

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
CARRERA DE DERECHO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNA NORMA JURÍDICA QUE
REGULE EL PROCEDIMIENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL
HONORABLE CONGRESO NACIONAL DE BOLIVIA**

(TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO)

POSTULANTE: MARIA JUDITH OZUNA TARIFA

TUTOR: Dr. FELIX HUANCA AYAVIRI

LA PAZ – BOLIVIA
2010

DEDICATORIA

*A mis padres Emilio y Guillermina
y a mi hija Adriana
de corazón*

AGRADECIMIENTO

*A los docentes de la Facultad de Derecho
por la enseñanza que me proporcionaron
a lo largo de los cinco años de estudio.*

RESUMEN / ABSTRACTS

El Poder Legislativo ahora Órgano Legislativo de nuestro país ejerce una función de representación popular que la convierte en pilar del sistema democrático, por ese motivo se hace imprescindible dotar al parlamentario de directrices para que realicen leyes entendibles, claras y precisas.

La investigación dio como resultado que una importante cantidad de leyes no cumplen con la función para la cual fueron emitidas, ya sea por la falta en el manejo de artículos transitorios, por error en la redacción, falta de coherencia, claridad, sistematización, etc., razón por la cual el estudio de técnica legislativa es esencial para la elaboración de leyes. La ley espina dorsal para el buen funcionamiento del Estado, requiere de la voluntad política para poner énfasis en el estudio de dichas técnicas y aplicarlas al momento de formular, discutir y aprobar una ley.

Al Poder Legislativo correspondería incorporar los mecanismos adecuados al proceso legislativo, contar con directrices de técnica legislativa que contenga parámetros para la elaboración de leyes (redacción, estructura de las leyes, etc., con el fin de que sean más claras y precisas para lograr una mejor aplicación, que justifique la necesidad de la iniciativa de ley incluyendo un análisis previo de los efectos jurídicos, sociales y económicos.

Finalmente, la propuesta de la investigación recomienda que el Poder Legislativo esta en la obligación de capacitar y organizar los recursos humanos requeridos y disponer de los recursos materiales necesarios, para poner en práctica la aplicación de técnica legislativa. Este cuerpo de profesionales debe ser apolítico y multidisciplinario y con especialización en técnica legislativa, para que estudie la viabilidad estrictamente jurídica de las iniciativas y determine su integración y ensamble armonioso dentro del sistema jurídico vigente.

**“LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNA NORMA JURÍDICA
QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA
EN EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL DE BOLIVIA”**

ÍNDICE

**DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN
ASPECTOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS**

1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS	1
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	1
3. PROBLEMATIZACIÓN.....	2
4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS.....	3
4.1.DELIMITACIÓN TEMÁTICA	3
4.2 DELIMITACION TEMPORAL.....	3
4.3 DELIMITACION ESPACIAL	3
5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
6. OBJETIVOS DE LA TESIS.....	5
6.1. OBJETIVO GENERAL	5
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
7. HIPOTESIS DE TRABAJO.....	6
8. VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN	6
8.1. INDEPENDIENTE.....	6
8.2. DEPENDIENTE	6
8.3. UNIDAD DE ANÁLISIS	6
8.4. NEXO LÓGICO	7
9. MÉTODOS.....	7
9.1. MÉTODO PRINCIPAL	7
9.2. MÉTODOS COMPLEMENTARIOS	7
10. TÉCNICAS.....	8

INTRODUCCIÓN	9
---------------------------	----------

**CAPÍTULO I.
TÉCNICA LEGISLATIVA: ANTECEDENTES, ORIGEN Y EVOLUCIÓN**

1.1. DEFINICIÓN Y ETIMOLOGÍA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA	11
1.2. LA TÉCNICA LEGISLATIVA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN.....	16
1.3. DIVISIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA	20
1.4. TÉCNICA LEGISLATIVA Y RACIONALIDAD LEGISLATIVA	24
1.4.1. Racionalidad Lingüística.....	25
1.4.2. Racionalidad Jurídico Formal	25
1.4.3. Racionalidad Pragmática.....	26
1.4.4. Racionalidad Teleológica.....	26
1.4.5. Racionalidad Ética.....	26
1.5. IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA	27
1.6. FINALIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA	28

**CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY Y SUS CARACTERÍSTICAS.....	31
2.1. NATURALEZA JURÍDICA	31
2.1.1. Características de La Ley	32
2.1.2. Principios de la Ley	33
2.2. ASPECTOS QUE INFLUYEN EN LA ELABORACIÓN DE LEYES.....	35
2.2.1. Aspecto Social.....	36
2.2.2. Aspecto Político.....	36
2.2.3. Aspecto Técnico.....	37
2.3. ETAPAS A SEGUIR EN EL TRATAMIENTO DE LA LEY	39
2.3.1. Etapa pre-legislativa	39
2.3.2. Etapa legislativa	39
2.3.3. Etapa post-legislativa	42
2.4. PROCEDIMIENTO DE LA ELABORACIÓN DE LEYES	42

2.8.1. Tipología de leyes según el Ordenamiento boliviano	61
---	----

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA	66
3.2. DECRETO SUPREMO N° 2350 MANUAL DE TÉCNICA NORMATIVA	66
3.3. REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES.....	67
3.4. ELABORACIÓN DE LEYES EN BOLIVIA	71

CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS

4. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LOS TEXTOS NORMATIVOS QUE PRESENTAN AMBIGUEDADES, VAGUEDADES Y CONTRADICCIONES...	73
CASO 1 JUICIO DE RESPONSABILIDADES	73
CASO 2. CARRETERA UNDUAVI – CHULUMANI	76
CASO 3. NORMAS SOBRE PADRÓN ELECTORAL	78
CASO 4. LEY 1008, TRÁFICO, CONSUMO Y TENENCIA DE SUSTANCIAS CONTROLADAS	80
CASO 5. NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, LIQUIDACION DE CAUSAS.....	82
CASO 6. CÓDIGO NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE	86
4.1. ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA NECESIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA	88

CAPÍTULO V. MODERNIZAR EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL CON LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NORMA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1. JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA	92
5.2. PROPUESTA	94
5.2.1. Reglas sobre la estructura de la norma	95

5.3. APLICAR LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA EN LA REDACCIÓN DE LA LEY	104
5.3.1. Racionalidad Lingüística.....	104
5.3.2. Racionalidad Jurídico Formal	107
5.4. LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA REDACCIÓN LEGISLATIVA	108
5.5. EL REDACTOR COMO TÉCNICO LEGISLATIVO Y EL LEGISLADOR	109
5.5.1. El Legislador.....	109
5.5.2. El Redactor.....	110
5.6. CREACIÓN DE LA UNIDAD DE ASESORAMIENTO EN TÉCNICA LEGISLATIVA	111
5.6.1. Personal Técnico.....	111

**CAPITULO VI
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

6.1. CONCLUSIONES.....	113
6.2. RECOMENDACIONES	115
PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE CONGRESO	116
BIBLIOGRAFÍA	118
ANEXOS	

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

ASPECTOS TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS

1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS

La necesidad de implementar una norma jurídica que regule el procedimiento de técnicas legislativas en el Honorable Congreso Nacional de Bolivia.

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La figura de Técnica Legislativa en el ámbito jurídico legislativo de acuerdo a la investigación es una práctica relativamente moderna, sobre todo en países de Latinoamérica como México, Costa Rica, Argentina y Chile. En nuestro país todavía no hemos desarrollado al grado de los países mencionados al contrario se ha mantenido la tradicional forma de redacción. Este el motivo de esta tesis.

El problema investigado, esta circunscrito a que en el H. Congreso Nacional la creación y formulación de leyes es una tarea importante para el Estado de derecho, porque el Estado es el garante de los derechos de la ciudadanía y la convivencia social, y la falta de una regla jurídica que permita una correcta elaboración y aplicación de leyes es primordial en el Poder Legislativo.

La investigación sobre el tema nos llevó a encontrar normas que han sido elaboradas sin tomar en cuenta el criterio de técnica legislativa, por falta de una regla jurídica y por la improvisación de los asesores, ya que los legisladores deben necesariamente contar con asesores especializados en los temas que deben regular y entre ellos, técnicas legislativas. De ahí surge la necesidad de

una regla jurídica en técnica legislativa que garantice diseños legislativos donde a menudo prima la **vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia en el contenido del mismo.**

3. PROBLEMATIZACIÓN

- ✓ De acuerdo a la investigación realizada, el problema radica en la importancia y necesidad de una norma positiva sobre directrices en técnica legislativa, que guíe a los legisladores y por ende al equipo de asesores que integran las comisiones encargadas de la elaboración de leyes en el H. Congreso Nacional, para que de esa manera se tenga seguridad jurídica al aplicarlas.
- ✓ La falta de directrices de técnica legislativa incide sobre la elaboración, rápida ágil, precisa y concisa de normas legales.
- ✓ De que manera las leyes sancionadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el Poder Ejecutivo nos aseguran seguridad jurídica, siendo que, algunas de estas normas presentan ambigüedad, contradicciones, redundancia e inconsistencia en el contenido de las mismas.
- ✓ El vacío que existe con relación al tema de técnica legislativa en el H. Congreso Nacional, nos lleva a cuestionar el trabajo de legisladores y equipo de asesores para la redacción de leyes que nos ofrezcan seguridad jurídica al conjunto de la sociedad.

4. DELIMITACIÓN DEL TEMA

La delimitación del tema permitió establecer los límites, alcance y recursos establecidos en los siguientes parámetros:

4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La investigación realizada en el H. Congreso Nacional sobre el vacío existente en materia de técnica legislativa, por la falta de directrices en la elaboración de leyes lo cual incide en el beneficio directo de la sociedad civil a la que va dirigida.

4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL

La investigación se realizó en cuanto al tiempo a partir de 1982 año de la recuperación de la democracia en el país, hasta el 2007. La trascendencia que tuvo el Parlamento a partir de entonces sancionando 3283 leyes hasta el 31 de diciembre de 2007, muchas de ellas ambiguas, contradictorias e inconsistentes en su contenido.

4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL

Este trabajo de investigación se efectuó en las instalaciones del H. Congreso Nacional, específicamente en Comisiones, Dirección de Seguimiento Parlamentario del Honorable Senado y Diputados y asesores donde el equipo de profesionales tiene la importante labor de la elaborar leyes.

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA

El H. Congreso Nacional a partir de su creación el año 1825 hasta nuestros días juega un papel importante como instrumento para lograr los consensos, canalizar las demandas de los ciudadanos, dictar leyes que se requieren, crear condiciones aptas para que la sociedad civil tenga seguridad jurídica en el desarrollo de sus funciones.

La escasa cuanto deficiente aplicación de técnicas legislativas y su casi nula sistematización, ha producido una indeterminación estructural que debilita el ordenamiento jurídico existente. Su complejidad es producto de la carencia de que contengan directrices de redacción de normas sistémicas que hoy se traducen y aplican.

A través de la investigación se pudo verificar la inexistencia de una norma jurídica sobre técnica legislativa en la que los legisladores y el equipo de asesores técnicos puedan apoyarse para la elaboración de leyes, ofreciendo congruencia, racionalidad y seguridad jurídica en sus decisiones.

Es importante construir y aprobar un marco regulatorio que permita a los legisladores trabajar con instrumentos técnicos en la elaboración de leyes que proporcionen seguridad jurídica al conjunto de la sociedad a la que va dirigida toda norma emanada del Poder Legislativo. La Técnica Legislativa es importante porque debe comprender una metodología jurídica para estructurar un sistema jurídico proyectando, diseñando, redactando y orientando las negociaciones hasta aprobar la Ley.

6. OBJETIVOS

6.1. OBJETIVO GENERAL

Precisar que el Honorable Congreso Nacional requiere de instrumentos legislativos de trabajo destinados a los legisladores para la elaboración clara, concisa y precisa de leyes, que sirva como norma de conducta a la sociedad en su conjunto.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Realizar un conjunto de estudios de caso basados en la observancia de diferentes proyectos de ley y leyes de la república promulgados con el fin de conocer los errores u omisiones de forma y de fondo en las mismas.
- ✓ Analizar la seguridad jurídica considerando la inexistencia de directrices técnicas en el ámbito parlamentario para la corrección y revisión de futuras leyes.
- ✓ Establecer si la construcción de los textos normativos deben conservar la forma y contenido para evitar una mala interpretación de la disposición ocasionando la inconstitucionalidad de la norma y el consiguiente perjuicio a la sociedad.
- ✓ Modernizar el Honorable Congreso Nacional en relación al uso de técnica legislativa para que las nuevas leyes puedan contar con una serie de atributos técnicos (en el sentido de “calidad” legislativa)

7. HIPÓTESIS

La falta de una norma positiva en materia de técnica legislativa en el Poder Legislativo genera contradicciones, falta de uniformidad y precisión normativa que perjudica la elaboración de normas legales precisas y plenas, por consiguiente, se hace necesario regular el procedimiento para que el legislador cuente con herramientas de trabajo o elementos que le permitan emitir normas responsables, calificadas y entendibles.

8. VARIABLES

8.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

La falta de una norma que reglamente la técnica para la elaboración de leyes, exige en la actividad legislativa suministrar elementos técnicos a los legisladores y a los asesores para el mejoramiento de la calidad de leyes.

8.2. VARIABLE DEPENDIENTE

La falta de una norma técnica incide en la discordancia del contenido de algunas leyes las que generan inseguridad jurídica al medio social que se destina.

8.3. UNIDAD DE ANÁLISIS

- ✓ Norma jurídica
- ✓ Comisiones legislativas
- ✓ Técnica legislativa
- ✓ Instrumentos
- ✓ Procedimiento

8.4. NEXO LÓGICO

- ✓ Poder Legislativo o H. Congreso Nacional
- ✓ Vacío legal
- ✓ Inseguridad jurídica
- ✓ Modernización legislativa

9. MÉTODOS

La metodología propiamente consiste en los mecanismos que se van a emplear para conducir la investigación, en el presente proyecto se utilizó los siguientes métodos.

9.1. MÉTODO PRINCIPAL:

DIALÉCTICO. El método principal aplicado es el dialéctico, porque se adecua a la investigación. Su característica principal es la evolución, transformación y desarrollo constante de los fenómenos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales, en el presente trabajo en el campo del Derecho Parlamentario, la técnica legislativa es una parte importante en el trabajo de los legisladores por ser ente de creador de leyes.

9.2. MÉTODOS COMPLEMENTARIOS:

MÉTODO ANALÍTICO.- Se examinó textos jurídicos de acuerdo con la hipótesis del proyecto de investigación planteado.

MÉTODO EXEGÉTICO¹. Este método se aplicó en interpretar la voluntad del legislador, para determinar lo que quiso decir (búsqueda del pensamiento del autor de la ley), tomando en consideración las necesidades del momento en que la aplicación de la ley.

MÉTODO HISTÓRICO. Este método señala que una vez creada la ley, adquiere vida propia, y en la presente investigación se indagó o descubrió lo que quiso decir el legislador de acuerdo a la época de su aplicación.

10. TÉCNICAS

Las técnicas utilizadas como instrumentos en la recopilación de información y averiguación de la verdad en la investigación son:

LA OBSERVACIÓN.- Esta técnica de investigación consiste básicamente en utilizar los sentidos para observar los hechos, realidades sociales en su contexto.

MUESTREO.- Este proceso muestral permitió seleccionar una muestra que represente apropiadamente a un universo en este caso de disposiciones legales con similares características para estudiarlas en todo su contexto.

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN O DOCUMENTAL.- Permite establecer la relación que tienen dentro del problema general que motivo la investigación.

¹ El método de interpretación exegética es el método de interpretación por el cual se estudia artículo por artículo, de las normas jurídicas, en tal sentido sólo puede ser utilizado para estudiar o interpretar normas legales y no otras fuentes o partes del derecho.

INTRODUCCIÓN

Comprender de la mejor manera la redacción de las leyes al momento de enfrentarse al acto de redactarlas, es lograr que éstas sean claras y accesible su conocimiento; lograr que una ley sea interpretada "del mismo modo por todos aquellos que deban utilizarla", es la finalidad de la presente investigación.

El núcleo de la presente investigación se basa en el origen de la ley en su aspecto formal, sin penetrar en consideraciones sociológicas o filosóficas, que tiene fondo y forma, el fondo implica el proceso político y social que va desde la detección de una necesidad social insatisfecha que puede tener una solución legislativa, hasta la definitiva sanción y entra en vigor para que la sociedad a la que va dirigida pueda satisfacer esa necesidad. La forma se basa en la estructura que debe tener una buena ley; así como hablamos para darnos a entender, hacemos lo mismo al escribir a través de un lenguaje que expresa con fidelidad nuestras intenciones. Sin embargo no es lo mismo escribir una carta que hacer un texto académico, ensayístico o una ley. El uso que se hace del lenguaje es la diferencia, a cada texto corresponde un estilo definido. En la redacción legislativa sucede lo mismo, cuenta con un estilo que la distingue. Es necesario recordar que en la redacción de las leyes el buen uso del lenguaje y su claridad son fundamentales, si su lectura resulta incomprensible, oscura, se debe a que no se expresó con fidelidad las intenciones al redactarla. Pero también es necesario recordar de qué tratan las leyes y las consecuencias nefastas si no se logra su entendimiento.

Por estas razones se vio la necesidad de investigar sobre lo que es la "técnica legislativa" y la necesidad de implementar una norma jurídica que dote de instrumentos de trabajo a los legisladores y personal técnico en el H. Congreso Nacional, donde puedan apoyarse al momento de elaborar los proyectos de

ley de manera clara, precisa, para convertir luego en leyes de calidad y que sirva como norma de conducta a la sociedad en su conjunto.

La investigación ha sido desarrollada de acuerdo a la siguiente estructura: Diseño de la investigación: Aspectos técnicos y metodológicos, donde se observan las generalidades de la tesis: identificación del problema, problematización, objetivos, hipótesis, variables, etc. El capítulo primero se refiere a los antecedentes, concepto, finalidad, principios y directrices de la “técnica legislativa”. En el capítulo segundo se desarrolla el marco teórico y conceptual. El capítulo tercero muestra el marco jurídico referencial de la tesis. Seguidamente se presenta el diagnóstico y análisis de la investigación, “trabajo de campo” en el capítulo cuarto. Finalmente los capítulos quinto y sexto que presentan las conclusiones, recomendaciones y propuesta que tiene por objetivo la modernización de la técnica legislativa para el H. Congreso nacional, para que las nuevas leyes deban contar con una serie de atributos técnicos, en el sentido de “calidad” legislativa.

Cabe hacer notar que el presente trabajo de investigación ha sido realizado con la Constitución Política del Estado de 1967 reformada el 2004, aunque se colige que la técnica legislativa puede ser aplicada a las normas futuras que rigen en la nueva Constitución Política del Estado de 2009 donde se tiene un nuevo orden de jerarquía de normas.

CAPÍTULO I

LA TÉCNICA LEGISLATIVA: DEFINICIÓN, ETIMOLOGÍA, ORIGEN, EVOLUCIÓN.

1.1. DEFINICIÓN Y ETIMOLOGÍA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Esta investigación tiene por objeto el estudio de una disciplina del Derecho poco conocida en nuestro país: la técnica legislativa y la necesidad de implementar una norma jurídica en el Honorable Congreso Nacional de Bolivia que regule el procedimiento de elaboración de leyes de manera clara, sencilla y precisa.

En el presente capítulo expondremos la idea general de “técnica legislativa”, con referencia a la etimología, antecedentes, orígenes, evolución, importancia y finalidad y estableceremos la relación y estudios acerca de la ciencia y teoría legislativa de donde se desprende la técnica legislativa.

Sin entrar en controversia acerca de la ciencia aplicada al área social, y en particular al Derecho, los estudios realizados sobre ciencia de legislación suelen adscribirse a la “técnica” legislativa, resaltando fundamentalmente los instrumentos o medios (las “técnicas”) encaminadas a mejorar la calidad de las leyes.

En este sentido se han indicado dos concepciones o enfoques de legislación: un enfoque *maximalista*, que comprende los fines y valores que persigue la legislación, y un enfoque *minimalista*, que trata exclusivamente de los medios o instrumentos dirigidos a optimizar la legislación desde un punto de vista socio-técnico, o lo que es lo mismo, de su calidad lingüística y sistemática, así como

de su eficacia y eficiencia, pero sin plantear los fines o los valores a los que orienta la legislación.

Manuel Atienza un importante estudioso del tema, precisa que: “**la ciencia de la legislación** se interesa, por un lado, en la ley como producto que debe tener ciertos caracteres formales, además de generar determinados efectos en el sistema jurídico y en el sistema social; y por otro, en el análisis de lo que sucede con las normas una vez que ha concluido el procedimiento legislativo, es decir, con su promulgación”²

El mismo autor señala que la calidad de las leyes ha perdido en los actuales ordenamientos su primacía jerárquica, lo que ocasiona una crisis en la ley en cuanto a su calidad técnica ocasionando un agravamiento en el deterioro de sus clásicos atributos racionales de generalidad, abstracción, simplicidad, sencillez, claridad, etc., por lo que la **teoría legislativa** se encarga de estudiar esos problemas de mayor nivel de abstracción, es decir, pretende dar una explicación general de las leyes. Pues tendría que ver con sus contenidos concretos y finalidades, dejando de lado los aspectos de coherencia, comprensión lingüística, etc.

Manuel Atienza señala sobre la **teoría legislativa** que el objetivo de la misma “no es solo descubrir sino también explicar y proponer procedimientos que supongan un incremento de racionalidad con respecto a la práctica legislativa existente”.³ Asimismo, refiere que la teoría de la legislación “debería ofrecer también conocimientos básicos que nutrieran a las diversas técnicas legislativas.

² ATIENZA, Manuel, Contribución a una Teoría de la Legislación, en: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p. 23

³ Ob.cit. p. 25

La mayoría de los estudios realizados sobre ciencia y teoría de la legislación se refieren a la técnica legislativa, basados en el argumento de falta de calidad técnica en las normas, pues con la técnica legislativa se ha pretendido dotar a la legislación de mayor perfección (técnica).

La técnica legislativa como parte del estudio de la legislación y sobre todo como la acción legislativa desarrollada por los parlamentos, tiene por objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Para su estudio específico, desarrollaremos la definición de “técnica” y “legislativa” con lo cual precisaremos el tema.

Según Felipe Clemente de Diego, la palabra técnica proviene del griego Tejne o Tekhné, que significa arte, es decir, habilidad, destreza o ingenio para realizar alguna cosa en virtud de la sistematización en que, en vista al fin perseguido obra el agente.

El abogado y profesor universitario boliviano Felix Huanca Ayaviri define a “la técnica” “como instrumento que permite operativizar e instrumentalizar los datos obtenidos, según el perfil diseñado por el autor”⁴.

Savigny fue el primero en hablar de técnica en el Derecho, al distinguir dos elementos:

- a) “Dependencia del Derecho con respecto a la vida social del pueblo, que él denomina “elemento político”.

⁴ HUANCA AYAVIRI, Felix. Positivismo Jurídico e Introducción al Análisis Sociológico del Derecho. 1ra. ed., La Paz: 2005, p. 198

- b) El elemento o sustancia que tiene vida separada y científica, que él identifica como “elemento técnico”.⁵

El Diccionario de la lengua española define “técnica” como el “conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte”, y el término “legislativa” hace referencia a las normas en sentido amplio, a las leyes en conjunto; sin embargo, al juntar los términos “técnica y legislativa” se refiere a un concepto jurídico, al que precisamente Aníbal Bascuñan Valdez hace referencia, y que dice: “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 leyes”⁶

Definimos, entonces a la *técnica legislativa* como el proceso de elaboración de las leyes o normas legislativas. Esta definición general puede precisarse y cotejarse con algunas definiciones que encontramos en la doctrina.

Manuel Atienza, sostiene que la técnica legislativa toma como dato a las normas jurídicas ya existentes, junto con las necesidades sociales, las peculiaridades del lenguaje jurídico, etc., y a partir de ahí trata de conseguir la optimización de la producción de las normas provenientes del legislativo.

López Olvera define la técnica legislativa como “un conjunto de medios y procedimientos mas o menos artificiales destinados a hacer practica y eficaz la norma jurídica en un medio social a que se destina. La técnica convierte el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática. Es la diferencia que existe entre idea y

⁵ SAVIGNY, Federico, “De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho”. Traducción de A. Posada. Madrid. La España Moderna, s/f, p. 59

⁶ BASCUÑAN VALDEZ, Aníbal, Introducción a las ciencias jurídicas y sociales, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1960, Colección Apuntes de clase, N° 8. p. 202

realización, entre el fondo y la forma. El estudio científico y la política solo dan la materia prima de la norma, la técnica la moldea la adapta y la transforma para lograr la realización práctica de esos propósitos”⁷ .

René Mostajo Deheza, abogado boliviano, define la técnica legislativa como la “herramienta de que se vale la política legislativa para que el texto normativo exprese fielmente la voluntad del legislador. La técnica legislativa resulta de dos funciones: la voluntad política y el servicio técnico profesional. La función del técnico o especialista desborda en gran medida en la tarea del legislador, siendo necesario la comprensión del tema, que le permita en base a la doctrina, la jurisprudencia y la legislación comprada, ingresar al análisis de fondo de la cuestión a tratar.”⁸

En tanto que para Bulygin,⁹ Atienza¹⁰ y Aguilo Regla¹¹ la técnica legislativa “constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve sencilla y accesible a los sujetos a los que esta destinada”.

Al señalar que la técnica legislativa es un instrumento para la creación normativa, nos referimos a la inserción armónica de nuevos ordenamientos y que toma en cuenta el ámbito de validez:

⁷ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Técnica legislativa y proyectos de ley. en: Elementos de Técnica Legislativa, México: 2000, p. 120.

⁸ MOSTAJO DEHEZA, René, Normativa legislativa, s/f, s/e. p.3

⁹ BULYGIN, Eugenio, “Teoría y técnica de la legislación”, Revista mexicana de estudios parlamentarios, México, 1ª. Época, vol, n° 3, septiembre-diciembre de 1991, p.37

¹⁰ ATIENZA, Manuel, “Razón Práctica y Legislación”, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 1ª. Época, vol, I. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp20-22

¹¹ AGUILO REGLA, Joseph, Técnica legislativa y documentación automática de legislación. en: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p. 248

1. **Territorial o espacial:** se refiere a la distribución de competencias, según la forma de Estado que se adopte: federal, unitaria, regional, etc.
2. **Temporal:** abarca la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o derogación de la norma.
3. **Material:** aquí es necesario que se considere el objeto de la norma. Para aclarar este supuesto, se puede señalar que la materia puede ser fiscal, penal, civil, mercantil, electoral, entre otras.

Por todo lo expuesto se advierte que, la técnica legislativa no es sólo instrumento del Poder Legislativo, también podría ser útil para que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial creen adecuadamente normas jurídicas.

1.2. LA TÉCNICA LEGISLATIVA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Aunque la técnica legislativa moderna puede considerarse como un producto histórico del último medio siglo a las tres últimas décadas, la explosión legislativa de la modernidad, surgió la necesidad de canalizar esfuerzos en el ámbito legislativo, para evitar las redundancias, contradicciones, lagunas y obscuridades en el sistema jurídico. Incluso en países europeos se constituyeron instituciones y trabajos que tenían por objeto el estudio de los elementos necesarios para legislar.”¹²

Es una técnica que se remonta a la “experiencia anglosajona (Legal Drafting), desde 1869, con un sistema de redacción centralizada de proyectos de ley, encargada a una oficina gubernamental denominada (Parliamentary Counsel Office, PCO), conformada por funcionarios especializados en la redacción de

¹² PEDROZA, Susana y CRUZ, Jesús. Técnica Legislativa en México. en: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p. 43

leyes. Esta escuela inglesa ha producido una amplia literatura sobre el tema, que ha sido enriquecida por la bibliografía procedente de los Estados Unidos.

La otra gran escuela es la alemana, de data más reciente, pero es la que domina en Europa. El carácter descentralizado, a cargo de cada ministerio, impidió que el origen fuera más antiguo, ello unido a la influencia de Savigny quien calificó al derecho como una ciencia de la interpretación y no de la redacción de leyes. El primer manual alemán apareció en 1962¹³.

El desarrollo de la “técnica legislativa” ha adquirido un relieve especial. En la mayoría de los países europeos se han publicado importantes estudios y dictado disposiciones de diferente rango, sobre la elaboración y formulación técnica de los textos legislativos. En Italia, la famosa Circular de 24 de febrero de 1986 de la Presidencia de Gobierno, dirigida a todos los ministros sobre la “formulación de textos legislativos” (reproducida por el Presidente del Senado de la República y por el Presidente de la Cámara de Diputados), y el Documento denominado “Texto único de las disposiciones sobre la promulgación de las leyes y los Decretos y sobre las publicaciones oficiales de la República italiana” de 28 de diciembre de 1985 con su Reglamento de 14 de marzo de 1986, destacan como fuentes relevantes de este proceso de regulación de técnicas legislativas.

En Francia se dictó una disposición por medio de una “Circular relativa a las reglas de la elaboración de la firma y de la publicación de los textos en el Diario Oficial” de fecha 21 de mayo de 1985. Otros países como Austria, Bélgica y Suiza ofrecen igualmente ejemplos de tales disposiciones, que aparecen señaladas con distintos nombres: en Austria, Directrices de Legística; en Suiza, desde 1976 “Directivas de Técnica Legislativa”, en el Reino Unido el último esfuerzo integrador se denominó informe Renton de 1975 “Preparación

¹³ MUÑOZ Q., Hugo Alfonso. La técnica Legislativa y la Gobernabilidad. s/e, s/f, s/p, s/a

de Legislación”; y la propia Comunidad Europea dictó “Las Reglas de Técnica Legislativa para uso de la Comisión”. En España el grupo catalán GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) se han abocado a estudiar y a construir una técnica legislativa adecuada al derecho español.

En nuestro país se han efectuado seminarios dictados por expertos españoles que han venido a transmitir experiencias obtenidas en distintos parlamentos de España y de Europa, con el auspicio de por organismos internacionales como la Agencia de Cooperación Española, donde asistieron legisladores y secretarios técnicos para la actualización en mecanismos de aplicación para la adecuada redacción de textos normativos.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el año 1998 frente a un diagnóstico preliminar de la actividad normativa que mostró una intolerable inflación legislativa asumió el compromiso de ejecutar el Proyecto de Implementación de la Unidad de Técnica Normativa, con tres componentes básicos, el Manual de Técnicas Normativas, el Manual del Ordenamiento Normativo y el Ordenamiento de las disposiciones normativas de periodos establecidos de la legislación, como parte importante del convenio de Crédito suscrito con el Banco Mundial para la Reforma Judicial.

Citemos entre otros el trabajo del abogado boliviano René Mostajo Dehesa con un (informe de consultaría) todavía inédito al parecer; sobre Normativa legislativa de fecha febrero 1996, presentado al Centro de Investigación del Honorable Congreso Nacional (CICON), proponiendo modernizar el Poder Legislativo de la siguiente manera:

1. A la luz de la experiencia y las exigencias democráticas, se deja sentir la necesidad de incorporar en el proceso legislativo, *una etapa prelegislativa*, destinada a contribuir en el arte de legislar, dando lugar a la participación de

los destinatarios del precepto legal. Esta instancia consideramos que puede ser provechosa para el legislador en la fundamentación y redacción del texto legal. Las investigaciones, encuestas y otro tipo de medios idóneos sin duda que permitirán alcanzar los objetivos deseados.

2. En este mismo contexto, conceptuamos que es posible que las técnicas sobre la calidad de las leyes, sus exigencias formales y de contenido, puedan ser objeto de control, en forma semejante a los exámenes de prueba o test que se desarrollan por ejemplo en la Republica Alemana o el Congreso Americano.

La evaluación de los proyectos de ley permitirá dar firmeza legislativa, evitando modificaciones, complementaciones o reglamentaciones que, suelen en algunos casos, enervar el espíritu y la esencia de la ley.

3. Los esfuerzos desplegados no pueden quedar truncos, siendo necesario institucionalizar el servicio de asistencia especializada al Parlamento Nacional, mejorando o ampliando su ámbito de trabajo en función de las necesidades y de la experiencia acumulada durante el tiempo que presta servicios.
4. Un servicio de esta naturaleza requiere que los recursos humanos gocen de estabilidad, pero al mismo tiempo sean altamente competitivos. Es decir que la inversión en el capital humano exige continuidad en el tiempo y en el espacio, lo contrario significará retomar la etapa de capacitación, desvirtuando los alcances del proyecto.
5. La complejidad de los temas que se considera demandan de un equipo de trabajo multidisciplinario. La redacción y/o revisión de los anteproyectos requiere del concurso analítico, opiniones y críticas compartidas. Esto significa que el procedimiento hay que cambiar, saliendo del trabajo

individualizado a la acción conjunta y comprometida desde el punto de vista institucional.

6. La función legislativa por su delicadeza no puede estar sujeta a rigurosas limitaciones presupuestarias, requiere de soportes financieros adecuados. En igual forma, el nivel técnico profesional es preciso que tenga experiencia y conocimiento de la realidad social y económica del país y en particular, el rol que el corresponde desarrollar al Poder Legislativo, como creador de la ley y generador de los grandes acontecimientos sociales.
7. No es menos evidente que para lograr la modernización legislativa, es necesario aplicar nuevas técnicas y criterios rectores. Los partidos políticos y los parlamentarios, deberán comprometerse con el objetivo central.

1.3. DIVISIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA: EXTERNA E INTERNA

Los estudiosos del tema consideran adecuado distinguir a la técnica legislativa: en técnica legislativa interna y externa, porque cada una se refiere a dos aspectos diferentes en la elaboración de la ley: la estructura interna de la norma y el sistema de tratamiento de un proyecto de ley en el Parlamento.

A criterio de estudiosos del tema, veamos cómo delimitan la técnica legislativa interna y externa:

José Héctor Meehan, expresa que “la técnica legislativa se divide en externa e interna, comprendiendo la primera las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de los actos legislativos; y la segunda, las vinculadas al contenido y a la forma de tales actos”.¹⁴

¹⁴ MEEHAN, José Héctor. Teoría y técnicas legislativas. ediciones De Palma, Buenos Aires: 1976, p.115

Pérez Bourbon: señala que “Dentro de la técnica legislativa podemos distinguir lo que es la técnica legislativa externa de lo que es la técnica legislativa interna:

a) La Técnica legislativa externa. La técnica legislativa externa o formal, es todo lo que es el mecanismo de funcionamiento del Parlamento y de ambas Cámaras en el caso del Congreso Nacional o de las legislaturas bicamerales, en cuanto a cómo es el circuito o el sistema de tratamiento de un proyecto hasta que ese proyecto se transforma en una ley. Que pasa a comisiones, que se discute en el recinto, que pasa de una Cámara a otra, que vuelve o no vuelve con correcciones, etc”¹⁵. Esto conformaría lo que sería la técnica legislativa externa, o sea, los modos y procedimientos para elaborar las leyes, en especial la organización y funcionamiento del poder legislativo, procedimiento parlamentario: bases de la ley, elaboración del proyecto, debate, sanción, promulgación.

b) La Técnica legislativa interna. La técnica legislativa interna, comprende la estructura o partes de la ley o la sistematización; requisitos de redacción: vocabulario, sintaxis y estilo; y elementos de contenido material: integralidad, irreductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo.

Se refiere a la redacción misma de la ley, al examen de su contenido, a la ordenación metódica de las distintas partes de la ley, el lenguaje que debe utilizarse, las figuras jurídicas -definiciones, ficciones, presunciones- de que puede echarse mano, etc. son todos problemas que considera y resuelve la técnica legislativa interna.

1.3.1. Estructura de La Técnica Legislativa Interna

a) Estructura de la ley

¹⁵ PEREZ BOURBON, Héctor. Técnica legislativa y política legislativa. en: DE LUCIA, Daniel y otros. Primeras jornadas de perfeccionamiento y actualización parlamentaria. Mendoza: 1990, p. 37

- b) Sistematización
- c) Estilo
- d) Lenguaje de las leyes
- e) Elementos materiales
- f) Partes de la ley

a) ESTRUCTURA DE LA LEY. Se refiere al contenido de los actos legislativos que deben consignarse ordenadamente, lo cual supone, desde el punto de vista de su estructura, la conformación de un cuerpo adecuadamente articulado y sistemático.

b) SISTEMATIZACION. Las normas jurídicas contenidas en los actos legislativos deben constituir una estructura internamente organizada y coordinada, una unidad o cuerpo resultante de un plan conceptual fundamental, es decir, un sistema.

Los actos legislativos deberán estructurarse siguiendo un plan o esquema organizativo, que tienda a distinguir, al menos, las partes fundamentales en que se dividirá su contenido, aunque éste luego no se traduzca, en todos los casos, en una formulación con títulos, capítulos y secciones, etc.

c) ESTILO. Los actos legislativos, dada su finalidad esencialmente preceptiva, habrán de expresarse mediante un estilo sobrio y conciso.

A las normas dispositivas no deben agregarse razonamientos persuasivos, fundamentaciones, motivaciones o aclaraciones con fines meramente teóricos.

d) LENGUAJE DE LAS LEYES. En esta materia tiene importancia trascendental el adecuado manejo de la gramática. La sintaxis, el léxico y la

semántica; la ortografía y todos los elementos que contribuyen al buen hablar y escribir deben ser dominados, a la perfección, por el legislador.

La redacción de la norma jurídica debe ser precisa, concisa y clara, y no debe buscar más belleza literaria que la surgente de su propia severidad y de la armonía de sus correlaciones.

Debe tenderse a la unidad, de manera que una palabra tenga siempre el mismo significado en un mismo cuerpo legal o en varios de ellos. Todo aconseja no emplear en múltiples sentidos cada palabra. Debe conservarse, cuando los artículos son varios, la uniformidad inicial de los verbos, para asegurar la precisión de las ideas, con una forma de expresión a la que se acostumbre la mente del intérprete.

En la redacción de la ley el elemento primordial es el gramatical. Es preciso que las palabras se empleen en su sentido natural y obvio.

- e) **ELEMENTOS MATERIALES.** La técnica legislativa interna comprende elementos materiales que coadyuvan a la plenitud del desarrollo de la norma en los aspectos de eficacia y conveniencia, según los objetivos que se pretenden alcanzar con su adopción. Para el ilustre autor José Héctor Meehan “los actos legislativos deben cumplimentar una serie de requisitos técnicos, básicamente, para asegurar su integridad, irreductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo”¹⁶.

- f) **PARTES DE LA LEY.** Los textos legales se componen, muchas veces, de un preámbulo o exposición de motivos, un articulado y una serie de disposiciones de diferentes clases (complementarias, derogatorias, finales,

¹⁶ Ob. Cit. p. 75

transitorias, etc.), estando a veces complementadas con apéndices, anexos, etc.

1.4. TÉCNICA LEGISLATIVA Y RACIONALIDAD LEGISLATIVA

La técnica legislativa como instrumento esencial para la redacción de textos normativos sustentados en información objetiva que garanticen la seguridad jurídica, tiene estrecha relación con la racionalidad legislativa porque permite acercar al ciudadano común a una normativa clara y bien formulada, lo que redundaría en el ejercicio de sus derechos.

Recogemos importantes definiciones de racionalidad legislativa como por ejemplo Diez Ripollés define “como la capacidad para elaborar una decisión legislativa atendiendo a los datos relevantes de la realidad social y jurídica sobre los que aquella incide”.¹⁷

Manuel Atienza hace un alcance a dicha definición y afirma que la racionalidad legislativa no es sino un aspecto de la racionalidad práctica en general y puede entenderse al menos de tres formas distintas:

- a) Referida a la legislación en sí misma, preguntándose respecto al lugar que ésta ocupa en el conjunto del sistema jurídico y en relación con los demás elementos de dicho ordenamiento; o quizás, cuál es su función en el contexto de la evolución de los sistemas jurídicos?
- b) *Referida al proceso de producción de las leyes, planteando bajo qué condiciones o hasta qué punto puede considerarse racional la actividad de legislar.*

¹⁷ DIEZ RIPOLLES, José Luis. La Racionalidad de las Leyes Penales: Madrid: 2003, p.86

- c) Referida al resultado de ese proceso, esto es, de racionalidad de las leyes.

Por tanto, la principal preocupación del operador legislativo es precisamente la segunda concepción de racionalidad, es decir el proceso de producción de leyes. A partir de estas ópticas analizamos la racionalidad del proceso legislativo:

- ☞ Racionalidad Lingüística.
- ☞ Racionalidad Jurídico-formal.
- ☞ Racionalidad Pragmática.
- ☞ Racionalidad Teleológica.
- ☞ Racionalidad Ética.

1.4.1. Racionalidad Lingüística

La racionalidad lingüística, percibe a la legislación como un proceso de comunicación de un mensaje normativo de la autoridad legislativa dirigido a los destinatarios. Por tanto, una ley será irracional en la medida en que fracase como acto de comunicación, es decir, no permite al ciudadano recibir su mensaje.

1.4.2. Racionalidad Jurídico Formal

Se refiere a que cada una de las “normas que forman parte del sistema jurídico deben tener cabida de manera armónica en el conjunto de normas del cual formaran parte. Sin ignorar que los modelos de

interpretación jurídica pueden resolver la contradicción entre normas que presenten antinomias”¹⁸.

1.4.3. Racionalidad Prágmatica

La racionalidad pragmática “consiste en la adecuación de la conducta de los destinatarios a lo prescrito en la ley”¹⁹. Es decir, en la medida en que esté garantizada la conformidad de las conductas de los ciudadanos con lo dispuesto en la ley. La irracionalidad en este caso reside cuando no es acatada y por tanto fracasa en su propósito de influir en el comportamiento humano.

1.4.4. Racionalidad Teleológica

En este aspecto “los editores son los portadores de intereses sociales que logran que los mismos se traduzcan en leyes. El sistema jurídico es visto como un medio para conseguir determinados fines. Aquí, una ley es irracional en la medida en que no produce los efectos previstos”.

20

1.4.5. Racionalidad Ética

La racionalidad ética se concibe como una actividad de los poderes públicos que incorpora una pretensión de legitimidad o de justicia, que se concreta en las decisiones políticas vertidas en las leyes se hallen

¹⁸ PEDROZA, Susana y CRUZ, Jesús, Técnica Legislativa en México, en: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p. 50.

¹⁹ AGUILO REGLA, Joseph. Técnica Legislativa y Documentación Automática de Legislación, en Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p.250

²⁰ Ob. Cit. p. 250

argumentada, en el sentido ético. Así, la ley irracional es aquella que no está justificada en valores superiores, ya sea porque la dictó quien carece de legitimación ética, porque prescribe comportamientos ajenos a la justicia, o bien porque persigue fines ilegítimos.

1.5. IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La investigación ha mostrado que algunos textos legales se caracterizan por problemas de contradicciones, redundancia y lagunas. Asimismo las deficiencias lingüísticas como por ejemplo: ambigüedades, imprecisiones, etc., plantean problemas de interpretación, terminando por ser ineficaz, aumentando la deficiencia e incongruencia del ordenamiento jurídico lo cual tiene como consecuencia la inseguridad jurídica.

La costumbre, la confianza y la experiencia parlamentaria de algunos legisladores y técnicos no está regulado, la inflación legislativa, la imprecisión normativa, ha imperado como regla impuesta por la costumbre parlamentaria.

La ausencia de técnica legislativa radica en la importancia de la técnica legislativa porque la técnica legislativa proporciona directrices relativas a la división interna y externa de la ley; específicamente los títulos, capítulos, secciones y artículos, numeración, composición y extensión; así como a las disposiciones finales, incluidas las derogatorias en todas sus modalidades y efectos, sean estos retroactivos, inmediatos, tales directrices han sido diseñadas para conseguir que el texto de la ley exprese con claridad la voluntad política de quienes la adoptan; tienen el propósito inequívoco de que dicha ley impacte en el ordenamiento jurídico de la manera menos traumática posible; contribuyen a su inserción de modo ordenado y, especialmente, se orientan a brindar seguridad jurídica al posibilitar que los operadores del sistema tengan absoluta claridad de su vigencia, eficacia y validez. Resumiendo la técnica

legislativa es una herramienta de trabajo del asesor legislativo, en la medida que le asiste en su labor técnica al momento de redactar o acompañar la ley en el proceso legislativo.

Demostrada la importancia de la técnica legislativa en el proceso de formación de la ley y demostradas también las consecuencias directas de su ausencia, resulta imperativo la adopción formal de un conjunto de directrices de técnica legislativa, de preferencia legitimadas por la voluntad de los niveles políticos y directivos del Poder Legislativo, de modo que estén revestidas de un carácter innegablemente vinculante que le asegure mayor efectividad y que se refleje en la estructura formal y lógica de la normativa.

1.6. FINALIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La finalidad de la técnica legislativa es elaborar buenas leyes, que permitan lograr una legislación depurada y técnica y una reglamentación simplificada comprensible para la ciudadanía.

No se trata de un mero juego o ejercicio de “ingeniería” constitucional, sino de destruir o derribar los grandes problemas que se presenta en la economía y ordenamiento jurídico de un país.

La técnica legislativa persigue el diseño, construcción, elaboración y reelaboración de las normas jurídicas y, por tanto, la superación de esta especie de Torre de Babel jurídica, cuya frondosidad y abundancia más perjudica que facilita las relaciones entre los ciudadanos, entre estos y el Estado y entre los Estados.

Las finalidades más importantes de la técnica legislativa son:

- a) La seguridad jurídica es la finalidad por excelencia de la técnica legislativa y en general de todas las disciplinas jurídicas.
- b) La optimización de la calidad de las normas, repercute en todo el orden jurídico a la que va dirigida.
- c) La generación de parámetros de aplicación e interpretación sistemática.
- d) El logro de una legislación más depurada, una normatividad más técnica y una reglamentación jurídica más simplificada y más comprensiva para toda la población.

La seguridad jurídica ha sido descrita por Osorio en los siguientes términos: “Condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones e individuos que las integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuales son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes puedan causarles perjuicio. A su vez, la seguridad limita y determina las facultades y los deberes de los poderes públicos”²¹ Esta finalidad se vulnera en casos como los siguientes:

- ✓ Cuando se dicta una nueva norma que llega a coexistir con otras que tengan el mismo objeto y con las que eventualmente puede entrar en colisión; como ejemplo tenemos dos leyes sobre juicio de responsabilidades a Presidentes de la república, Vicepresidentes, Ministros de Estado y Prefectos de departamento, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, donde más adelante analizaremos estas normas.
- ✓ Cuando se dictan normas que no respetan la jerarquía de las normas superiores y que en la práctica se aplican por las autoridades y sus agentes a pesar de su carácter ilegal o inconstitucional.

²¹ OSSORIO, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, ed. 24, Ed. Heliasta, Buenos Aires: 1997, p. 906

- ✓ Cuando se va cambiando en forma rápida una normativa sin respetar la estabilidad de la norma, como ejemplo podemos señalar: la Ley 1147 ó Ley SAFCO y la ley 1008 que transgreden principios constitucionales como la presunción de inocencia e invierten el orden generalmente aceptado de que la carga de la prueba corresponde al acusador y no al acusado. Es típico en este caso el que los informes de auditoria se tengan como pruebas preconstituidas aunque no lleven un respaldo demostrativo suficiente.

- ✓ Un tercer caso podríamos citar Bolivia tiene ya veinte constituciones, mientras Estados Unidos tiene una en dos siglos de existencia, Argentina tiene dos. Otro ejemplo Los planes de estudio de las universidades y la malla curricular no duran ni siquiera tres años y se modifican con una rapidez vertiginosa. El régimen tributario es seguramente de los más cambiantes, como consecuencia, la gente y las empresas no pueden planificar a largo ni mediano plazo su proyección financiera.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

2. NATURALEZA DE LA LEY Y SUS CARACTERÍSTICAS

2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY

La palabra “ley” en el lenguaje jurídico es usado para referirse a hechos normativos (como el derecho y la moral), es la norma del Derecho que delimita el libre albedrío de las personas dentro de la sociedad, es el control externo que existe para la conducta humana y que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común, en pocas palabras, son las normas que rigen nuestra conducta social. Constituye también una de las fuentes del Derecho, actualmente considerada como la principal, que para ser expedida requiere de autoridad competente o sea el órgano legislativo quien después de dictar la norma es promulgada y sancionada por el Presidente de la República.

“En el lenguaje jurídico, el término “ley” tiene dos sentidos opuestos.

1. En el sentido formal, se dice “ley” a cualquier acto o documento que independiente de su contenido normativo – emana del órgano legislativo, y que goza por eso de un peculiar régimen jurídico.

2. 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, exprese o contenga normas generales y abstractas”²²

²² GUASTINI, Ricardo. Ley. en: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p.15

Toda ley debe procurar ser eficaz y deber ser expresada con claridad, sencillez y precisión, lo que demanda un conocimiento científico en la materia, es decir racional y sistemático, que la norma refleje con exactitud la conducta que debe regir.

2.1.1. Características de la Ley

Para el derecho positivo la ley tiene las siguientes características:

- ✓ **General.** La ley comprende a todas aquellas personas que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.
- ✓ **Bilateral.** Al considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo.
- ✓ **Obligatoria.** Tiene carácter imperativo-atributivo, es decir, que por una parte establece obligaciones o deberes jurídicos y por la otra otorga derechos. Esto significa que siempre hay una voluntad que manda, que somete, y otra que obedece. La ley impone sus mandatos, incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios. Su incumplimiento da lugar a una sanción, a un castigo impuesto por ella misma.
- ✓ **Permanencia.** Se dictan con carácter indefinido, permanente, para un número indeterminado de casos y de hechos, y sólo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores.
- ✓ **Abstracta e impersonal.** Las leyes se crean para aplicarse a un número indeterminado de personas no regula o resuelve casos individuales o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad. Para todos aquellos que caen en los supuestos establecidos por las normas.

- ✓ **Se reputa conocida.** Nadie puede invocar su desconocimiento e ignorancia para dejar de cumplirla.
- ✓ **Coercitiva.** Cuando sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados. Implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aún contra la voluntad del obligado.
- ✓ **Irretroactiva.** La ley dispone sólo para el futuro y no tiene efecto retroactivo (Art. 33 de la Constitución Política del Estado y 790 del Código de Procedimiento Civil).²³

2.1.2. Principios de la Ley

Estos deben estar presentes en todos los ordenamientos jurídicos para proporcionar seguridad jurídica:

- ✓ **Lege promulgata.** “Para que una norma sea obligatoria tiene que haber sido adecuadamente promulgada, es decir, debe haber sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establecen.
- ✓ **Lege manifiesta,** Las leyes deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados.
- ✓ **Lege plena.** Las consecuencias jurídicas de la conducta deben estar tipificadas en un texto normativo; todos los actos o conductas que no estén jurídicamente previstos no pueden tener consecuencias jurídicas que los afecten
- ✓ **Lege stricta.** Algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas estableciendo una reserva de ley sobre ese punto

²³ ARCE B., Carlos y URCULLO R., Jaime, Diccionario de Jurisprudencia, Tomo II, La Paz: 1981, s/p

- ✓ **Lege previa.** Las leyes solo pueden regir hacia el futuro haciendo con ello posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles.
- ✓ **Lege perpètua.** Los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estable posible a fin de que la persona pueda conocerlos y ajustar su conducta a lo que establezcan”²⁴.

En el plano conceptual a los fines de su análisis y exposición teórica, el uso de las definiciones deben estar debidamente fundamentadas para el desarrollo de la investigación. Para este punto se considerarán las siguientes definiciones:

- ✓ **Anteproyecto de ley.** “En lo legislativo, trabajo preliminar, encargado a técnicos o especialistas en una materia, como base para la elaboración de los textos por los órganos legislativos”²⁵.
- ✓ **Proyectos de Ley.** “Nombre de la propuesta legislativa que se debe al Poder Ejecutivo. Se diferencia así de la proposición de la ley que surge del propio parlamento” ²⁶
- ✓ **Norma jurídica.** “Denominase así la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de la voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta humana en un tiempo y un lugar definidos, prescribiendo a los individuos, frente a determinadas circunstancias, condicionantes, deberes y facultades, y estableciendo una o más sanciones coactivas para el supuesto de que dichos deberes no sean cumplidos”²⁷

²⁴ www.itu.int/ITU-D/treg/Evens/Seminars/2004

²⁵ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, ed. 28, Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1999, p. 88.

²⁶ Ob cit. p 817

²⁷ Ob. cit. p. 649

Seguridad jurídica.- “Condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que las integran. Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuales son sus derechos y sus obligaciones, sin que el, capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio. A su vez, la seguridad limita y determina las facultades y los deberes de los poderes públicos. Como es lógico, la seguridad jurídica solo se logra en los Estados de Derecho porque, en los de régimen autocrático y totalitario, las personas están siempre sometidas a la arbitrariedad de quienes detentan el poder”²⁸

2.2. ASPECTOS QUE INFLUYEN EN LA ELABORACIÓN DE LEYES

La ley entendida como un proceso de creación normativa emanada de una autoridad legislativa, expresa una decisión política que tiene su origen en una necesidad social, donde intervienen la política y la técnica.

El legislador que tiene la decisión política, representa al pueblo, recepciona la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política.

El técnico es el encargado de transformar en un texto de contenido normativo esa necesidad social en voluntad política.

Bajo estas distinciones entre necesidad social, decisión política y construcción técnica, podemos señalar lo siguiente:

²⁸ Ob. Cit. p. 906

2.2.1. Aspecto social

Las leyes en nuestro país nacen de una necesidad social donde intervienen sectores como por ejemplo aymaras y quechuas que a fuerza de protestas como paros, huelgas etc., consiguen que los políticos que se encuentran en el Congreso se encarguen de darle una solución a sus problemas sociales como por ejemplo la construcción de un camino, la distribución de presupuesto para escuelas, hospitales, etc., mediante una ley.

2.2.2. Aspecto político

Las leyes son competencia de los legisladores, políticos por antonomasia, representantes populares. De acuerdo con su ideología, sus compromisos políticos y sociales, los legisladores dictan la ley, “consecuentemente legislar es emprender un largo camino intelectual que parte de la identificación de una demanda social, que exige satisfacer un descontento, una necesidad, una preocupación o esperanza”. A partir de ella se busca interesar al legislador para que haga suya tal decisión a través de la presentación de un proyecto, en el que se transmite al redactor legislativo una decisión completa en contenido y forma.

Una vez presentado el proyecto se suceden diferentes instancias que requieren de la toma de nuevas decisiones políticas, transformando su contenido en una norma consentida para todos.

Distintos factores confluyen y proveen al legislador de elementos para la toma de decisiones:

1. Conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano.
2. Conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses.
3. Conocimientos de su formación profesional y su actividad laboral.
4. Conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades
5. Formación ética y saberes adquiridos en su propia vida parlamentaria²⁹

Los técnicos nunca deben pretender sustituir la voluntad política; los parlamentarios, sin embargo, han de apoyarse en los criterios de aquellos, los cuales dan solidez y respaldo científico a la decisión política. La ley es una decisión política cuya expresión se realiza por medio de un lenguaje especial con reglas lingüísticas propias del campo jurídico. Así la decisión política legislativa se traduce también por medio de un lenguaje especializado, técnico, relativo a la materia que se regula; este pretende respetar, pero también expresar en forma coherente y precisa la voluntad política del legislador.

Lo estrictamente político contiene posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés. En este aspecto el legislador debe ponderar los intereses que se ponen en juego, para dar preferencia a intereses de mayor gravitación.

2.2.3. Aspecto técnico

Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica,

²⁹ GROSSO, Beatriz Marina y SVETAZ, María Alejandra. Técnica Legislativa: Marco Teórico, s/f, p.3

brevedad, claridad y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad).

El proceso técnico de elaborar la ley, si bien no pretende afectar el contenido propiamente legislativo y referirse únicamente a aspectos de forma y fondo, puede incidir en las consideraciones que se deben tomar en cuenta para emitir la ley, sobre el contenido y las repercusiones sociales, políticas y económicas de las medidas adoptadas.

“El técnico legislativo debe crear un texto normativo que refleje precisión y simplicidad de la voluntad política que se transmite. Debe atender las cuestiones técnicas que hacen a la redacción, estructura y la lógica interna de sus normas, pero, además, debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia en el ordenamiento jurídico vigente.

Los requisitos del técnico legislativo son:

1. Habilidad intelectual para interpretar y extraer lo sustancial del conocimiento.
2. Capacidad de investigación
3. Capacidad de selección y de procesamiento adecuado de la información.
4. Capacidad de trabajo y modestia para someter su trabajo a constantes revisiones.
5. Capacidad para trabajar en equipo, compartir información y consensuar respuestas.

6. Respeto a los límites que le impone el propio ámbito de desarrollo de su tarea”³⁰

Técnico y legislador deben trabajar en una estrecha relación de confianza mutua.

2.3. ETAPAS A SEGUIR EN EL TRATAMIENTO DE LA LEY

La investigación nos lleva más allá de lo que se encuentra descrito en la Constitución en el art. 71 y el procedimiento legislativo y podemos referirnos a las diferentes etapas que estudiosos del Derecho clasifican, estas etapas son: Pre-Legislativa, Legislativa y Post- legislativa, desarrollemos los conceptos:

2.3.1. Etapa Pre-Legislativa.

Esta etapa comprende desde el momento que nace la necesidad social de una ley, esta necesidad social “germina en los centros o grupos de poder de campesinos, obreros, profesionales, estudiantes, universitarios, policías, ejercito, empresarios...., que muchas veces son logradas a fuerza de luchas (bloqueos y otros) o veces son impuestas por fuerzas o razones internacionales. En otros casos la germinación de una ley es instrumentada desde el gobierno”³¹

2.3.2. Etapa Legislativa.

Esta etapa “corresponde al tratamiento interno de la ley en el parlamento. Es la fase que corresponde al análisis técnico y lógico del

³⁰ Ob. cit. p. 6

³¹ HUANCA AYAVIRI, Félix. Positivismo Jurídico e Introducción al Análisis Sociológico del Derecho. 1ra. ed., La Paz: 2005, p. 214

procedimiento legislativo, aunque toda la actividad de esta fase tiene un contenido político y jurídico”.³²

El procedimiento legislativo es el conjunto de pasos que se deben cumplir para que un proyecto se convierta en Ley de la República. De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución boliviana reformada del 2004.

El Reglamento General de la Cámara de Diputados en el capítulo IV Procedimiento Legislativo, regula el procedimiento de la producción de leyes, donde se define la iniciativa legislativa para la elaboración de una ley, esta iniciativa presentada por los Poderes del Estado y por la sociedad civil, siguiendo los siguientes pasos:

2.3.2.1. Iniciativa.

La capacidad de iniciativa legislativa, en la Cámara de Diputados, se ejerce mediante proyectos de ley presentados por: a) Los Diputados, en forma individual o colectiva. b) Las comisiones, sobre temas vinculados a su área de competencia. c) Las personas y entidades de la sociedad, con patrocinio de uno o más Diputados o de las Comisiones de Cámara.

2.3.2.2. Presentación.

Todo proyecto de ley será precedido por una exposición de motivos y presentado a la Presidencia de la Cámara en triple ejemplar, firmado por los proyectistas y acompañado de copia de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia.

³² Ob. cit, p. 126

2.3.2.3. Prelación.

El orden de prelación en el tratamiento de los proyectos de ley, se determinará por la fecha de su presentación. Los proyectos de ley enviados por el Senado Nacional, tendrán prelación sobre otros que fueren presentados con el mismo motivo. La misma preferencia se otorgará al proyecto de ley de una comisión, firmado por la mayoría de sus miembros respecto a un proyecto alternativo de la minoría

2.3.2.4. Etapas del debate.

- ✓ Discusión del Proyecto en grande
- ✓ Discusión del Proyecto en detalle
- ✓ Votación del Proyecto
 - i. Aprobación: Pasa a la Cámara Revisora
 - ii. Rechazo: no puede ser presentado nuevamente en el periodo legislativo

2.3.2.5. Discusión del Proyecto de Ley en Cámara Revisora

- ✓ Discusión del Proyecto en grande
- ✓ Discusión del proyecto en detalle
- ✓ Votación del Proyecto
 - i. Aprobación: Pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación
 - ii. Introducción de enmiendas: Vuelve a la Cámara de Origen para su revisión
 - iii. Rechazo del Proyecto

2.3.2.6. Envío al Poder Ejecutivo

- ✓ Promulgación de la Ley y publicación en la Gaceta Oficial

- ✓ Veto parcial de la Ley y envío a la Cámara de Origen dentro de los siguientes diez días al veto.

2.3.3. Etapa Post-Legislativa.

“La etapa post-legislativa comprende el análisis de la eficacia y los efectos que provoca la ley, desde el momento de la entrada en vigor, hasta un determinado tiempo, es decir, el momento del análisis o evaluación. El análisis de la eficacia de la ley, se conoce también como el análisis del proceso de implementación de las normas, la puesta en marcha de las normas, el conjunto de decisiones y lo verdaderamente logrado. En otras palabras sirve para medir la efectividad de la norma o ley vigente.”³³

2.4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LEYES

El procedimiento de elaboración de leyes en Bolivia sigue un procedimiento común, sin el cual no es posible su aprobación. Dicho procedimiento se encuentra mencionado en el subtítulo 2.3. del presente capítulo, en este acápite daremos definiciones de este importante procedimiento de elaboración de leyes, con los cuales proporcionaremos un panorama claro y completo de este proceso.

2.4.1. Iniciativa.-

La iniciativa es un documento formal con una propuesta de ley que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación. Tienen que cumplir ciertos requisitos que la misma ley impone; además de las formalidades que la costumbre parlamentaria ha impuesto a través del tiempo.

³³ Ob. cit. p. 217

2.4.2. Exposición de Motivos.

Según Guillermo Cabanellas, la exposición de motivos es la “parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma”³⁴

Otros autores como Miguel Acosta Romero explica que “por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien, cual puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político”

Entonces de todos los criterios de distinguidos juristas podemos deducir que para que pueda iniciarse la elaboración de una ley es necesario que previamente se presente una iniciativa. Normalmente estas iniciativas están acompañadas con una” exposición de motivos” que viene a ser la parte preliminar de una ley. Decreto o reglamento donde se razonan en forma doctrina y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma.

La exposición de motivos es de gran importancia ya que ésta recoge la intención del autor de la iniciativa y las razones que lo llevaron a proponer el nuevo ordenamiento

La investigación nos llevó a revisar algunos de los miles de proyectos presentados por las cámaras y se puede observar que si bien no existe una norma escrita sobre estas etapas que se deben seguir, existe una

³⁴ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires, Ed. Arayu, 1953, t. II, p.153

tradicón legislativa que ha perdurado hasta nuestros días, pues el uso de la exposición de motivos ha sido una práctica parlamentaria que ha se ha utilizado desde épocas antiguas, podríamos remontarnos a la creación de la republica donde existe una particular forma de insertar en el texto esta exposición de motivos. Como por ejemplo podemos citar:

2.4.3. Discusión.

Es la deliberación sobre la conveniencia de aprobar un proyecto de ley.

Una vez leído el proyecto en la cámara de origen, se dispone su impresión y pasa a la comisión que le corresponde, en razón de la materia que trata, para que dé informe escrito. Con la lectura de éste comienzan los debates que comprenden tres fases: en grande, cuando se considera el proyecto en sus líneas generales; en detalle, trance en que se analiza dialécticamente y de manera exhaustiva todas las implicaciones y consecuencias del proyecto; finalmente se examina el proyecto en revisión para cerciorarse de la estructura definitiva de la futura norma.

Aprobado el proyecto en las tres estaciones referidas, es enviado a la otra cámara que oficia de revisora y en la que se repiten todos los pasos de este trámite.

En la discusión, se revela el factor reflexivo de la ley. La controversia entre los parlamentarios, que en momentos puede llegar a la disputa exaltada, en una elucidación publica de la bondad o inconveniencia de la norma jurídica en camino de formación.

2.4.4. Sanción.

Cuando ambas cámaras aprueban el proyecto de ley, éste queda sancionado. La sanción consta en el documento con el texto autentico del suscrito por los presidente y secretarios del Senado y de la Cámara de Diputados. Este original es remitido al poder Ejecutivo para “fines constitucionales”. Dichos fines, son alternativamente, promulgación o veto.

2.4.5. Promulgación.

Es el acto solemne mediante el cual el Presidente de la República testimonia la existencia cierta de la ley y manda a cumplirla, revistiéndola de fuerza coercitiva. En la promulgación se usa una formula habitual que en el artículo 80º, párrafo I y II de la Constitución boliviana dice:

“Por cuanto, el Congreso Nacional ha sancionado la siguiente Ley”

“Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República”

Asimismo, las decisiones parlamentarias se promulgarán en esta forma:

“El Congreso Nacional de la República, Resuelve”:

“Por tanto, cúmplase con arreglo a la Constitución”.

Existe también la figura de Promulgación supletoria esta tiene lugar

cuando el Presidente de la Republica deja transcurrir diez días, después de recibirlo, sin promulgar ni vetar el proyecto de ley ya sancionado. En esta rarísima circunstancia, el Presidente del

Congreso tiene facultad para promulgar la ley en la misma forma que el Presidente de la República.

2.4.6. Publicación.

Es el acto formal por medio del cual las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sancionadas por el Ejecutivo, son dadas a conocer por este, y de manera indubitable, a la población en general. El artículo 81º de la Constitución boliviana dice en forma textual: “La ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria de la misma Ley”.

La publicación de leyes se realiza en nuestro país a partir del Decreto de 21 de diciembre de 1825 dictada por el Libertador Simón Bolívar, que en la parte resolutive dice:

Artículo 1º “Se imprimirán y circulará todas las semanas una colección de leyes, decretos y ordenes del gobierno, por orden de sus fechas.

Artículo 2º. En la Colección Oficial no se insertaran más que las leyes, decretos y ordenes del gobierno.”³⁵

Este Decreto esta respaldado por la Ley de 17 de diciembre de 1956 donde se denomina a la Gaceta Oficial de Bolivia como órgano editor y tiene a su cargo los actos de decisión política y conducción administrativa del aparato estatal, transmitida en Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas y otros de orden legal.

³⁵ Colección Oficial de Leyes, Decretos, Ordenes de la República boliviana, años 1825 y 1826, Imprenta Artística, La Paz: p. 84

2.5. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN BOLIVIA

De acuerdo al Art. 59º de la Constitución boliviana, el Poder Legislativo es el encargado de dictar leyes, abrogarlas, derogarlas y modificarlas, asimismo, el Art. 71º las leyes tienen su origen:

1. A iniciativa del Poder Legislativo (Vicepresidente, Senadores y Diputados).
2. A iniciativa del Poder Ejecutivo mediante mensaje de Presidente de la República.
3. A iniciativa de la Corte Suprema de Justicia con proyectos en materia judicial.
4. A proposición de cualquier ciudadano.
5. Referéndum.

2.5.1. Poder Legislativo.

El Poder Legislativo tiene la facultad constitucional para ser el ente creador de leyes, de elaborar y modificar leyes, así como de reformas a la Constitución. Su función específica es la aprobación de leyes. El mismo artículo 71º en el párrafo I. Dice: “las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 14 del artículo 59º pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República”³⁶.

2.5.2. Poder Ejecutivo.

El Ejecutivo es sujeto creador de normas de acuerdo con el artículo 59 inciso 2 de la Constitución boliviana, ya que participa en la presentación de iniciativas de ley ante el Congreso.

³⁶ Ob. cit. p. 27

El Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999 Manual de Técnicas Normativas hace mención en el numeral 3 de lo siguiente: Empleo de términos proyecto de ley y anteproyecto de ley.

“Anteproyecto de Ley “En lo legislativo, trabajo preliminar, encargado a técnicos o especialistas en una materia, como base para la elaboración de los textos por los órganos legislativos”³⁷.

Proyectos de Ley “Nombre de la propuesta legislativa que se debe al Poder Ejecutivo. Se diferencia así de la proposición de la ley que surge del propio parlamento”³⁸

“Los proyectos legislativos que se originan mediante mensaje del Poder Ejecutivo en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 71. de la Constitución Política del Estado, se denominarán Proyecto de Ley, desde el momento en que sean aprobados por el Consejo de Ministros.

Por el contrario los proyectos legislativos generados por los Ministerios para su aprobación, por el Consejo de Ministros se denominarán Anteproyecto de Ley.

2.5.3. Poder Judicial.

El artículo 71 de la Constitución boliviana en el Capítulo V Parágrafo II Procedimiento Legislativo dice “La Corte Suprema podrá presentar proyectos de ley en materia judicial y reforma de los códigos mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo”³⁹.

³⁷ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, ed. 28, Buenos Aires: Ed. Heliasta, 1999, p. 88.

³⁸ Ob cit. p. 817

³⁹ BOLIVIA. Constitución Política del Estado. p. 27

De acuerdo a la investigación realizada se ha establecido que los países que cuentan con normas de técnica legislativa como por ejemplo México, considera inexcusable las resoluciones que establezcan los Tribunales del Poder Judicial sobre la interpretación de la Constitución, leyes, reglamentos y tratados internacionales como jurisprudencia vinculante.

Las sentencias también son consideradas como generadores de normas porque se la realiza con mandato por escrito, y en donde se funde (precepto) y motive (justifique) su aplicación. Las sentencias llevan considerandos, relato cronológico de los hechos que se dieron durante el proceso, los resultados o hechos probados por las partes, así como las normas y principios jurídicos aplicables y puntos resolutivos.

2.5.4. Por iniciativa de la ciudadanía.

El artículo 71º parágrafo III de la Constitución boliviana habilita a la población a constituirse en productores de leyes “Los ciudadanos podrán presentar directamente al poder Legislativo, proyectos de Ley en cualquier materia. La Ley determinará los requisitos y procedimiento para su consideración obligatoria por el órgano correspondiente”⁴⁰

2.5.5. Referéndum

El referéndum una nueva figura en la Constitución boliviana de 1967 modificada en fecha 20 de febrero del 2004 que pone en vigencia la Ley marco del Referéndum, que es un mecanismo de democracia directa consultando al electorado de una nación sobre temas de interés

⁴⁰ Ob. cit. p.27

nacional, pudiendo ser obligatorios vinculantes o no obligatorios consultivos.

Capitulo 1 dice : " De conformidad con el artículo 4 de la Constitución boliviana , el referéndum es el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público" este mandato nació de la inquietud de la sociedad donde la necesidad de consultar si se debía o no realizar un acto que iba a ser de primordial importancia para el país como era el de vender sus recursos naturales al país vecino de Chile.

Un **referéndum** es una votación sobre una cuestión legislativa o constitucional. Es una votación realizada por el electorado de una nación. El referéndum es el mecanismo de democracia directa por antonomasia y en la actualidad complementa el régimen de democracia representativa, potenciando la intervención directa del cuerpo electoral. Los referendos pueden ser obligatorios vinculantes o no obligatorios consultivos Un referéndum consultivo deja la interpretación del voto a la legislatura.

2.6. ESTRUCTURA FORMAL DE LA LEY

El pensamiento requiere de expresiones que traduzcan las ideas de parte del hombre, en el caso de la ley para la realización de esta obra se requiere de fondo y forma estas dos importantes divisiones se deberán plasmar en instrumento legal, que debe contener palabras seleccionadas y ordenadas de acuerdo con su objetivo.

Pero hay que tener en cuenta que, conjuntamente con el fondo y la forma del acto normativo, existe un plan u orden que debemos realizar. Todo ello nos dará el diseño estructural de la ley.

La etapa de elaboración de la ley es la iniciativa que es la propuesta de ley que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y aprobación. La ley para ser tal tiene que cumplir ciertas formalidades que la costumbre parlamentaria ha impuesto a través del tiempo, los elementos estructurales que componen el texto, que son:

2.6.1. Nombre de la ley.

Todas las leyes son conocidas por tener un nombre oficial el cual tiene un significado jurídico que identifica, de otras leyes y describe el contenido esencial de la materia regulada. Y la literatura sobre el tema coincide en que con el nombre identificando y describiendo exclusiva, rígida, exacta, clara, breve y plenamente la ley. Ej. **Ley de Imprenta**, además de indicar la categoría a la que van a ser encuadradas, es decir la mención expresa “Ley”, “Código”, etc. Otra característica del título de la ley es que los nombres son siempre cortos, porque poner nombres largos es arriesgarse a que la práctica consagre un sobre nombre.

La palabra “Código” se usa históricamente para nombrar los grades textos jurídicos que incluyen una formación completa, sistemática, auto integrable y con vocación de perdurar de toda una materia: Ej. Código Civil, Código Penal, Código laboral, Código de Familia, etc.

2.6.2. Títulos.

Se utiliza en la ordenación de temas fundamentales, que separa conceptual y jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo conjunto

de normas. “Esta operación permite el agrupamiento ordenado, claro y funcional de las cuestiones que norma el texto de la ley”⁴¹

2.6.3. Capítulos.

En una norma como la ley es imprescindible e importante que los títulos se subdividan en capítulos ya que esto otorga solidez a la estructura de la ley, porque “a extensión de cada capítulo no se puede fijar sólo con base en el número de artículos, sino que depende sobre todo de la materia. Los capítulos se numeran con romanos y llevan título”⁴².

2.6.4. Secciones.

La sección es una subdivisión del capítulo. La subdivisión se da en forma excepcional cuando los capítulos son extensos y regulados de aspectos materiales, claramente diferenciables dentro de su unidad.

El formar secciones significa que la materia es extensa y requiere divisiones en su ordenación, la sección establece límites para tratar la materia o el objeto de la norma, dentro del todo que comprende el capítulo. Como ejemplo tenemos el capítulo III del Código de Familia Sección I que se “**denomina de las formalidades preliminares del matrimonio**” que se divide en secciones para regular de manera separada cada una de las formalidades que pueden ser utilizadas en materia de familia.

⁴¹ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa y Proyectos de Ley. en: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p. 129

⁴² Ob. cit. p. 131

2.6.5. Artículos.

La unidad básica de las leyes en cada una de sus disposiciones es el artículo o los artículos que se convierte en la disposición elemental y fundamental que conforma una ley o normas que pueden ser decretos, reglamentos y otras.

Los artículos tienen la “misión fundamental de dividir en piezas y articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, con el fin de integrar el todo como unidad armónica y enlazada entre sus partes” ⁴³

Cada artículo es diferente del otro, no solo en cuanto a la importancia del contenido, sino en cuanto a la función que cumple dentro del cuerpo general de la ley. Asimismo, el artículo es la división principal de las leyes, es una disposición legal de una o varias frases repartidas en párrafos y numeradas progresivamente por números arábigos, como ejemplo tenemos:

Artículo 1

Artículo 2

Artículo 3

Etcétera.

2.6.6. Párrafos.

“Son cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letra mayúscula al principio del primer renglón y punto aparte al final del último. El párrafo constituye una unidad funcional secundaria o parcial de la primera unidad

⁴³ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Técnica Legislativa y Proyectos de Ley. en: Elementos de Técnica Legislativa, México:UNAM, 2000. p. 132

normativa que es el artículo. Los párrafos deben numerarse en forma progresiva, empezando con el número (1) y utilizando cifras árabes.

Cuando en un artículo se enumeren facultades, atribuciones, etcétera, el párrafo que establece el supuesto general se numerará como párrafo uno. Cuando una fracción se divida en varios párrafos se numerará la fracción con número romano, seguido del número arábigo que corresponda al párrafo. Si un artículo tiene un solo párrafo también va numerado⁴⁴.

Ejemplo:

Artículo 107 del Código de Familia (**Bienes propios**). Son bienes propios de carácter personal:

1. Las pensiones de asistencia, las rentas de invalidez o vejez y similares.
2. Los beneficios del seguro personal contratado por uno de los esposos en provecho suyo o del otro, deducidas las primas pagadas durante el matrimonio.
3. Los resarcimientos por daños personales de uno de los cónyuges.
4.
5.

2.6.7. Incisos.

El inciso comprende la división última de la estructura del texto legal, forma parte del párrafo y a la vez es una forma de división del artículo.

“Es la norma mínima dentro del texto de una ley. Esta clase de división obedece a que, aun las fracciones, contienen pequeñas normas que hay

⁴⁴ Ob. cit. p. 133

que dividir en varios supuestos. Los incisos se ordenan bajo el sistema de letras minúsculas, en orden alfabético”⁴⁵.

Ejemplo: (**Constitución Política del Estado**)

Artículo 37.- Son bolivianos por naturalización:

- I. Los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de la de su origen, cuando existan, a título de reciprocidad, convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos.
- II. Los extranjeros que habiendo residido dos años en la Republica declaren su voluntad de adquirir la nacionalidad boliviana y obtenga carta de naturalización conforme a Ley:
El tiempo se permanencia se reducirá a un año tratándose de extranjeros que se encuentren en los casos siguientes: :
 - a) Que tenga cónyuge o hijos bolivianos;
 - b) Que se dediquen regularmente al trabajo agrícola o industrial.
 - c) Que ejerzan funciones educativas, científicas o técnicas.

2.6.8. Disposiciones transitorias.

“El legislador examinará siempre con cuidado los problemas de transitoriedad que produce la ley y explicará de forma detallada y precisa el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previstas pendientes.

Las disposiciones transitorias contendrán:

⁴⁵ Ob. cit. p. 135

- a) La entrada en vigor de la ley nueva o de modificación.
- b) Las disposiciones abrogatorias o derogatorias.
- c) Los problemas de irretroactividad de la ley nuevo o de modificación.
- d) Los preceptos que regulan de forma provisional. situaciones jurídicas nuevas cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva.
- e) Las habilitaciones reglamentarias.
- f) Entrada en vigor.

Se determinará la fecha exacta en la que la ley debe entrar en vigor; es decir, la entrada en vigor de la ley se fijará señalando el día, mes y año en que de tener lugar y no por referencia a la fecha de su publicación.

Es incorrecto decir esta ley entrará en vigor en 30 días después de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de Bolivia.

Por buena técnica legislativa lo correcto es definir el día exacto en que la ley entrará en vigor”.⁴⁶

2.6.9. Disposiciones abrogatorias y derogatorias.

“En el lenguaje técnico-jurídico se ha ce la distinción entre derogación y abrogación, refiriéndose en el primer caso a la privación parcial de efectos de la ley, y el segundo a la privación total de efectos de ésta.”⁴⁷

El estudio de estas figuras jurídicas indican que hay dos formas utilizadas por el legislador para dar por terminada o la cesación de la vigencia de una ley, y que son abrogación y la derogación, y que esta ultima puede ser de dos formas: expresa o tácita o por incompatibilidad. Sólo se debe

⁴⁶ Ob. cit. p. 140 - 141

⁴⁷ BIELSA, Rafael, Conceptos Jurídicos y su Terminología. p.146

utilizar la abrogación expresa, pues de esta forma se tiene mayor certeza de los ordenamientos jurídicos que dejaran de tener vigencia.

Las disposiciones abrogatorias serán claras, terminantes y concretas, sin contener otro mandato que el de la pérdida de validez de la norma que abrogan, indicando con la mayor precisión posible el objeto de la abrogación. No deben prescribir conductas, sino eliminar normas.

Se debe evitar la cláusula genérica de derogación, en su lugar se pueden utilizar tablas abrogatorias o derogatorias confeccionadas con el uso de los sistemas computacionales de tratamiento automatizado de datos legislativos, como se ha hecho ya en otros países. No deben incluirse disposiciones derogatorias genéricas, ni dejar indeterminado el objeto de la derogación. También es incorrecto utilizar la expresión “dejar sin efecto”, como sinónimo de abrogación o derogación.

Las cláusulas de abrogación y/o derogación contendrán una relación exhaustiva de todas las leyes, decretos, acuerdos y ordenes abrogados y /o derogados.

2.6.10. Disposición Final.

Se entiende al conjunto de preceptos que regulan los regímenes jurídicos complementarios y especiales, la aplicación de la norma en el tiempo y demás situaciones transitorias, las reformas de otras normas que vienen exigidas por la nueva situación normativa.

2.7. REQUISITOS FUNDAMENTALES DE LA LEY O TEXTO NORMATIVO.

“A partir de la estructura y el estilo del texto normativo y teniendo en cuenta la naturaleza política, social y jurídica de la ley, podemos enumerar cuatro requisitos mínimos fundamentales que ese texto debe cumplir en términos de una correcta técnica legislativa:

2.7.1. Expresar fielmente la voluntad del legislador

La voluntad política de los órganos legislativos se expresa a través de textos normativos. Estos textos se leen y aplican. Si por falencias en su contenido y forma, se generan efectos diversos de los buscados, se habrá distorsionado la voluntad política del legislador.

2.7.2. Asegurar la certeza preceptiva

El texto normativo debe garantizar el acceso seguro al contenido, la comprensión, el conocimiento indubitable del precepto, la correcta interpretación; es decir la certeza preceptiva. Para ello las normas contenidas en el texto se expondrán en un orden sistemático adecuado y se redactarán en un estilo claro, conciso y preciso.

2.7.3. Relacionar entre sí armónicamente las normas que conforman su contenido.

El contenido del texto no constituye una mera yuxtaposición de preceptos independientes unos de otros. Por el contrario, cada uno de ellos se relaciona con los otros constituyendo un sistema lógico.

La relación armónica de las normas supone que no existan contradicciones, redundancias o lagunas en el sistema, es decir, garantizar la inserción armónica del nuevo producto legislativo en el sistema jurídico vigente.

Las nuevas normas contenidas en el texto pasarán, una vez sancionadas, a ser parte integrante del orden jurídico vigente. Es preciso evitar que ellas generen redundancias o contradicciones en ese ordenamiento, por lo que el texto deberá contemplar las modificaciones y derogaciones necesarias”⁴⁸

2.8. JERARQUÍA NORMATIVA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO BOLIVIANO

El principio jerárquico que rige en el país de acuerdo a una clasificación que tiene como modelo la pirámide de Kelsen que tiene como primacía a la Constitución Política del Estado, que a partir de ahora la llamaremos Constitución boliviana, artículo .228º “La Constitución boliviana es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones”⁴⁹, y el Decreto Supremo N° 25350 del 8 de abril de 1999 dispone que las categorías normativas vigentes en el país son:

- a) **Constitución boliviana.** Es la ley suprema que rige la vida política del país, llamada norma constitucional. La constitución tiene como características que es *Norma normarum* (norma de normas), en cuanto es fuente de producción normativa así como su aptitud para invalidar normas que sobrevengan como incompatibles con ella.

⁴⁸ Ob. cit. p. 147

⁴⁹ BOLIVIA. Constitución Política del Estado, 2004, p. 60

- b) **Ley.** Que la vez tienen el término de disposición legal que se reserva para aquellas disposiciones normativas que hayan emanado del Poder legislativo, no debe utilizarse para denominar a las disposiciones de rango reglamentario aprobadas por el Poder Ejecutivo.
- c) **Decreto Reglamentario.** Disposiciones de rango reglamentario que emanan del Poder Ejecutivo se ordenan conforme a la siguiente jerarquía establecida en el artículo 20 de la Ley N^a 1788 del 16 de septiembre de 1997, la Organización del Poder Ejecutivo. Estos decretos reglamentarios tienen la función de pormenorizar las disposiciones contenidas en una ley, para promover y facilitar su aplicación.
- d) **Decreto Supremo.-** El Presidente de la República tiene la facultad de dictar normas generales que en doctrina se conocen como “reglamentos de necesidad” tiene como atribución suplir la ley en momentos de situaciones graves, peligros y urgencia. “son Decretos Supremos, aquellas disposiciones aprobadas por el Consejo de Ministros, que constituyen el desarrollo reglamentario de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo. Son también decretos supremos, aquellas otras disposiciones que regulan materias que conforme a las Constitución o a las leyes corresponden a la competencia del Consejo de Ministros. Los Decretos Supremos tendrán el título que establece en el punto 6.2 de estas directrices”⁵⁰.
- e) **Resolución Suprema.-** Son aquellas disposiciones que aprueba el Presidente de la República con el refrendo de un Ministro, para regular materias que son competencia de dicho Ministro y que por especiales circunstancias, el Presidente de la República desea avocar a su decisión. No serán objeto de resoluciones supremas aquellas materias que conforme

⁵⁰ BOLIVIA. Manual de técnicas normativas, p. 9

a la Constitución o las leyes correspondan a la Competencia del Consejo de Ministros.

- f) **Resolución Multiministerial.** Son aquellas disposiciones normativas que competen a las atribuciones conjuntas de tres o más Ministerios.
- g) **Resolución Bi ministerial.** Aquellas disposiciones normativas que competen a las atribuciones conjuntas de dos Ministerios.
- h) **Resolución Ministerial.** Aquellas disposiciones normativas que competen a las atribuciones de un Ministerio.
- i) **Resolución Administrativa** - Aquellas que se dictan en el ejercicio de las atribuciones de órganos ministeriales inferiores al Ministro. En el ámbito de la administración departamental se emiten Resoluciones Prefecturales.
- j) La citada ley en su artículo 4, párrafo III, establece además el carácter normativo de los Decretos Presidenciales.

2.8.1. Tipología de leyes según el ordenamiento Boliviano

El ordenamiento jurídico boliviano contempla los siguientes tipos de leyes que rigen en el país.

2.8.1.1. Ley fundamental.-

Que es la Constitución y las leyes que se aprueban con rango de ley constitucional, tiene este carácter las leyes interpretativas como por ejemplo:

La Ley 1669 de fecha 31 de octubre de 1995, que en el artículo 1º dice: **“De conformidad al numeral 18. Del artículo 59º de la Constitución boliviana, créase las siguientes Unidades de División Político-Administrativas, que guardan conformidad con los correspondientes mapas del anexo I.”**

2.8.1.2. Leyes ordinarias.

Son todas las leyes sancionadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el Presidente de la República o por el Presidente del Congreso que no tienen carácter constitucional. Habitualmente si las dividen en leyes sustantivas y adjetivas (que tienen el mismo rango, aunque objetivos diferentes).

- 📁 **Las leyes sustantivas,** establecen principios o normas generales y establecen o desarrollan los derechos y obligaciones.
- 📁 **Las normas adjetivas,** se refieren a los órganos encargados de ejecutar las leyes y los procedimientos que deben seguir para la aplicación de las normas sustantivas. Por ejemplo junto al Código Civil que es eminentemente una ley sustantiva, están el Código de Procedimiento Civil, la ley del Registro Civil, de Derechos Reales, **etc.** Entre las leyes adjetivas las más significativas son: las leyes orgánicas, que establecen como su nombre lo dice principios orgánicos y regulan a órganos de la Administración Pública, encargados de regular y controlar las diferentes actividades.

Entre estas leyes orgánicas podríamos señalar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, la Ley de Participación Popular y las leyes orgánicas de Ministerios e instituciones como Yacimientos

Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Corporación Minera de Bolivia, Municipalidades, etc.

Un segundo grupo de leyes ordinarias son las leyes procedimentales que señalan la forma en que deben proseguirse en determinados ámbitos judiciales, administrativos o legislativos, etc. , como ejemplo podemos señalar el Código de Procedimiento Civil, el Código de Procedimiento Penal, la ley de Ejecución Penal y Supervisión de sentencias, etc.


Hay un tercer grupo que podía incorporarse dentro de esta categoría que son las especiales que aprueban determinados actos concretos o situaciones concretas, por ejemplo las leyes que aprueban ciertas adquisiciones del Estado, que señalan honores a determinadas personas o instituciones o establecen feriados, etc.


2.8.1.3. Normas reglamentarias.

Son las disposiciones que emanan o que son dictadas por el Poder Ejecutivo para dar cumplimiento a las leyes ordinarias. En principio estas normas no deberían sino reglamentar, no invadir los ambientes propios de las leyes ordinarias. Hemos visto como ejemplo que la imprecisión de la ley 1008 sobre el límite de tenencia de droga lícita de droga para el consumo fue precisada por el Decreto Supremo pertinente.

En los hechos pocas son leyes puramente sustantivas o puramente adjetivas, puramente orgánicas o puramente procedimentales, a menudo en un mismo cuerpo de legal aparecen disposiciones de diverso carácter, el caso de la Ley de la Educación boliviana.

Las llamadas normas transitorias no constituyen un tipo especial, sino, que (ya sea en los aspectos sustantivos o adjetivos), señalan normas de duración temporal, muy frecuentemente para fases transitorias o de adecuación entre el viejo régimen y el nuevo régimen legal.

 **Leyes orgánicas.-** Son aquellas leyes que “desarrollan los derechos fundamentales y las libertades publicas previstas en la Constitución, Son un tipo de disposición general intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias ha de hacerse con una mayoría reforzada del parlamento”⁵¹ se reservan para materias expresamente determinadas como por ejemplo. La Ley de Municipalidades, Ley de Participación Popular, Reforma Educativa, Ley de Descentralización Administrativa, Ley del Ministerio Publico.

 **Leyes ordinarias.-** Tratan de materias que no están reservadas a las leyes orgánicas, pertenecen al área de leyes ordinarias el Código civil, el Código de Procedimiento Civil, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Tributario, la Ley de Organización Judicial.

2.8.1.4. Decreto Ley.

Disposición de carácter legislativo que sin ser sometida a órgano adecuado, se promulga por el Poder Ejecutivo, en virtud de alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.

⁵¹ RIBO DURAN, Luis, Diccionario de Derecho, Barcelona:, Ed. Bosch, 1981, p. 369

2.8.1.5. Ley secreta o reservada.

Esta ley se da en situaciones de emergencia nacional por “razones de seguridad interna del Estado o por contener disposiciones relativas a la defensa exterior, mayormente en épocas de guerra, se mantienen sin divulgarse en atención a que su publicidad sería nociva, frustraría su finalidad, al extremo que suele ser castigada su difusión”⁵².

⁵² MOSCOSO DELGADO, Jaime. Introducción al derecho, La Paz: Ed. Juventud, 1983, p. 271-272

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO QUE REGULA LA LEY

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA

La Constitución boliviana de 1967 reformada mediante Ley N° 1615 en fecha 6 de febrero de 1995 y Ley N° 2650 el 13 de abril de 2004, en el capítulo II. Art. 71 Procedimiento Legislativo, textualmente expresa “Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 14ª del artículo 59ª, pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo a condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho”⁵³

3.2. DECRETO SUPREMO N° 25350 DE 8 DE ABRIL DE 1999 - MANUAL DE TÉCNICAS NORMATIVAS

CAPITULO PRIMERO.- CATEGORÍAS NORMATIVAS

Art. 1. Conforme al principio de jerarquía normativa que se desprende del artículo 410 de la Constitución boliviana, las categorías del ordenamiento boliviano son:

- a) Constitución Política del Estado.
- b) Los tratados internacionales
- c) Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena

⁵³ BOLIVIA. Constitución Política del Estado 2004, Procedimiento legislativo, p. 27

- d) Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Art. 3. Empleo de los términos proyecto de ley y anteproyecto de ley

3.1. Los proyectos legislativos que se originen mediante mensaje del Poder Ejecutivo en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 71. Parágrafo I de la Constitución boliviana, se denominarán Proyecto de Ley, desde el momento en que sean aprobados por el Consejo de Ministros.

3.2. Por el contrario, los proyectos legislativos generados por los Ministerios para su aprobación por el Consejo de Ministros se denominarán Anteproyecto de Ley.

- ✓ Reglamento de Debates de la H. Cámara de Senadores:
- ✓ Reglamento de Debates de la H: Cámara de Diputados:

3.3. REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES

Procedimiento Legislativo, Capítulo IV.

Artículo 120.- (Iniciativa).- La iniciativa legislativa en la Cámara de Senadores, se ejerce mediante Proyectos de Ley presentados por:

- a) Los Diputados naciones, en forma individual o colectiva.
- b) Las Comisiones, sobre temas vinculados a su área de competencia.
- c) Las personas o entidades de la sociedad, con patrocinio de uno o más diputados o de las Comisiones de la Cámara.

Artículo 121. (Presentación). Todo proyecto de ley será precedido por una exposición de motivos y presentado a la Presidencia de la Cámara en triple ejemplar, firmado por los proyectistas y acompañado en copia de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia.

El Presidente y los Vicepresidentes de la Cámara no podrán presidir las sesiones, en las que se consideren proyectos suscritos por ellos.

Artículo 122^a (Prelación). El orden de prelación en el tratamiento de los proyectos de ley, se determinará por la fecha de su presentación. Los proyectos de ley enviados por el Senado Nacional, tendrán prelación sobre otros que fueren presentados con el mismo motivo. La misma referencia se otorgará al proyecto de ley de una Comisión, firmado por la mayoría de sus miembros respecto a un proyecto alternativo de la minoría.

Artículo 123^a. (Leyes relativas a la división político-administrativa de la República). Todo proyecto de ley que modifique la división política y administrativa de la República, será remitido sin debate al Poder Ejecutivo, para la previa organización del proceso administrativo correspondiente.

Artículo 124^a. (Leyes financieras). Los proyectos de ley que impliquen imponer o suprimir contribuciones de cualquier naturaleza o determinar su carácter nacional, departamental, municipal o universitario, así como los referidos a gastos fiscales a cargo del Tesoro General de la Nación, que no sean propuestos por el Poder Ejecutivo, serán remitidos en consulta a éste, por la Presidencia de la Cámara. Si la consulta no fuera absuelta en el termino de veinte días, el proyectista podrá pedir su

consideración en el Pleno, en base al informe de la Comisión. (artículo 59ª, atribución 2ª de la Constitución boliviana)⁵⁴

Art. 129º. (Presentación de los proyectos de Ley).- Todo Proyecto de Ley será presentado a la Presidencia del Senado, en triple ejemplar, firmado por los proyectistas y acompañado por una exposición de motivos y de copias de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia. Esta presentación podrá ser apoyada por medios audiovisuales, registros magnéticos, u otros.

El Presidente y los Vicepresidentes de la Cámara no presidirán las sesiones en las que se consideren proyectos suscritos por ellos.

Art. 134º. (Etapas del Debate).- Todo Proyecto de Ley será discutido en dos estaciones, la primera en grande y la segunda en detalle.

Los Proyectos de Ley que se originen en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, una vez informada su recepción en el Plenario, serán remitidos, por la Presidencia de la Cámara, a la Comisión o Comisiones que correspondan. Luego del Decreto Presidencial y una vez impresos y distribuidos los informes de Comisión y consignado el Proyecto en el Orden del Día, el Plenario procederá a su consideración en las estaciones en grande y detalle.

Cuando el Proyecto de Ley sea resultado de la iniciativa o propuesta de la Comisión competente en el tema del Proyecto, la exposición de motivos o fundamentación que se acompañe al Proyecto tendrá la validez de Informe de Comisión y posibilitará la consideración del

⁵⁴ BOLIVIA. Reglamento General de la H. Cámara de Diputados, La Paz: 2002, p. 142

Proyecto en forma directa por el Plenario Senatorial en las estaciones en grande y en detalle.

Ningún Proyecto de Ley podrá ser dispensado de trámite ni considerado por el Pleno Senatorial, sin el informe previo de la Comisión correspondiente, salvo aquellos que se refieran a hechos emergentes de desastre nacional declarado.

Art. 132ª (Informes de Comisión) Las Comisiones en su informe podrán sugerir la aprobación, enmienda, complementación, postergación, sustitución o rechazo de un Proyecto de Ley.

Los informes de Comisión deberán ser fundamentados y podrán contener, si es el caso, propuestas sustitutivas, paliatorias o de supresión que hubieran sido aprobadas por la Comisión.

Para la discusión de un Proyecto de Ley a Comisión adoptará las formalidades y procedimientos señalados por el presente Reglamento para las sesiones plenarias y podrá solicitar de otras Comisiones, cuando fuere necesario.

Los Senadores que en el seno de una Comisión no estuvieran de acuerdo con el informe podrán emitir, a su vez, un informe en minoría para su tratamiento en el Plenario.

Igualmente, todo Senador podrá solicitar autorización para leer o pedir la lectura de documentos relativos al tema en debate. Si algún Senador se opusiere, el Presidente sin más discusión decidirá sobre el asunto. En todo caso, la lectura de documentos deberá sujetarse al tiempo máximo de participación en el debate autorizado para cada Senador.

Art. 135ª. (Facultad de Convocatoria y Consulta).- Para efectuar el análisis y formular su informe, las Comisiones y Comités podrán requerir la presencia de cualquier funcionario público que pueda ilustrar el debate, solicitar el asesoramiento de especialistas en la materia del proyecto, así como requerir información a las instituciones y personas que consideren convenientes.

3.4. ELABORACIÓN DE LEYES EN BOLIVIA

La elaboración propia de leyes en Bolivia empieza con la creación misma de la república, a partir del 6 de agosto de 1825 (fecha de la declaración de la independencia del país), habría que mencionar cuando menos el Decreto del 9 de febrero de 1825, por el que el Mariscal. Sucre convocó a la Asamblea Deliberante; El Decreto por el cual se creó el Archivo de Chuquisaca; y varios decretos por los cuales el mismo mariscal nombro autoridades políticas y militares del entonces llamado Alto Perú.

La Asamblea deliberante es, en todo caso el 1er. Órgano político generador de leyes. De las varias leyes dictadas por dicha Asamblea pueden señalarse como significativas:

La Ley de 17 de agosto de 1825 que crea los símbolos nacionales (bandera y escudo). Una de las preocupaciones esenciales del Mariscal Sucre quien de hecho fue el 1er. Gobernante del país, fue la dotación al nuevo Estado de normas jurídicas para su desenvolvimiento.

La necesidad de contar con normas jurídicas se resolvió de 3 maneras.

- a) La declaración provisional de la urgencia de algunas normas del régimen colonial;
- b) La extensión a Bolivia de Decretos y otras disposiciones dictadas por el Libertador Simón Bolívar en el Perú.
- c) La dictación de leyes propiamente bolivianas. Las primeras disposiciones (adoptadas desde el punto de vista técnico) en forma de órdenes.

La historia del país se divide en periodos que tienen ciertas características específicas y que se limitan uno del otro por hitos históricos que son acontecimientos importantes.

La investigación se orienta a buscar información acerca de los antecedentes sobre la elaboración de leyes durante el período de 1982 a la fecha con la recuperación de la democracia en Bolivia, donde el Congreso tuvo un papel fundamental.

CAPÍTULO IV

DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS

4. ANÁLISIS DE LOS TEXTOS NORMATIVOS QUE PRESENTAN AMBIGUEDADES, VAGUEDADES Y CONTRADICCIONES.

Los textos normativos que serán analizados en el presente trabajo de investigación, nos dan como resultado que existen una serie de defectos y errores de fondo y de forma, tales como la vulneración del idioma.

Caso 1. DUPLICIDAD DE LEYES N° 2411 y 2445 SOBRE JUICIO DE RESPONSABILIDADES

Se presenta la duplicidad cuando existen dos o más normas que tienen el mismo objeto y la misma finalidad en todo o en parte, sin que la una remplace o complemente a la otra.

Ley N° 2445 de fecha 13 de marzo de 2003, promulgada por el Presidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada, establece la sustanciación y resolución de los juicios de responsabilidades contra el Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de departamento, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

“Serán enjuiciados cuando en el ejercicio de sus funciones cometan uno o más de los delitos que son: traición a la patria y sometimiento total o parcial de la nación al dominio extranjero”⁵⁵,

⁵⁵ BOLIVIA, Gaceta Oficial de Bolivia, Ley N° 2445 de 13 de marzo de 2003

Previstos en el Artículo 17º de la antigua Constitución boliviana, violación de los derechos y de las garantías individuales, uso indebido de influencias, dictar resoluciones contrarias a la Constitución entre otros.

Además la norma habla de los aspectos generales, del proceso donde cualquier ciudadano podrá presentar una proposición acusatoria ante el Fiscal General de la República y demás puntos. También se observa en la norma la Prescripción y Participación Delictiva y las disposiciones Finales y Transitorias donde resalta y llama la atención la abrogación de las leyes del 31 de octubre de 1884, 23 de octubre de 1944 y todas las disposiciones sobre juicio de responsabilidades al Presidente y Vicepresidente de la República, Ministro de Estado y Prefectos de Departamento, contrarias a la presente Ley.

De forma similar; la **Ley N° 2411** de fecha 2 de agosto de 2002 también del entonces presidente Jorge Quiroga sobre juicio de responsabilidades también establece la sustanciación y resolución de los juicios de responsabilidades contra el Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El Artículo 2º

- a) “El Presidente de la República y Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado y los Prefectos de Departamento serán enjuiciados cuando en el ejercicio de sus funciones, cometan uno o más de los delitos que a continuación se mencionan.
- b) Violación de las garantías individuales consagradas en la Primera Parte, Título Primero, de la Constitución boliviana, Artículos 5º,6º,7º,9º,10º,12º,13º,14º,15º,16º,17º, 20º,21º,23º,26º,27º,28º,29º,30º y 33º,
- c) Uso indebido de influencias; negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; dictar resoluciones contrarias a la

Constitución; anticipación o prolongación de funciones; delitos tipificados por los Artículos 146º,150º, 151º,152º,153º y 163º del Código Penal”⁵⁶

Ambas normas mencionan en las partes importantes el resarcimiento civil, el proceso de la retardación, impedimentos, prescripción estipulando que la presente Ley, cumple con los requisitos estipulados por la Constitución boliviana, en su Artículo 118º, ordenándose por tanto que todos los procesos que se hubieran iniciado por los procedimientos abrogados, tendrán ciento ochenta días para su adecuación. Todos los procesos que se encontraren en poder del Honorable Congreso Nacional, serán remitidos de oficio a la Fiscalía General de la República para su procesamiento de acuerdo a la presente Ley.

Del análisis de las dos normas sobre Juicio de responsabilidades a altas autoridades concluimos que se trata de un caso típico de duplicidad por tratarse de normas que se refieren al mismo objeto. El asunto se agrava por el hecho de que son frecuentes los casos de iniciación de juicios de esta clase, generalmente adelantados por razones más políticas que jurídicas.

- a.** Las dos leyes se encuentran en vigencia.
- b.** Las leyes sólo cambian (se derogan, abrogan o modifican) por otras posteriores, y ello significa que el sistema sólo cambiará por la introducción de una nueva ley.
- c.** El principio de seguridad jurídica ha sido vulnerado porque existe confusión entre los ciudadanos.
- d.** Dificulta su aplicación, puede terminar por empañar el valor de la justicia.
- e.** En consecuencia no se aplicó ningún principio ni directriz de técnica legislativa en este caso

⁵⁶ BOLIVIA. Gaceta Oficial de Bolivia, Ley 2411 de 2 de agosto de 2002

- f. No se realizó saneamiento legislativo para la promulgación de estas normas, pues ambas se superponen.

Caso 2. LEY 1303 Y 2837 (CARRETARA UNDUAVI - CHULUMANI)

La Ley Nº 1303 promulgada en fecha trece días del mes de febrero de mil novecientos noventa y dos años, por Jaime Paz Zamora

Decreta:

ARTICULO PRIMERO.- Declárase de prioridad nacional la construcción de la **carretera asfaltada** Unduavi – Chulumani.

ARTICULO SEGUNDO.- Se autoriza al Poder Ejecutivo la búsqueda del financiamiento interno y/o externo para la realización del Estudio de Factibilidad de la carretera asfaltada Unduavi - Chulumani así como para su posterior ejecución.

Ley Nº 2837 promulgada, en fecha diez días del mes de septiembre de dos mil cuatro años, por Carlos G. de Mesa Gisbert.

DECRETA:

ARTICULO 1ª.- Ratificar la declaratoria de prioridad nacional y departamental, la construcción y asfaltado del tramo caminero Unduavi - Chulumani de la Provincia Sud Yungas del Departamento de La Paz, con una longitud de 74 Km. y que forma parte de la Red Departamental, conectada directamente a la Red Fundamental de Integración Vial Interdepartamental e Internacional.

ARTICULO 2ª.- De conformidad con el Artículo 59°, atribución 5a, de la Constitución Política del Estado, autorizase al Poder Ejecutivo, a través de la

Prefectura del Departamento de La Paz, a **licitar o contratar la construcción (asfaltado)** y supervisión de la carretera Unduavi - Chulumani, con financiamiento, sea éste privado y/o de organismos financieros nacionales, internacionales, multilaterales o de las líneas de Crédito Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) o **PROEX del Brasil**".

En el análisis de esta ley se puede evidenciar ambigüedad y vaguedad en el texto de las normas, vaguedad por:

- a. El fondo de la norma es el mismo "construcción y asfaltado de una carretera UNDUAVI-CHULUMANI"
- b. El uso de distintos términos para expresar el mismo concepto (reiterativo) acabando por confundir al ciudadano. .
- c. La ley 1303 se encuentra mal redactada en el primer artículo donde no tiene sintaxis la parte que dice: "la construcción de la carretera asfaltada UNDUAVI CHULUMANI, en este mismo punto la ley 2837 dice en el artículo 1^a dice: "la construcción y asfaltado del tramo camino Unduavi – Chulumani", en la misma ley el art. 2 comete el mismo error de significado "**licitar o contratar** la construcción, asfaltado y supervisión de la carretera Unduavi – Chulumani"

Licitat de acuerdo al diccionario de la lengua española quiere decir Ofrecer precio por una cosa vendida en una subasta o almoneda// vender en pública subasta y,

Contratar quiere decir Negociar, Ajustar. Sinónimo. Comprometer.

En el mismo artículo no identifica el significado de la sigla **PROEX** del Brasil.

e. En conclusión podríamos decir que existe duplicidad, ambigüedad y vaguedad. Hay duplicidad porque el fondo de la norma es la “misma”. Podría decirse que una de las dos normas esta demás.

CASO 3. NORMAS SOBRE PADRÓN ELECTORAL, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y LEYES 2152 y 1984

Un caso claro de contradicción y desvirtuación se encuentra entre el artículo 220º de la Constitución, artículo 96º de la Ley N° 1984 (Código Electoral) y el artículo 7º de Ley 2152 (Ley complementaria y modificatoria a la Ley de reactivación económica).

Constitución boliviana.

Artículo 220º

I. Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral.

LEY 1984 de 25 de junio de 1999

CÓDIGO ELECTORAL. TITULO III. ELECTORES. CAPITULO PRIMERO. REGISTRO

ARTICULO 96. (Obligatoriedad de Registro).- Todos los ciudadanos están obligados a registrarse en el Padrón Electoral, ***siendo optativa la inscripción para los mayores de setenta años.***

LEY 2152 de 23 de noviembre del 2000 LEY COMPLEMENTARIA Y MODIFICATORIA A LA LEY DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA, TÍTULO TERCERO, REGISTRO Y SISTEMA DE CONTROL DE BENEFICIARIOS DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN COLECTIVA.- BASE DE DATOS.

ARTICULO 7º. PADRÓN NACIONAL ELECTORAL. *Para el pago de los Beneficiarios de capitalización, previa reglamentación del Poder Ejecutivo, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), proporcionará a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), la base de datos del Padrón Nacional Electoral* al que se refiere el artículo 83 del Código Electoral. La Corte Nacional Electoral, proporcionará la mencionada información a la SPVS al tercer día de su publicación de la presente Ley.

Para efectos de control de beneficiarios del Fondo de Capitalización Colectiva, en el Padrón Electoral no se dará de baja por razones electorales, a los ciudadanos consignados en sus registros.

Del análisis de estas dos leyes se puede inferir lo siguiente:

- a. La norma constitucional, Al definir la calidad de electores señala los requisitos de edad y de “inscripción obligatoria” en el registro electoral. Su amplitud es grande puesto que no pone restricciones culturales ni laborales y, ni siquiera la limita a bolivianos de origen o naturalización. Obviamente esta norma sujeta a la reglamentación legal del Código respectivo (Código Electoral), en virtud del citado artículo 96 de dicho Código reitera la obligatoriedad del registro pero lo flexibiliza haciéndola optativa la inscripción para ancianos. Esta flexibilidad es congruente con la tradición boliviana de que el sufragio es al mismo tiempo un derecho (puesto que no se puede privar de él a ningún ciudadano) y un

deber (puesto que hay la obligación de concurrir con el voto a los actos electorales).

- b. Aquí no hay como creen algunos una contradicción entre derecho y deber ya que estas calidades no son excluyentes entre si. La contradicción esta en que la Constitución establece una obligación sin ponerle ningún limite; pero la ley gratuitamente la limita o excluye a los ancianos, haciendo que el sufragio deje de ser un deber y se quede como un derecho. Parece racional que sea más flexible con los ancianos. De acuerdo con esto si una persona tiene 70 años o más puede o no votar, por que es su derecho pero no su obligación.
- c. Pero aquí viene el artículo 7º de la ley 2152 que desconoce de hecho o tácitamente, esa liberalidad señalada por el Código Electoral. En efecto sujeta o condiciona los beneficios emergentes de lo que en su tiempo fue la capitalización (Bonosol convertido en Bono dignidad), a que los beneficiarios estén inscritos en el Padrón Nacional Electoral, por lo cual el ciudadano que se acoja al carácter optativo de la inscripción señalada en el Código Electoral de hecho no podrá recibir el beneficio del Bono si no esta inscrito. Esta es una clara manera de desvirtuar una disposición o un derecho aunque este emane de la ley secundaria.

Caso 4. LEY 1008 DE FECHA 19 JULIO DE 1988 SOBRE TRÁFICO, CONSUMO Y TENENCIA DE SUSTANCIAS CONTROLADAS.

Artículo 48. TRÁFICO. El que traficare con sustancias controladas será sancionado con presidio de diez a veinticinco años y diez mil a veinte mil días de multa

Constituye circunstancia agravante el tráfico de sustancias controladas en **volúmenes mayores**

Artículo 49. CONSUMO Y TENENCIA PARA EL CONSUMO. El dependiente y el consumidor habitual que fuere sorprendido en posesión de sustancias controladas en **cantidades mínimas** que se supone son para su consumo personal inmediato, será internado en un instituto de fármaco dependencia público o privado para su tratamiento hasta que tenga convicción de su rehabilitación.

El Decreto Supremo N° 22099, que reglamenta la Ley 1008, tampoco hace mención a las cantidades permitidas que un traficante o consumidor puede poseer en el momento de su aprehensión. A continuación transcribimos en forma textual el artículo 26 de dicha norma "Se entiende por tenencia para consumo personal inmediato, la cantidad de droga equivalente a 48 horas de consumo, dictaminado por dos peritos médicos a los que se refiere el art. 49 de la Ley 1008. Si la cantidad fuese mayor se presume como tráfico,

Entonces, en cuanto a la norma general, analizando los artículos 48 y 49 de la citada ley 1008 podemos constatar claramente que presenta imprecisión, vaguedad y ambigüedad lo que vulnera la seguridad jurídica que dicha norma pretende garantizar.

No se indica claramente qué cantidad es lo permisible y qué cantidad es lo máximo, por lo que es sujeto a cometer injusticias el momento del juzgamiento.

La exacta interpretación del contenido, de cada una de las partes de esta ley, es la condición para que la misma pueda ser utilizada para resolver los conflictos que pudieran surgir de la realidad que pretende regular, debiendo poner de manifiesto, en forma clara y precisa, su finalidad, permitiendo de esta forma que los ciudadanos puedan conocer los límites de sus derechos y libertades y como contrapartida de sus obligaciones legales.

La vaguedad de la ley se ha tratado de restringir con la reglamentación del Decreto Supremo. En efecto ya se da un criterio cuantitativo preciso al señalar las 48 horas como tiempo admisible, pero dejando a una opinión pericial (medico forense), lo que significa la cantidad consumible en dicho tiempo, además no queda claro si esta opinión pericial tiene que requerirse en cada caso o si ha de tener un alcance más general. En el primer caso se presenta el peligro de múltiples opiniones según los casos en curso; y el segundo se sentaría una especie de jurisprudencia que como se sabe, constituye una fuente de derecho a las que se debe o debería someterse el Juez.

CASO 5. NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL LEY 1970 (LIQUIDACION DE CAUSAS)

La ley N° 1970 promulgada el 25 de marzo de 1999 en la Disposición Transitoria Segunda del Nuevo Código de Procedimiento Penal, en forma excepcional, hace entrar en vigencia anticipada algunos artículos, permitiendo así su aplicación en acciones de liquidación de causas. .

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- (Causas en trámite). Las causas en trámite continuarán rigiéndose por el Código de Procedimiento Penal anterior, Decreto Ley 10426 de 23 de agosto de 1972 y la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, salvo lo previsto en las siguientes disposiciones.

Segunda.- (Aplicación anticipada). No obstante lo dispuesto en la primera disposición final entrarán en vigencia los Artículos 19° y 20° al momento de la publicación del presente Código y un año después las siguientes disposiciones:

1. Las que regulan las medidas cautelares, Título I, Título II y Capítulo I del Título III del Libro Quinto de la Primera Parte;
2. Los Artículos 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 29º, 30º, 31º, 32º y 33º del Título II del Libro I referentes a las salidas alternativas y a la prescripción de la acción penal.

Tercera.- (Duración del proceso). Las causas que deban tramitarse conforme al régimen procesal anterior, deberán ser concluidas en el plazo máximo de cinco años, computables a partir de la publicación de este Código.

Los jueces constatarán, de oficio o a pedido de parte, el transcurso de este plazo y cuando corresponda declararán extinguida la acción penal y archivarán la causa.

LEY Nº 2683 DE FECHA 12 DE MAYO DEL 2004 PROMULGADA POR CARLOS D. MESA GISBERT

ARTÍCULO UNICO.- Modificase la Parte Tercera (Duración del Proceso), de Disposiciones Transitorias de la Ley Nº 1970, de 25 de marzo de 1999, en los siguientes términos:

1) Las causas con actividad procesal sujetas al régimen anterior continuarán tramitándose hasta su conclusión.

SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0101/2004 DE FECHA 14 de septiembre de 2004

Que, el art. 4 de la LTC faculta a este Tribunal que: “En caso excepcional de que una ley, decreto o cualquier género de resolución admita diferentes interpretaciones, el Tribunal Constitucional en resguardo del principio de

conservación de la norma adoptará la interpretación que, concuerde con la Constitución”.

Que, en este sentido, como ha quedado establecido precedentemente, las disposiciones legales objeto del presente juicio de constitucionalidad sólo pueden ser compatibles con los preceptos constitucionales referidos, en la medida que se entienda que, vencido el plazo, en ambos sistemas, en lo conducente, el juez o tribunal del proceso, de oficio o a petición de parte, declarará extinguida la acción penal, cuando la dilación del proceso más allá del plazo máximo establecido, sea atribuible al órgano judicial y/o, al Ministerio Público, bajo parámetros objetivos; no procediendo la extinción cuando la dilación del proceso sea atribuible a la conducta del imputado o procesado.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción que ejerce por mandato de los arts. 120.1º de la CPE, 7 inc. 1), 54 y siguientes de la LTC, resuelva declarar:

- 1º La INCONSTITUCIONALIDAD de la Ley 2683 de 12 de mayo de 2004, con los efectos establecidos por el art. 58 de la LTC.
- 2º La CONSTITUCIONALIDAD del último párrafo del art. 133 y segundo párrafo de la Disposición Transitoria Tercera, ambos del Código de procedimiento penal; únicamente en el sentido establecido en el último párrafo del FJ III.5.2 de la presente resolución.

Del análisis de estas normas podemos concluir lo siguiente:

- a. Las causas tramitadas con el antiguo procedimiento penal, por disposición de la citada norma transitoria del Código de procedimiento penal, Ley 1970

debían concluir bajo pena de extinción de la acción hasta el 31 de mayo de 2004,

- b. La Ley 2683 al modificar en parte la Disposición Transitoria del Código de Procedimiento Penal determina que las causas con actividad procesal sujetas al régimen anterior, continuaran tramitándose hasta su finalización, sin plazo alguno de procesamiento.
- c. El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley 2683, que ampliaba el plazo para la liquidación de las causas penales tramitadas con el antiguo Código de Procedimiento Penal, **bajo el argumento de que vulneraba derechos fundamentales de las personas que se encuentran detenidas a la espera de un fallo judicial.**

Ahora, estas causas deben ser analizadas una por una, para determinar si la dilación o el retraso en el trámite del proceso fueron provocados por las autoridades judiciales o por el procesado. Si se comprobara esto último, la extinción no procede de ninguna manera.

- d. Tras interpretar normas legales que hacen al ordenamiento jurídico vigente en Bolivia y en varios países de Latinoamérica y Europa, los magistrados del **Tribunal Constitucional llegaron a la conclusión de que es necesario que las leyes nacionales fijen un plazo para la conclusión de todos los procesos penales.**
- e. Como se puede apreciar en las dos leyes y luego en la resolución del Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica ha sido vulnerada especialmente para las víctimas, porque las personas que cometieron delitos se favorecieron acogidos a la prescripción y de esa manera el delito quedó en la impunidad.

Si la redacción de la Ley 1970 en el artículo transitorio hubiese sido clara y precisa, muchas de las causas hubiesen terminado con sentencia y los culpables sancionados, las víctimas resarcidas en el daño causado.

Caso 6. CÓDIGO NIÑO NIÑA Y ADOLESCENTE

En este Código se presentan, por lo menos los defectos de imprecisión y vaguedad, al establecer ciertas normas jurídicas como ser, principalmente la mezcla de los ámbitos civil, (incluido el familiar) y penal.

La regulación conjunta en el Código del Niño, Niña y Adolescente del materias civiles (tutela, adopción...) y de materias penales (adolescentes infractores) ha dado lugar a un texto normativo que contiene importantes lagunas y una defectuosa técnica legislativa que vulnera los derechos fundamentales (individuales y sociales) a la hora de la aplicación de la norma en el debido proceso. De lo anterior debe concluirse que es necesario realizar una interpretación contextualizada que sea respetuosa con los principio básicos que rigen e informan un proceso penal que son diferentes a un proceso civil.

El artículo 274 del Código Niño, Niña y Adolescente establece que corresponde **al juez de la niñez y de la adolescencia conocer y resolver las demandas que interpongan**, en defensa de los derechos y garantías previstos en este Código conforme al procedimiento común y a los procedimientos especiales. Es decir en el Código Niño, Niña y Adolescente se establecen diferentes procedimientos y uno de ellos es el procedimiento para determinar la responsabilidad penal a los adolescentes infractores, regulado en los artículos. 303 al 319. Las “imprecisiones” de dicho procedimiento especial conforme lo establecido en el art. 89 del Reglamento N° 27443 de 8 de abril de 2004 y lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional. TC 285/05 deben

llenarse aplicando de manera supletoria el Código de Procedimiento Penal derivado de lo anterior, es especialmente preocupante el hecho de que actualmente, los recursos en esta materia de orden penal se tramitan ante las Salas civiles de las Cortes Superiores y de la Corte Suprema, **ello vulnera los principios básicos del debido proceso y los derechos fundamentales y garantías procesales derivados del mismo**, entre los que cabe destacar el Juez Natural, toda vez que un Magistrado con competencias en Materia Civil esta resolviendo recursos en materia penal en los que se ven afectados derechos fundamentales como la libertad personal, es decir, está aplicando el “ius puniendi” cuya competencia está atribuida por la norma al Juez Penal.

Lo anterior contraviene lo establecido en el art.1 inc.7 de la Ley de Organización Judicial que establece como uno de los principios que rigen la administración de justicia en todos los Tribunales y Juzgados de la República el principio de especialidad como facultad de administrar justicia en las diferentes materias del derecho, igualmente contraviene lo establecido en los art. 37 y 40 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 20/11/59, lo establecido en los art. 5, 6 y 214 del Código del Niño, Niña y Adolescente, y finalmente lo preceptuado en el art. 98 del Reglamento N° 27443 de 8 de abril de 2004.

El término responsabilidad social utilizado en el Libro III, Cap. III, Sección 1ra. Es un “eufemismo”⁵⁷ que produce distorsiones en la aplicación del Código del niño, niña y adolescente, dado que de la comisión de un delito por un adolescente se deriva una responsabilidad penal y no social, igual que si se tratara de un adulto, la responsabilidad es la misma aunque le cambiemos el nombre. Claramente se establece en el artículo 14 del Código de Procedimiento Penal; de la comisión de todo delito nacen la acción penal para la investigación del hecho, su juzgamiento y la imposición de una pena o medida de seguridad y

⁵⁷ (Del lat. euphemismus.), m. Manifestación suave o decorosa de ideas cuya recta y franca expresión sería dura o malsonante.

la acción civil para la reparación de los daños y perjuicios emergentes. Incluso en el propio Código del niño, niña y adolescente, se pone de manifiesto tal circunstancia por ejemplo en el artículo 224 (participación de adultos). “Cuando en la comisión de un mismo delito intervengan uno o más adolescentes con uno o varios adultos, los antecedentes en cuanto a los adultos se remitirán al Ministerio Público para las acción penal correspondiente”.

“Cuando el Juez de la Niñez y Adolescencia determine que uno o varios de los adolescentes son imputables remitirán los antecedentes correspondientes de éstos al Ministerio Público para la acción penal correspondiente.”

De estos preceptos se deriva que las únicas diferencias son las siguientes:

- a. Que la medida socioeducativo tiene carácter retributivo y educativo.
- b. Que los establecimientos de cumplimiento de medidas privativas de libertad están especialmente destinados a menores y adolescentes.
- c. Que los plazos del procedimiento son más breves en atención a la situación de desarrollo en que se encuentra el sujeto activo.

4.1. ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA NECESIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El parlamento es el órgano al que en todo sistema democrático le corresponde, como tarea prioritaria, la función legislativa, pero ello no supone que la elaboración técnica se desarrolle esencialmente en la sede legislativa, sino que serán los titulares de la iniciativa legislativa quienes elaboran la propuesta que debe ser objeto de discusión y posible modificación. El texto presentado inicialmente será el que fijará el objeto y contenido de la futura norma, de ahí la trascendencia de esa primera redacción. En ese sentido la masiva producción normativa, se ha convertido en una característica del Poder Legislativo boliviano

que ha ido ampliando paulatinamente su campo de actuación. Esa legislación ha contribuido a que la Ley haya dejado de ser la máxima expresión de la racionalidad humana para convertirse en un objeto asombroso. La existencia de la ley como texto es capaz de resolver los problemas que se pretenden solucionar.

Cuando se constata la insatisfacción por el producto normativo no se opta por reflexionar sobre la misma, sino por generar otra, que probablemente tenga entre sus virtudes tener las misma u otras deficiencias. En circunstancias como las descritas no resultan extrañas las invocaciones a la necesidad de prestar una mayor atención a cómo se redactan las leyes que, en el caso de Bolivia, comprende tanto el ámbito estatal departamental o sectorial.

El preámbulo de las directrices de técnica normativa en Bolivia, tiene una mención expresa a la seguridad jurídica que tienen como idea rectora “el conseguir el mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica” que es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad.

El principio de seguridad jurídica en las leyes se concreta en la certeza en que los destinatarios de estas tengan la posibilidad de conocer su contenido auténtico. Este principio que deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional supone que “...los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible...” La concreción de ese principio se realiza con los sub principios de publicidad, claridad, irretroactividad y estabilidad.

Las leyes, y toda norma, producen efectos desde el momento en que es publicada, desde que es conocida por los ciudadanos. La Constitución en su art. 178 garantiza el principio de publicidad. Esta garantía aparece como

consecuencia ineluctable de la proclamación de Bolivia como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 178. Pues solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe su existencia y contenidos, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.

En segundo lugar las leyes han de ser claras, tanto en el aspecto semántico como en el normativo. Las normas no deber ser claras solo para juristas, especialistas en unos términos a los que son ajenos la mayoría de los ciudadanos, sino que es necesario que sean entendibles por los ciudadanos a los que afectarán sin que puedan alegar su desconocimiento, dado que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico vinculan a los poderes públicos y a todos los ciudadanos (artículo. 144 nueva Constitución boliviana). Las leyes requieren que se utilice un lenguaje común en la medida de lo posible. El lenguaje, además, tiene que ser preciso con el menor número de ambigüedades posible, lo que puede comportar que sea necesario el empleo de términos del específico lenguaje jurídico, pero los redactores siempre deben buscar el lenguaje más próximo a los ciudadanos. Desde el punto de vista normativo, nos recuerda Carreras, que se ha de procurar que la materia resulte “homogénea y no esté fragmentada en leyes distintas, así como que su orden interno esté dotado de una lógica que las haga fácilmente comprensibles⁵⁸.”

El tercero de los elementos que conforman el principio de seguridad jurídica es la irretroactividad de las normas: Limitar la regulación de relaciones jurídicas

⁵⁸ CARRERAS SERRA, F. “El Estado de Derecho” en Base del Conocimiento Jurídico, www.iustel.es

producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma que las contempla, pues ello comportaría que los sujetos de derechos y obligaciones no podrían conocer con antelación las consecuencias jurídicas de sus actuaciones.

En ese contexto el principio de seguridad jurídica, cuya exigencia deriva de la Constitución boliviana implica que el legislador debe perseguir la claridad la gestión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas

CAPÍTULO V

MODERNIZAR EL H. CONGRESO NACIONAL CON LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NORMA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1. JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA:

El Poder legislativo tiene la responsabilidad de emitir leyes y vigilar su cumplimiento, funciones que constitucionalmente le corresponden y de estas funciones depende mucho el Estado de Derecho, la justicia y la buena convivencia ciudadana en el país.

Por esta razón se debe llevar adelante un proceso de modernización cuyo objetivo fundamental sea convertir al Congreso en una institución moderna y con capacidad para ser el centro de toma de decisiones en la democracia boliviana.

Con este fin se propone un plan de modernización dirigido a los legisladores, bancadas y asesores técnicos, implementando una propuesta de norma jurídica que contemple calidad en el proceso de elaboración de la normatividad y la toma de decisiones de política pública, tomando en cuenta el diseño de las normas en su forma y fondo, aplicando la técnica legislativa.

Al momento en que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de política legislativa, que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas, y cuándo deben solucionarse por los órganos jurisdiccionales.

Igualmente, es importante para sacrificar lo que sea menos valioso y dar preferencia a lo que sea de mayor jerarquía e importancia.

La iniciativa, discusión, aprobación y publicación de una norma jurídica posee un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructura lógica, 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, etc.).

En este sentido está propuesta busca aportar elementos para el mejoramiento de la redacción de leyes y determinar su contenido. Deberá ser consultada, en primer lugar, por un importante sector interesado en el tema: asesores y secretarios técnicos de las cámaras de diputados y de senadores. Los comentarios y aportes de ellos contribuirán a delinear mejor la aprobación de la presente propuesta.

De hecho ya se han tomado en cuenta algunas opiniones para redactar el proyecto de norma que se propone.

5.2. PROPUESTA

La finalidad de la propuesta es fortalecer el trabajo legislativo en el H. Congreso Nacional de Bolivia, implementando una norma de regulación en relación al uso de técnica legislativa para que las nuevas leyes puedan contar con una serie de atributos técnicos en el sentido de “calidad” legislativa.

Para este fin se propone la creación de una norma con las siguientes características:

- a) **Homogeneidad:** Cada acto normativo tiene por fin regular un único objeto material. Se evitará abarcar materias que excedan a ese objeto y a la materia que se regula.
- b) **Plenitud:** La regulación del objeto material del acto normativo debe ser completa e íntegra, impidiéndose la dispersión normativa sobre un mismo objeto.
- c) **Ordenamiento:** Las disposiciones normativas que integren el texto deben estructurarse siguiendo un orden lógico que garantice la claridad y la coherencia interna para facilitar la identificación de sus prescripciones, manteniéndose el siguiente orden:
 - de lo general a lo particular
 - de lo abstracto a lo concreto
 - de lo sustantivo a lo procesal

La redacción de la norma se caracterizará por su:

- a) **Claridad:** Es importante que sea comprensible, correcta gramaticalmente, o sea, sin vulnerar las normas del idioma.
- b) **Sencillez:** Debe ser concisa, reduciéndose la normativa a conceptos simples para que la expresión sea accesible a todos los ciudadanos,

- c) **Precisión:** La concreción de la norma despeja cualquier duda, aumenta la previsibilidad de su aplicación y otorga seguridad jurídica.

5.2.1. Reglas sobre la estructura de la norma

La estructura de la norma debe estar de acuerdo con los modelos internacionales en materia de técnica legislativa, pues de acuerdo a los antecedentes del mismo existe una metodología explícita o implícita reconocida internacionalmente sobre la construcción de forma y fondo sobre el tema.

La estructura base del texto normativo debe constar de los siguientes elementos:

- a) Elementos preliminares o encabezamiento, indicado en el siguiente orden:
 - i. Denominación jurídica del instrumento (ley, decreto, etc.)
 - ii. Número de orden;
 - iii. Título del instrumento;
- b) Cuerpo de la norma
 - i. Artículos
 - ii. Parágrafos
 - iii. Incisos, etc
- c) Parte final
- d) Anexos (cuando sean requeridos)
- e) Fecha de promulgación
- f) Firmas al pie

Encabezamiento. El encabezamiento de la norma debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa. Debe servir para tener una idea clara de su contenido sin que sustituya a la necesidad

de dar lectura al articulado para dilucidar los alcances de la norma, como por ejemplo:

“LEY DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA”

Denominación. La denominación jurídica de la norma se refiere a la clase de disposición normativa que se emite (ley, decreto, resolución, etc.).

“LEY 1008”

Número de orden. La numeración del documento normativo debe ser corrida.

“Ley N° 2023”

Título. El título del documento debe ser preciso, completo, breve y concreto y reflejar objetivamente el contenido de la ley. En Bolivia suele no usarse sino por excepción. El nombre debe contener la materia de la disposición normativa en cuestión. Si es disposición normativa temporal (el Presupuesto General de la Nación) indicar el año de vigencia.

“PRESUPUESTO GENERAL DE NACION 2009”

Si existiese la necesidad de un segundo título es recomendable que sea más breve y sencillo cuando el título principal sea extenso o difícil de recordar y viceversa.

Cuerpo de la norma. La disposición normativa debe responder a una estructura sistemática básica que estará condicionada por las variables de la extensión y complejidad del texto. Cuanto más largo y complejo el texto, se permitirá que esté dividido en partes que pueden contener uno o más artículos.

Metodología divisoria. Las divisiones deben denominarse de manera uniforme y se emplean según la siguiente jerarquía (orden creciente):

- i. Libro
- ii. Título
- iii. Parte
- iv. Sección
- v. Capítulo
- vi. Artículo

Libros. La división de las disposiciones normativas en libros y partes ha de ser excepcional. Sólo aquellos actos normativos muy extensos, que traten de recopilar o codificar una materia, se dividirán en libros y partes.

Títulos. Sólo se dividirán en títulos los actos normativos que tengan disposiciones posibles de ser agrupadas y claramente diferenciadas.

Parte. Los libros y las partes irán numerados con números ordinales escritos con letras mayúsculas y corridas (LIBRO PRIMERO – PARTE PRIMERA), en tanto que los títulos y los capítulos irán numerados en cifras romanas (Título I-Capítulo I). La indicación de “Libro”, “Título”, “Capítulo” o “Sección” y sus respectivos números y títulos se situarán centrados en el texto.

Secciones. La sección puede ser utilizada sólo como eventual división interna de un capítulo. De ser necesarias, las secciones deben numerarse con ordinales abreviados (1^a, 2^a, 3^a, etc.).

Capítulos. Sólo habrá división en capítulos cuando ello responda a razones sistemáticas, pero no a la extensión de la disposición normativa.

Artículos. Los artículos constituyen la parte dispositiva o normativa del acto y está integrado por artículos. El artículo es la unidad básica del acto normativo, ninguna parte del texto normativo, excepto los apéndices, puede ser excluida de la división en artículos. Habitualmente la numeración de los artículos es correlativo y único.

Los artículos, en la técnica moderna, suelen también tener un epígrafe o “suma” que no constituye norma, sino indicación de lo que trata la norma.

Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. Cada artículo debe regular un aspecto singular de la materia abordada por la disposición normativa.

Debe evitarse la inserción en un mismo artículo de enunciados que no guardan entre sí relación directa.

El sistema de numeración y denominación de los artículos debe ser común para todas las disposiciones normativas.

Numeración de los artículos. Los artículos deben estar siempre numerados progresivamente, salvo el caso en que modificaciones sucesivas hayan determinado vacíos no colmados: en tal caso la numeración originaria queda firme y se hace progresiva, pero no continúa. Los artículos se señalan en el inicio con la palabra "Artículo", seguido del número ordinal escrito con cifras arábicas (salvo el caso de integraciones sucesivas donde se agrega al número del artículo los adverbios "bis", "ter", etc.). Tal regla se observa incluso en el caso de un texto constituido por un único artículo que, por lo tanto, va indicado como "Artículo 1°".

Epígrafe de los artículos. El epígrafe o rúbrica es el título de cada artículo, el cual se expresa a continuación de la numeración y en bastardillas. Debe ser breve, claro y estar referido claramente al contenido principal de la disposición del artículo y no desarrollar el contenido normativo ni repetirse en distintos artículos del mismo acto normativo. Una vez que se opta por su utilización, debe hacerse para todo el articulado.

Por ejemplo supongamos que hay un artículo que establece las diferentes calidades de membresía de una sociedad, en este caso el 1er. Párrafo podría ser el enunciado general; el 2do. El referente a los miembros activos; y el 3ro. A los miembros pasivos. Los párrafos, por lo general no llevan epígrafe.

Es necesario subrayar o destacar que el epígrafe del artículo es simplemente una orientación al usuario y no un elemento normativo ni complementario a la norma

Parágrafo. En algunos casos, especialmente cuando en un mismo artículo hay dos o más enunciados normativos, pueden separarse estos en párrafos o párrafos identificados por números romanos.

Los incisos. Un artículo o párrafo puede ser dividido a su vez en incisos, cuyo término debe marcarse con un punto y aparte. Cada inciso puede estar subdividido en períodos. En un mismo artículo los incisos van señalados con números progresivos ordinales o por letras minúsculas.

Divisiones internas del inciso. Las divisiones internas del inciso llamadas también subincisos, no son usuales, pero pueden utilizarse para exponer claramente una serie de enunciados de un período largo, Por lo tanto en el interior o al término de tales divisiones no pueden introducirse nuevos períodos antes de pasar al inciso siguiente. Las divisiones internas del inciso deben estar

señaladas por letras seguidas por el signo derecho de un paréntesis. Cuando los incisos se identifican por números y viceversa, las divisiones internas de las letras deben estar señaladas por guiones o letras con y un número cardinal expresado en cifras arábigas y seguidas por el signo derecho de un paréntesis.

Limitación de subdivisiones. La subdivisión de los artículos y de los incisos debe hacerse limitadamente pues el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, resultando más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

Prohibición de empleo de signos. No deben utilizarse, en ningún caso, paréntesis, ni otro tipo de signos en el texto de la disposición.

Homogeneidad material del texto. La materia de las disposiciones contenidas en el texto debe ser, por norma, homogénea, evitándose disposiciones concernientes a materias ajenas a la de la norma en su conjunto. Si se pretende incluir disposiciones de este tipo, las mismas deben estar contenidas en artículos específicos separados, que se deben mencionar, en lo posible, en el título.

Homogeneidad de las divisiones del texto La división de las disposiciones del texto en artículos o en divisiones superiores al artículo, debe atenerse a criterios de homogeneidad interna de cada una de las divisiones.

Secuencia de las disposiciones. En caso de que la disposición normativa constituya una regulación orgánica de una determinada materia, se recomienda que el orden observe la siguiente secuencia:

- a) disposiciones generales;
- b) disposiciones principales;

- c) disposiciones procedimentales;
- d) disposiciones finales y/o complementarias.

Disposiciones generales. Las disposiciones generales son aquellas que se incorporan en la parte introductoria del texto normativo e incluyen prescripciones que se refieren:

- a) Al objeto de la disposición normativa, referida a la materia sobre la que versa la regulación.
- b) Al ámbito de aplicación de la disposición normativa, referida a las situaciones de hecho o de derecho, las categorías de personas, o al territorio a las que se aplica.
- c) A la finalidad de la disposición normativa: prescripción precisa, breve y concisa, que recoge el contenido esencial de la disposición normativa.
- d) A las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos empleados en la disposición normativa.

Disposiciones principales. Las disposiciones principales son aquellas que incluyen prescripciones referidas a:

- a) Las disposiciones sustanciales que especifican las posiciones jurídicas, competencias, poderes y derechos;
- b) Las reglas de conductas: obligaciones, prohibiciones, permisos, etc.;
- c) Las disposiciones que crean órganos. Las normas de creación deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca.
- d) Las prescripciones.

Disposiciones procedimentales. Las disposiciones procedimentales son aquellas que contienen reglas procesales relativas a la materia regulada, las sanciones eventuales y las reparaciones. Las sanciones y las reparaciones,

deben contener una referencia inequívoca a las correspondientes disposiciones sustanciales, salvo el caso en que se refieran al texto completo.

Disposiciones finales y/o complementarias. Las prescripciones finales o complementarias incorporadas al final del texto, contienen:

- a) disposiciones relativas a la puesta en ejecución del texto,
- b) límites eventuales de eficacia de las normas,
- c) disposiciones de coordinación (modifican textualmente textos previgentes con el fin de coordinar las nuevas disposiciones con aquellas vigentes),
- d) disposiciones abrogatorias o derogatorias (remueven del ordenamiento textos normativos o sus partes concernientes a la materia organizada por las nuevas disposiciones o incompatibles con éstas),
- e) las disposiciones transitorias (organizan la transición del régimen previgentes al nuevo), y
- f) las disposiciones sobre la entrada en vigor del texto y sobre el plazo (o vencimiento) de la eficacia de cada una de las disposiciones; las fechas deben fijarse con exactitud y de manera que puedan ser conocidas por la generalidad de los habitantes.

Anexos. El anexo es la parte dispositiva que se encuentra separada del articulado de la disposición normativa y que integra y completa las prescripciones contenidas en el texto de los artículos de la disposición normativa, por remisión expresa de uno o más artículos.

Anexos frecuentes son por ejemplo los que contienen tablas y formulas, formatos de documentos; listas de objetos, etc.

No son propiamente anexos los textos que figuran después de una ley o un instrumento análogo y que propiamente el objeto mismo de dicha ley. Por

ejemplo el Presupuesto General de la Nación no es anexo a la ley que apeaba dicho presupuesto sino el objeto aprobado por dicha ley. De igual manera, un tratado internacional aprobado por ley no es un anexo a esa ley, sino la materia de la aprobación, en forma similar se aprueban contratos del Estado y otros instrumentos.

Recomendaciones de uso. Se recomiendan los anexos cuando contienen:

- a) Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura (textos en forma de tablas, enumeraciones, cuadros sinópticos, de orden técnico, o de gran longitud, o muy detallados, representaciones gráficas, planos, cartografías, croquis o similares) y que, de ser insertos en el texto de los artículos, dificulten su lectura, la comprensión de estos y de la disposición normativa.
- b) Relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto.
- c) Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo.
- d) Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.

Encabezamiento. Los anexos propiamente dichos se encabezan con la denominación "Anexo" y se señalan con una letra mayúscula. Van además provistos de un epígrafe que informa del contenido del anexo y, entre paréntesis, el número del artículo que remite al anexo.

Referencia. El texto del artículo al cual está ligado objetivamente el Anexo debe contener la referencia expresa al anexo o a los anexos.

División interna. La división interna de los anexos debe admitir con claridad la cita de cada una de las partes individuales en las que se subdivide el anexo.

Índice. En las disposiciones normativas de gran extensión o complejidad, es conveniente incorporar un índice. El índice no es parte de la norma, sino un auxiliar para facilitar su consulta. Por tanto deberá ir después y/o en sus proyectos de la disposición normativa, tras la fórmula promulgatoria y las firmas o tras el anexo si existiera. No tiene un valor legal.

5.3. APLICAR LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA EN LA REDACCIÓN DE LA LEY

En el capítulo primero hacemos un resumen preciso de la significación de racionalidad legislativa en la elaboración de leyes, en el presente capítulo se propone la aplicación de la racionalidad legislativa en sus diferentes aspectos como por ejemplo:

5.3.1. Racionalidad Lingüística

Para evitar esa irracionalidad en la ley debemos tener en cuenta que la normativa debe considerar de tres aspectos: estilísticos, ortográficos y léxico-semánticos.

5.3.1.1. Aspecto Estilístico

Se refiere a la elaboración de frases y textos que sean uso correcto de términos comprensibles, necesarios y suficientes en la redacción de normas jurídicas. El estilo legislativo es directo (ausente de metáforas), llano y sencillo. He aquí algunas recomendaciones:

- La redacción debe ser de estilo sobrio, sin adornos, en términos sencillos, concisos y exactos.

- Debe evitarse palabras innecesarias o sea redundancias, salvo que el uso popular lo exija.
- Emplear el sinónimo más comprensible, en lo posible breve.
- Hay que evitar en lo posible el uso de adverbios terminados con el sufijo “mente” cuando hay otras expresiones equivalentes (previamente), las locuciones prepositivas (por otra parte), adverbiales (Como sí, cuando no) y expletivas (En su caso, si procediere), en atención a la brevedad.
- Evitar el uso de tecnicismos solo en casos inevitables.
- Usar verbos simples, tiempo presente y modo indicativo.

5.3.1.2. Aspecto Ortográfico

Se refieren al uso de las mayúsculas, las abreviaturas, las siglas, el guión, el paréntesis, las comillas, integración de palabras pertenecientes a otras lenguas, la escritura de cantidades y los signos de puntuación. A continuación expondremos algunos usos de estos usos que se deben dar en la elaboración de normas jurídicas:

- Correcto uso de las letras, distinguir claramente la V y B; la C, S y Z; la G y la J y otras letras como LL y L, y en la pronunciación la K y la Q; y la H.
- Las abreviaturas no son aconsejables en los textos legales, excepto tratándose de algunas siglas.
- Los paréntesis se pueden usar para introducir textos breves aclaratorios de una parte de la oración.
- El guión debe usarse para separar los formatos compuestos, excepto cuando se trate de gentilicios de los pueblos o territorios por ejemplo, hispanoamericano, boliviano, etc. Cuando no hay fusión, sino oposición o contraste entre los elementos componentes se unirán con guión, ejemplo boliviano-argentino, germano-soviético. Los prefijos tales como ex, vice, sub, extra y otros parecidos, se fijan directamente a la palabra,

sin guión; por tanto debe escribirse: vicepresidente, y no vice-presidente; viceministro y no vice-ministro; subdirector y no sub-director; extrajudicial y no extra-judicial, etc.

- Las comillas se usan exclusivamente para las voces de otras lenguas reproducidas en el texto: por ejemplo, las operaciones de “marketing”.
- La escritura de cantidades ha de hacerse preferentemente en letras y no en números, salvo que se trate de tablas de Ingresos, o Presupuestos, escalas, etc.
- La coma es el signo a través del que respira la frase, cumple funciones por ejemplo de separar elementos de una enumeración, (rojo, amarillo y verde); encerrar una idea aclaratoria (los estudiantes, excepto los de Kindergarten, deben presentar sus cuadernos; en este caso cumple una función parecida al paréntesis.

5.3.1.3. Aspecto Léxico Semántico

Un léxico o conjunto de términos (palabras y frases) portadores de significaciones. Instrumentalmente se expresa en uno o más diccionarios y/o vocabularios. Hay diccionarios generales de la lengua y especializados de las diferentes materias. En el tema de esta tesis lo que interesa son los diccionarios jurídicos, legislativos y de jurisprudencia. Su consulta y sujeción a estos repertorios permite adecuar la norma jurídica a la propiedad léxico-semántica. El usar los términos en su adecuada acepción es lo que se llama propiedad, y el error o vulneración es la impropiedad.

Esto implica el uso de los vocablos de la lengua como género, y como especies: el léxico jurídico, los neologismos y tecnicismos jurídicos y no jurídicos. el primero se emplea para precisar, restringir o ampliar sentidos usuales y, el segundo, para abreviar y simplificar la ley.

Entre estos lineamientos que se debe tener en cuenta al momento de elaborar la ley, están:

- 📁 Equilibrar el uso del lenguaje técnico y común.
- 📁 Emplear el lenguaje común evitando incurrir en vulgaridades y vaguedades.
- 📁 Evitar el uso de sinónimos en términos jurídicos o con derivaciones jurídicas.
- 📁 Emplear cautelosamente los neologismos.
- 📁 Evitar el uso de definiciones en la ley salvo casos imprescindibles.

5.3.2.Racionalidad Jurídico Formal

Se refiere a que “el editor y el destinatario de las leyes son los órganos e individuos designados como tales por el ordenamiento jurídico. El fin de la actividad legislativa es la sistematicidad, esto es, que las leyes constituyan un conjunto sin lagunas, contradicciones ni redundancias, lo que hace que el derecho pueda ser visto como un sistema de seguridad. En este nivel, una ley es irracional en la medida en que contribuye a erosionar la estructura del ordenamiento jurídico, e incrementar la racionalidad legislativa significa mejorar lo que dice Atienza usualmente se denomina “técnica jurídica”⁵⁹

“La primera regla para determinar la inserción armónica de una norma es respecto a su constitucionalidad, es decir, que no van en contra de la Constitución. Es necesario destacar el principio que establece que la norma superior desplaza a la norma inferior, de este modo para que una norma sea reconocida debe guardar relación con la norma superior.

⁵⁹ AGUILO REGLA, Joseph. Técnica Legislativa y Documentación Automática de Legislación. En: Elementos de Técnica Legislativa, México: UNAM, 2000, p.250

Una segunda regla es la facultad o atribución del poder público para legislar en ciertas materias, es decir, si esta contemplada en el extenso catálogo de atribuciones o si se puede desprender de una norma constitucional.

Además del reconocimiento formal de la norma, ésta debe tener el reconocimiento social y contar con aceptación del poder que rigen a un país. Para lograrlo se debe hacer uso de mecanismos de reconocimiento social, como la publicidad, ello puede determinar el grado de aceptación de una norma, pues la difusión de una norma llega a enseñar a quienes se va a aplicar, porque en todo caso la publicidad penetra al inconsciente y guía a los individuos.

5.4. LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA REDACCIÓN LEGISLATIVA

Por lo expuesto en los anteriores acápite la redacción legislativa tiene que ver con la organización jurídica de un país, con la necesidad de profesionalizar técnicos legislativos. A fin de determinar, limitar, diferenciar y atender la tarea del redactor legislativo en nuestro medio, se vuelve imprescindible partir del conocimiento de nuestra realidad, la necesidad de crear técnicas de trabajo regulado y sistematizado.

Actualmente, por las circunstancias de transición en que vivimos, la innovación se facilita y tiende a instaurar normas o reglas de tipo técnico que facilite la labor de todo el aparato legislativo, y en especial la redacción legislativa, porque ambos están íntimamente relacionados.

En nuestra lengua es posible desarrollar por escrito una misma idea de diversas maneras, por lo que es necesario remitirnos a la utilización correcta y adecuada de la lengua para evitar las graves deficiencias que oscurecen los

contenidos en vez de aclararlos. En la redacción de leyes no se puede desligar el fondo de la forma.

“Maria Alejandra Svetaz, en Reglas prácticas de técnica legislativa, dedica un apartado al redactor legislativo, donde se refiere a su meta, sus características personales, capacidad y etapas en que ordena su tarea. Pero no se centra ni pone a discusión, ni ejemplifica, a no ser de manera generalizada, el ejercicio real de la redacción legislativa. De primera intención es posible distinguir las diferencias y límites entre el trabajo del redactor legislativo y el legislador, sus funciones. No es lo mismo las decisiones políticas del legislador que las del redactor; la labor de éste último, está claro, es lograr “que una ley sea interpretada de igual modo por todos aquellos que deban interpretarla”⁶⁰.

5.5. EL REDACTOR COMO TÉCNICO LEGISLATIVO Y EL LEGISLADOR.

5.5.1. El Legislador

El Legislador es el que tiene como oficio o función dictar leyes. En un lenguaje de cierto saber literario, a veces personifica al Poder Legislativo llamándolo “el legislador”, con mayor propiedad, son legisladores los miembros del Poder Legislativo.

La palabra “legislador” deriva del Latín *Legis lation*, el que propone leyes, las hace, ejecuta. Además suele decirse que el Legislador:

- ✓ Reflexiona, debate, analiza asuntos relacionados con la sociedad; da opiniones (de todo tipo, incluidas las morales).
- ✓ Descubre problemas (fundamenta reclamos sociales).

⁶⁰ MUCIÑO MONDRAGON, Carlos. Foro legislativo: Sobre las deficiencias en la redacción de las leyes, usos y abusos. s/f, s/p.

- ✓ Denuncia, critica, explica.
- ✓ En suma: crea leyes apoyándose en el trabajo de abogados y de redactores.

Lo anterior no invalida que el Poder Legislativo cumpla a veces funciones de otro tipo, como por ejemplo juzgar a los magistrados, designar cierto tipo de autoridades como Presidente del Banco Central, Contralor, etc. O por lo menos dar su visto bueno.

En la doctrina clásica, el legislador asume además la función de cuidar o vigilar el cumplimiento de las leyes, de donde emana su función fiscalizadora.

5.5.2. El Redactor

La tarea del redactor legislativo no se reduce a la aplicación de un numero determinado de reglas de técnica legislativa, se trata de una labor compleja que exige un estudio.

El Redactor legislativo, es la persona que redacta textos legales, por extensión se le atribuye también la tarea de revisar y mejorar los documentos de esta clase, antes o después de su sanción. Es recomendable que la redacción y/o revisión de un texto legal se haga preferentemente antes de ser sancionado, porque en el proceso de revisión podría desvirtuar la intención del legislador.

Las funciones del Redactor en el Poder Legislativo son las siguientes:

- ✓ Redacta, no juzga. No emite opiniones personales. No califica, ni descalifica, o elogia, No persuade, no es sentimental, No describe. No polemiza.

- ✓ Analiza la redacción misma, y (en algunas ocasiones rebate y confirma). No favorece a nadie, sino a la legibilidad del texto, a su correcta y ordenada exposición (su comprensión).
- ✓ No instruye (excepto lo que le compete). Es objetivo, directo, preciso. Confirma significados de términos. Deja a un lado sus prejuicios. Evita palabras desconocidas. Usa referentes culturales del país.

5.6. CREACIÓN DE UNA UNIDAD DE ASESORAMIENTO EN TÉCNICA LEGISLATIVA.

Esta unidad tiene por objeto brindar servicios de información jurídica y asesoría técnica de la más alta calidad a las comisiones y bancadas del Congreso, las funciones de esta unidad son:

- a) Procurar la alta calidad de los proyectos de ley y la discusión legislativa por medio de investigaciones técnicas realizando estudios de antecedentes, análisis legislativo y formular proyectos.
- b) Fortalecer iniciativas legislativas presentadas en el Congreso con la participación oportuna de la sociedad.
- c) Establecer vínculo constante con la comunidad académica para facilitar el análisis de los temas legislativos y de necesidad social.

5.6.1. Personal Técnico.

Tiene la misión específica de asesorar legal y técnicamente a los legisladores, comisiones, bancadas y todo el personal que tenga que ver con la elaboración de leyes, reglamentos, resoluciones, del Honorable Congreso Nacional, con la

finalidad de garantizar el proceso de formación de leyes: Ese personal debe capacitarse en técnica legislativa para un adecuado asesoramiento sobre el tema.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente capítulo es la culminación del estudio emprendido acerca de la necesidad de implementar una norma jurídica que regule el procedimiento de técnicas legislativas en el Honorable Congreso Nacional de Bolivia, para lo cual se presenta las conclusiones y recomendaciones referentes a los instrumentos legislativos de trabajo destinados a los legisladores para la elaboración clara, precisa, entendible de leyes, que sirva como norma de conducta a la sociedad en su conjunto.

6.1. CONCLUSIONES

PRIMERA. Como principal conclusión de la investigación se puede decir que la hipótesis de investigación se acepta, esto quiere decir; que la falta de una norma positiva en materia de técnica legislativa en el Poder Legislativo genera contradicciones, falta de uniformidad y precisión normativa que perjudica la elaboración de normas legales precisas y plenas, por consiguiente, se hace necesario regular el procedimiento para que el legislador cuente con herramientas de trabajo o elementos que le permitan emitir normas responsables, calificadas y entendibles.

SEGUNDA. De acuerdo a la investigación realizada sobre el tema se puede concluir que la importancia de la técnica legislativa en el siglo XXI es relevante, ya que en diversos países desde europeos y la mayoría de los países latinoamericanos han realizado estudios, cursos, programas, sobre técnica legislativa para mejorar la calidad de los textos normativos. En nuestro país

ha sido escasamente estudiado, de ahí la necesidad de promover su estudio e investigación por tratarse de una disciplina de nuevo orden.

TERCERA. La investigación dio como resultado que la técnica legislativa cuenta con reglas que deben respetarse y aplicarse para evitar que se produzcan ambigüedades y vaguedades en el lenguaje jurídico

CUARTA. La investigación nos muestra que la estructura de la ley es de gran importancia, porque en la medida en que el autor de la ley, divida correctamente y agrupe los temas en los diferentes grados de organización, dará a la ley mayor certeza, claridad y precisión.

QUINTA. En el Congreso Nacional no se ha prestado atención a temas de tanta trascendencia como el estudio de la elaboración normativa, tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista práctico.

6.2. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Es importante aplicar correctamente las directrices de la técnica legislativa al elaborar las leyes, ya que de éstas derivará no sólo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios, por que el objeto de la técnica legislativa es el de mejorar la calidad de las normas.

SEGUNDA. En la medida en que el legislador haga uso de los recursos técnicos y metodológicos, la elaboración de las leyes será más sencilla y los resultados serán mucho más óptimos.

TERCERA. Dotar a los funcionarios, asesores, parlamentarios y a quienes intervienen en el proceso de elaboración de leyes, de las herramientas necesarias para perfeccionar la calidad de las normas.

CUARTA. El Poder Legislativo requiere en el plazo más breve posible de UN INSTRUMENTO de trabajo (norma de técnica legislativa) con el que pueda contar el Legislador para la buena elaboración de leyes.

QUINTA. La importancia de una norma de técnica legislativa en el Honorable Congreso Nacional deriva de la necesidad de entender no solamente el contenido de las leyes, sino, también su forma.

RESOLUCIÓN N°

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO:

Que, la evidente importancia de las leyes hace necesario prestar atención a la aplicación de homogeneidad, plenitud y ordenamiento en el sentido de calidad legislativa y las mejores técnicas relacionadas con su redacción, que deben formularse de manera clara, sencilla y precisa, expresando los principios generales del Derecho como: la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en el sentido de que la ley debe ser accesible a todos y comprensible por todos; la seguridad jurídica, la ley debe ser previsible en su aplicación. Por lo que se instruye elaborar y aplicar el uso de técnica legislativa para el uso de Legisladores, asesores y funcionarios legislativos que tienen directa relación con la elaboración de los textos que de ser aprobados se convertirán en ley.

Que, la técnica legislativa puede contribuir a la mejora de la calidad de las leyes, por lo que deben ser incluidas en las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Senadores y Diputados.

Que, la modernización del Congreso de Bolivia, incluye la necesidad de adoptar directrices de técnica normativa para mejorar la calidad de las leyes debatidas y aprobadas en el Congreso Nacional.

Que las directrices de técnica legislativa que se recomienda seguir en el proceso de formación de la ley, deben ser puestas a consideración de la Congreso Nacional, para ser adoptadas en forma de norma jurídica de que sea

de ágil consulta, fácil aplicación y evitar contenciosos debido a una mala calidad de la redacción.

EL CONGRESO NACIONAL

RESUELVE:

PRIMERO. Todo proyecto o anteproyecto de ley o disposición normativa que se presente a cualquiera de las Cámaras deberá cumplir con las exigencias de la elaboración de una norma como: homogeneidad, plenitud, ordenamiento, y en cuanto a su redacción deberá caracterizarse por su claridad, precisión y concisión.

SEGUNDO Para garantizar una redacción congruente con la estructura y la gramática del idioma, la comisión respectiva y/o la directiva de la Cámara podrá acudir si creyere conveniente a expertos en el idioma y corporaciones académicas y universitarias que puedan emitir dictámenes y sugerencias sobre redacción de las normas sin alterar el fondo.

TERCERO. Sin perjuicio de lo anterior las Cámaras podrán dictar directrices de técnica normativa para garantizar la calidad de leyes debatidas en el órgano legislativo.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los once días del mes de julio de dos mil años.

Por tanto cúmplase con arreglo a la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILO REGLA, Joseph. Técnica legislativa y documentación automática de legislación, en: Elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM, 2000.
2. ARCE B., Carlos y URCULLO R., Jaime, Diccionario de Jurisprudencia, Tomo II, La Paz, 1981.
3. ATIENZA, M., Contribución para una teoría de la legislación, en el colectivo, en Elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM, 2000,
4. CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires, Ed. Arayu, 1953, Tomo II
5. CARBONELL, Miguel, "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXX, núm. 89, mayo-agosto de 1997.
6. CLAVELL BORRÁS, Javier: "Introducción a la Técnica Legislativa", Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984.
7. CORDERCH, Pablo Salvador, Técnica Legislativa y Teorías de la Regulación, Barcelona, 2004. disponible en: www.indret.com
8. CORDERO CARAFFA, Carlos H., La Constitución Política del Estado. Comentarios Artículo por Artículo, Fundación Konrad Adenauer-FUNDAPAC, La Paz , 2007.
9. Derecho Constitucional Boliviano. www.dcb.org
10. GROSSO, Beatriz Marina y SVETAZ, María Alejandra, Técnica Legisltiva: Marco Teorico. s/f, s/e.
11. GUASTINI, Ricardo, Ley, en: Elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM, 2000.

12. HUANCA AYAVIRI, Felix, Positivismo jurídico e introducción al análisis sociológico del derecho: Derecho y sociedad, Serie Derecho y Sociedad, 2005.
13. JIMENA QUEZADA, Luis. La técnica legislativa a la luz del ordenamiento constitucional uruguayo www.uc3m.es, pág. 5.
14. JOST, Stefan y otros. La Constitución Política del Estado: comentario crítico, 2da. Ed., Konrad Adenauer, La Paz, 2003.
15. LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Técnicas legislativas y proyectos de ley, en: Elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM, 2000.
16. MARCILLA CORDOVA, Gema. Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación, en: Elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM, 2000.
17. MOSCOSO DELGADO, Jaime, Introducción al Derecho, La Paz, Ed. Juventud, 1983.
18. MOSTAJO DEHEZA, René. Normativa Legislativa. La Paz, 1996.
19. MUÑOZ Q., Hugo Alonso. La técnica legislativa y la gobernabilidad.
20. MURO RUIZ, Eliseo. Enseñanza de la Técnica Legislativa, En: Biblioteca Jurídica Virtual, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, s/f,
21. OSSORIO, Manual. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1999.
22. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía y CRUZ VELÁSQUEZ, Jesús Javier. Introducción a la técnica legislativa en México, en: Elementos de técnica legislativa, México, UNAM, 2000.
23. PEREZ BOURBON, Héctor, Manual de Técnica Legislativa, 1ª. Ed., Buenos Aires, Honrad Adenauer Stiftung, 2007.
24. QUIROGA LAVIE, Humberto, Derecho Constitucional, Buenos Aires, Depalma, 1987.
25. RAIGOSA, Luis. Órganos legislativos y órganos judiciales. Algunos elementos para el análisis de cuestiones de técnica legislativa, en: Elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM, 2000.

26. RIBO DURAN, Luis, Diccionario de Derecho, Barcelona, Ed. Bosch, 1981.
27. SALVADOR CODERCH, Pablo, Técnicas legislativas y teorías de regulación, disponible en: www.indret.com.
28. SAINZ MORENO Fernando, La Técnica Legislativa a debate, Ed. Porrúa, s/f, s/e.

TEXTOS LEGALES

- Constitución boliviana.
- Colección Oficial de leyes, decretos y órdenes de la Republica boliviana.
- Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999, Manual de Técnicas Normativas.
- Gaceta Oficial de Bolivia.
- Reglamento General de la H. Cámara de Senadores.
- Reglamento General de la H. Cámara de Diputados.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Abrogar.- En sentido general se refiere a la abolición, revocación y anulación de una ley, código, reglamento o precepto legal. Consiste en dejar sin efecto jurídico una disposición legal existente.

Acto legislativo.- Se entiende por acto legislativo a la facultad de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para crear, modificar o extinguir leyes. Las etapas fundamentales del proceso son: discusión, aprobación o rechazo.

Acuerdo.- Resolución que se toma al interior de los órganos de gobierno del Congreso -que se somete a la aprobación del pleno-, para establecer normas o lineamientos donde la legislación es limitada. Su propósito es facilitar o agilizar los procesos legislativos. Los contenidos de las resoluciones están apegados casi siempre a las prácticas parlamentarias vigentes. Su importancia deriva del dinamismo e imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos legislativos, aspectos que imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez de los procesos.

Adiciones o modificaciones.- Reformas a disposiciones legales vigentes o en proceso de elaboración, que consisten en agregar, corregir o rectificar sus contenidos. Las adiciones o modificaciones pueden darse en forma de títulos, capítulos, artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos.

Anteproyecto de Ley y Decreto.- Documento de trabajo de las comisiones o subcomisiones del Congreso, que contiene la redacción provisional de la ley que se pretende crear o reformar. Su propósito es servir como base a la discusión en el interior de las comisiones, debido a que permite clarificar los puntos en donde existen acuerdos y, en su caso, conciliar las divergencias entre los legisladores y demás actores que inciden en el trabajo parlamentario.

Aprobación de Ley.- Acto legislativo del pleno de la Cámara de Diputados o Senadores, mediante el cual los legisladores votan en sentido positivo -con el número de votos requerido legalmente- un dictamen de ley elaborado por una o varias comisiones.

Cámara.- Órgano colegiado que integra a los representantes de alguno de los dos cuerpos legislativos que conforman el Poder Legislativo. En nuestro país existen dos Cámaras: de Diputados y Senadores. Ambas se consideran como espacios del Legislativo en el que se reúnen sus integrantes, para tratar los asuntos que les incumben por naturaleza, fines o disposiciones legales.

Cámara Alta.- Expresión utilizada para designar al órgano del Poder Legislativo integrado por representantes electos por razones diferentes al número de votantes -puede ser por designación del Ejecutivo o del Rey, condición nobiliaria, jerarquía económica o intelectual, entre otros-.

Cámara Baja.- Término con el que se designa al órgano del Poder Legislativo integrado por representantes populares elegidos mediante sufragio, en contraposición con los miembros de la llamada Cámara Alta. En el sistema parlamentario se designa con este nombre a la Cámara de Diputados, y establece la diferencia de composición entre sus integrantes a los que se considera representantes del pueblo.

Cámara de Diputados.- La Cámara de Diputados se compone de ciento treinta miembros, los candidatos son postulados por los partidos políticos. En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales.

Cámara de Senadores.- La Cámara de Senadores tiene facultades reglamentadas por el artículo 63 y siguientes de la Constitución Política del Estado. El Senado se compone de tres Senadores por cada Departamento,

elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.

Comisión.- Grupo de trabajo integrado por legisladores de diversos grupos parlamentarios. Tiene como finalidad estudiar, analizar y discutir los asuntos legislativos que les son turnados por los órganos de dirección de la Cámara que se trate, con el propósito de elaborar los trabajos, informes o dictámenes que serán discutidos por el pleno de las cámaras. Las comisiones funcionan como filtros dentro del procedimiento legislativo, al mismo tiempo que fomentan la organización, la especialización y la distribución del trabajo parlamentario. Las comisiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, especiales, de investigación, bicamerales y jurisdiccionales.

Congreso.- En Derecho Político de cada país, se conoce al conjunto de órganos que integran el Poder Legislativo (Cámara de Senadores y Diputados).

Decreto.- Resolución escrita de carácter normativo expedida por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o por el órgano legislativo. Al interior del Congreso, el decreto contiene un proyecto de ley aprobado por el pleno de una o de ambas Cámaras. Sus disposiciones son regularmente de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas, a diferencia de la ley que contiene disposiciones generales y abstractas.

Derogar.- Consiste en la abolición, anulación, supresión o revocación de una norma jurídica por otra posterior, emitida por los órganos legislativos o de gobierno facultados para ello. Desde un punto de vista estricto, es la modificación parcial de una ley o reglamentación vigente.

Exposición de Motivos.- Parte preliminar de una ley, reglamento o decreto en la que se dan a conocer las razones, motivos o justificaciones que la sustentan. En la exposición de motivos, el legislador, el Ejecutivo o quien tenga derecho a

iniciar leyes, presenta los argumentos con los que trata de convencer a los legisladores para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley.

Laguna de la Ley.- Vacía jurídica, imprecisión o falta de claridad en un precepto normativo.

Ley.- Acto o documento elaborado por el Poder Legislativo, que contiene normas generales, obligatorias y abstractas.

Poder Legislativo.- El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores. Sus sesiones duraran noventa días útiles, prorrogables hasta ciento veinte, a juicio del mismo Congreso o a petición del Poder Ejecutivo.

Proyecto de Ley.- Propuesta presentada ante el pleno de alguna de las cámaras del Congreso, para crear un nuevo ordenamiento jurídico o para modificar, reformar o abrogar un cuerpo normativo existente.

Referéndum.- Mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que son competencia del Congreso.

Resolución.- Acción o efecto de resolver. Fallo, auto, providencia de una autoridad.

Sesión.- Reunión formal de los legisladores en el Pleno de las Cámaras a que pertenecen, para discutir y desahogar asuntos legislativos. Las sesiones pueden ser constitutivas, ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes.