4) *La cuestionabilidad del carácter universal de los derechos humanos*, por ende, la redefinición de los derechos a partir de la utilización de pautas de interpretación plurales que contextualice los contextos plurales.

Estas pautas de interpretación plural adquirirán mayor relevancia a la hora de implementar las autonomías indígenas, obligan replanteamientos respecto a si los modos y formas de producción del derecho sólo pueden ser escritos, como así los concibe la cultura occidental. En estos contextos, corresponderá articular los espacios dialógicos en niveles de horizontalidad para los encuentros de saberes, sentires y diferentes lógicas de vida que expresan las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NAPIOC) con la finalidad de realizar cambios profundos en la manera de articular el derecho occidental con las normas y procedimientos propios de las NAPIOC y el régimen autonómico.

---

130 Para Vivanca Copa (2015) lo plurinacional expresa un momento constitutivo de retorno hacia una forma propia de estatalidad.

# Referencias bibliográficas

- Aguilo Regla, Josep. 1990. «Técnica legislativa y documentación automática de legislación». *Informatica e diritto* XVI (01): 87-110.
- Alexy, Robert. 2010. «Derechos Fundamentales, ponderación y racionalidad». En *El canon neoconstitucional*, editado por Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo. Estructuras y procesos Derecho. Madrid: Ed. Trotta.
- Andaluz, Horacio. 2001. *Aplicación judicial de la Constitución*. Santa Cruz de la Sierra: El País.
- Atienza, Manuel. 1989. «Contribución para una teoría de la legislación». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 06: 385-403. <https://doi.org/10.14198/DOXA1989.6.21>.
- . 1991. «Razón práctica y legislación». *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* 1 (3).
- . 1997. *Contribución para una teoría de la legislación*. Madrid: Editorial Civitas. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/contribucion-para-una-teoria-de-la-legislacion-0/>.
- Attard Bellido, María Elena. 2017. *Argumentación y juzgamiento con perspectiva de despatriarcalización*. La Paz: Fundación Construir.
- . 2018. «Las autonomías desde la Constitución Política del Estado». Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca.
- Bascuñán Valdez, Aníbal. 1960. *Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales*. 2a. ed. colección apuntes de clase 8. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Caetano, Gerardo, y Oscar Sarlo, eds. 2009. *Técnica legislativa, teorías, métodos y aspectos político institucionales*. Montevideo: PNUD; Parlamento del Uruguay.
- Copa, Vivianca. 2015. «Lo plurinacional desde la experiencia boliviana». En *Constitucionalismo, Descolonización y Pluralismo Jurídico en América Latina*, editado por Antonio Carlos Wolkmer y Ivone Fernandes Lixa. Aguascalientes: Cenejus.
- Díez Ripollés, José Luis. 2001. «Presupuestos de un modelo racional de legislación penal». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 24: 485-523. <https://doi.org/10.14198/DOXA2001.24.18>.
- «Documento teórico del modelo autonómico plural boliviano». 2017.
- Ferrajoli, Luigi. 2014. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- García Amado, Juan Antonio. 2000. «Razón práctica y teoría de la legislación». *Instituto Bartolomé de las Casas: Boletín Oficial del Estado* 09: 299-317.
- García Figueroa, Alfonso. 2015. «Legislación y Neoconstitucionalismo». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 49 (0): 311-332-332. <https://doi.org/10.30827/acfs.v49i0.3287>.

García-Escudero Márquez, Piedad. 2010. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Edición: 1. Cizur Menor (Navarra): Civitas.

García-Escudero, Piedad. 2010. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control de constitucionalidad de la calidad de las normas?* Madrid: Editorial Civitas.

Guastini, Riccardo. 2003. «La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano». En *Neoconstitucionalismo(s)*, editado por Miguel Carbonell Sánchez, 49-74. Madrid: Trotta. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=917607>.

Hesse, Konrad. 2011. *Escritos de Derecho constitucional*. Editado por Miguel Azpitarte Sánchez y Pedro Cruz Villalón. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo : Centro de Estudios Constitucionales.

Laporta San Miguel, Francisco Javier. 2004. «El deterioro de las leyes». *Claves de razón práctica*, n.º 142: 24-31.

Larenz, Karl. 2010. *Metodología de la ciencia del derecho*. Barcelona: Ariel.

Marcilla Córdoba, Gema. 2000. «Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación». En *Elementos de técnica legislativa*, editado por Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, 1. ed. Serie Doctrina jurídica, no. 44. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

———. 2005. *Racionalidad legislativa: crisis de la ley y la nueva ciencia de la legislación*. El Derecho y la justicia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

———. 2013. «Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 47 (0): 43-83-83. <https://doi.org/10.30827/acfs.v47i0.2158>.

Martínez Alarcón, María Luz. s/f. «La evaluación de las leyes».

Ministerio de Autonomías. 2014. *Guía para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y legislación*. La Paz: Editora Presencia. [https://es.slideshare.net/pc\\_bolivia/guia-de-participacin-ciudadana-politicas-pblicas](https://es.slideshare.net/pc_bolivia/guia-de-participacin-ciudadana-politicas-pblicas).

Muro Ruiz, Eliseo. 2011. *Algunos elementos de técnica legislativa*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Nino Santiago, Carlo. 2001. *Introducción al análisis del Derecho*. 2a. edición. Buenos Aires: Astrea.

Pérez Bourbon, Héctor. 2007. *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: EDUCA-KAS.

Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho CONCED. s. f. «Elementos Esenciales de Técnica Legislativa. Fichas de estudio». <http://www.bivica.org/upload/tecnica-legislativa-elementos.pdf>.

Raigosa, Luis. 2000. «Órganos Legislativos y Órganos Judiciales. Algunos Elementos para el Análisis de Cuestiones de Técnica Legislativa». En *Elementos de técnica legislativa*, editado por Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, 1. ed. Serie Doctrina jurídica, no. 44. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodriguez-Arana, Jaime. 2007. «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa». *Revista de Derecho Administrativo* 0 (3): 251-68.

Sagües, Nestor Pedro. s. f. *Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad*. Rosario, Argentina: Universidad Católica Argentina.

Sanchís, Luis Prieto. 2001. «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 5: 201-28.

Servicio Estatal de Autonomías. 2014. «Guía de desarrollo legislativo para el ejercicio de la autonomía municipal». [https://es.slideshare.net/pc\\_bolivia/guia-de-desarrollo-legislativo-para-el-ejercicio-de-la-autonoma-municipal](https://es.slideshare.net/pc_bolivia/guia-de-desarrollo-legislativo-para-el-ejercicio-de-la-autonoma-municipal).

Talavera, Pedro. 2008. *Interpretación, integración y argumentación jurídica*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Wintgens, Luc J. 2003. «Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 26: 261-89.

**Contacto:**

**Ministerio de la Presidencia**

Telf: (591-2) 2153937

Fax: (591-2) 2153915

Dirección: Casa Grande del Pueblo, Piso 14

Web: [presidencia.gob.bo](http://presidencia.gob.bo)

**Servicio Estatal de Autonomías**

Telf.: (591-2) 2141444 – 2141393

Fax: (591-2) 2146862

Correo electrónico: [contacto@sea.gob.bo](mailto:contacto@sea.gob.bo)

Dirección: Calle Víctor Sanjinez #2678

(Plaza España) – Edificio Barcelona Tercer Piso

Web: [sea.gob.bo](http://sea.gob.bo)



MINISTERIO DE LA  
PRESIDENCIA



Servicio Estatal de  
Autonomías



Servicio Estatal  
de Autonomías



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por:

**giz**

Deutscher Dienstleister  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ GmbH)