

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### 1.1 MARCO HISTÓRICO

Moreno (2014) señala que “hubo técnica legislativa cuando se elaboraron las Leyes de Ur-Nammu, el Código de Hammurabi, los Diez mandamientos, la Ley de las XII Tablas, el Código de Justiniano, la Ley de las Siete Partidas, la Recopilación de Indias, entre otras” (p. 21).

A lo largo de la historia, podemos ver etapas en las cuales ha existido preocupación por la tarea legislativa. Las presentamos a continuación:

#### *1.1.1. Primera etapa de interés sobre las leyes*

##### **1.1.1.1 Teoría de la legislación antigua**

Esta etapa tiene su representación en la cultura occidental, a través de los filósofos griegos: Sócrates, Platón y Aristóteles.

**a) Las leyes, Platón.** Platón aborda el tema en sus obras: El Político, La República y las Leyes – Nómoi. En ésta última (su obra más detallada), otorga valor moral a la legislación, con el fin de delinear la mejor de las sociedades, siendo la finalidad de la legislación, el establecimiento de una correcta escala de valores. También señala que las mejores leyes son las que ayudan al desarrollo de las virtudes de los hombres, siendo obligación del legislador dictar las mejores leyes.

**b) Las mejores leyes, Aristóteles.** En el libro La Política, Aristóteles señala que, si bien no están claros los requisitos que deben tener las leyes correctamente establecidas, estas deben ser establecidas de acuerdo a la constitución.

Aristóteles (Aristóteles, 2005) se cuestionaba qué era más conveniente, si “ser gobernado por el mejor hombre o por las mejores leyes” y sobre el entendimiento de cuáles son las mejores leyes y las adecuadas a cada una de las constituciones, decía: “las leyes deben

establecerse en función de la constitución y, de hecho, todas se establecen así y no las constituciones en función de las leyes” (p. 227).

Asimismo, sobre la modificación de las leyes ancestrales por otras mejores, decía que “se requería prudencia, para no acostumbrarse a derogar con facilidad las leyes, pues pasar precipitadamente de leyes vigentes a nuevas, acaba debilitando la fuerza de la ley”. (Moreno, 2014, p. 25)

**c) Las leyes de Roma.** El emperador Justiniano (527-565 d.C.) en el año 528, emitió una orden para reunir en un solo cuerpo todas las normas que regían el imperio, desde la fundación de Roma en el año 753 a.C. hasta tiempos de su reinado, tratando así de terminar la tarea que otros como Cicerón, Pompeyo o César habían fracasado.

Justiniano pretendía reunir todo el ordenamiento vigente, dando facultades para eliminar lo superfluo y todo lo que hubiera caído en desuso para, de este modo, dar solidez a las leyes, redactar leyes seguras y en lenguaje breve, cambiando palabras y títulos a las mismas donde fuera conveniente, “reuniendo en un mandato lo que está disperso en varias constituciones y aclarando su sentido”. Uno de los fines era que las decisiones en los litigios se tomaran más rápidamente.

El emperador decía que no había nada más digno de atención, que la autoridad de las leyes, para evitar las injusticias. También, expresaba que “no había capacidad humana que pudiera abarcar” el caudal de leyes desde la fundación de Roma, por lo que ordenó la depuración de toda norma inútil a través del *codex* o código.

“En el año 529 se promulgó el Código de Justiniano – Codex Justinianus – dividido en 12 libros, a semejanza de la Ley de las XII Tablas, que contenía la mayor parte de las constituciones de sus predecesores. El emperador, poco tiempo después, ordenó la revisión del código, eliminó las repeticiones y resolvió los aspectos contradictorios. Así, en el año 543 se publicó el código conocido bajo el nombre de *Codex repetitae praelectionis* o código revisado. Cabe mencionar que este código abrogó al primero, se trata de un Nuevo Código de Justiniano – Novus Justinianus Codex–. El codex es una compilación de las leyes; en la actualidad, este término se aplica a la compilación ordenada de toda norma jurídica”. (Moreno, 2014, p. 28)

El gran mérito de la obra de Justiniano fue condensar el saber jurídico de Roma. En muchos de los sistemas legales contemporáneos, parte del contenido de estas leyes subsiste. (Moreno 2014, p.29)

### **1.1.1.2 Teoría de la legislación moderna**

En el siglo XVIII en Alemania, se publicaron las primeras obras, lo que en esa época se denominó “Prudencia Legislativa”. En 1702 se impartieron, en la Universidad Alemana de Halle, los primeros cursos universitarios sobre legislación.

Autores mexicanos ubican en los siglos XVII y XVIII, los antecedentes de la técnica legislativa y aclaran que su modernidad se originó en Francia, Alemania e Italia.

En Francia, con la obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes* de 1748, se hizo eco sobre la oscuridad e imprecisión de las leyes y se elaboró un catálogo de criterios para la redacción de los textos legales, lo que visibilizó los problemas con la creación y aplicación de las leyes; estos cobraron importancia en esta época.

En Alemania, Ihering con la obra *Espíritu del Derecho Romano*, quien destacaba que el uso de la técnica tenía por efecto la simplificación del Derecho.

En el Derecho anglosajón, tenemos las obras de Jeremy Bentham: *Introducción a los principios de moral y legislación* (1780), *De la ley en general* (1782), *Principios de legislación y codificación* (1830) y *Nomografía o el arte de redactar leyes* (1843).

En este tiempo había la necesidad de hacer frente a los problemas que generaban la aplicación de las normas; se decía que “aunque la Ley no cambiase, la manera de aplicarla variaba todos los días”.

A partir de la revolución francesa, la ley adquirió una importancia fundamental como instrumento para garantizar la libertad; al respecto, Enterría (1994) señalaba:

“La Ley es, en efecto, un producto de la libertad de los ciudadanos, que se reúnen por sí o por sus representantes, para decidir formar una Ley y determinar sus reglas, pero es, además, y sorprendentemente, si se siguen las pautas debidas, un fascinante producto cuyo contenido se resuelve, precisamente, en libertad”. (p.130)

### ***1.1.2. Segunda Etapa: Periodo de oro de la Técnica Legislativa***

Corresponde a este tiempo, la superación del Derecho Romano a favor de la codificación, con la publicación del Código Civil de Napoleón en 1804 y el Código Civil austriaco de 1811, con la participación de juristas dogmáticos alemanes, franceses, suizos y la adopción del término “técnica legislativa” en la obra colectiva de Francois Géný, titulada *Le Code Civil*.

La codificación es uno de los pilares de la sistematicidad del derecho moderno, la cual fue un proceso racionalista y enciclopedista que, gracias al desarrollo de la imprenta y otras tecnologías vinculadas al procesamiento de la información jurídica, ordenó y sistematizó las leyes por disciplinas y ramas del derecho: código civil, penal, de comercio, entre otros (Moreno 2014, p. 39).

La codificación más importante, fue:

El Código Civil de 1804 en Francia, también llamado Código de Napoleón, tuvo como propósito unificar el derecho.

La ley de organización judicial para la creación de este Código, citaba: “las leyes civiles serán revisadas y reformadas por los legisladores y será hecho un código general de leyes simples, claras y apropiadas a la Constitución” (Moreno 2014, p. 40).

La gran mayoría de las codificaciones del siglo XIX se inspiraron en el Código Civil francés: fue impuesto en Bélgica (1804), en las provincias de Italia (1804) e influyó en otros sistemas, como en los códigos civiles de Holanda (1838), Rumania (1864), Italia (1865), Quebec (1866), Luisiana (1870), Portugal (1867), España (1889), Egipto (1950).

Así también, influyó en la mayoría de las naciones iberoamericanas: Bolivia (1845), Perú (1852), Chile (1857), Uruguay (1869), Argentina (1871), México (1871), Venezuela (1873), Colombia (1873), Guatemala (1877), Honduras (1880), El Salvador (1880), Costa Rica (1888) y en las colonias y mandatos franceses en África y Oriente Medio (Moreno 2014, p. 40).

## 2.1. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1.1. *Definición de Derecho*

La palabra Derecho proviene del vocablo latino “directum”, que significa “no apartarse del buen camino”, “seguir el sendero señalado por la ley”, “lo que se dirige o es bien dirigido”. Y se define como el conjunto de normas jurídicas, creadas por el estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está prevista de una sanción judicial.<sup>1</sup>

Otra definición señala: “El Derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia”.<sup>2</sup>

Por tanto, podemos decir que el derecho, es un producto social presente en todo acto de la vida del ser humano, desde que es concebido hasta después de su muerte y conforme evoluciona la sociedad, el derecho también evoluciona.

Por consiguiente, el Derecho existe donde hay sociedad, por lo que se requiere de una esfera jurídica que garantice la convivencia social.

### 2.1.2. *Acepciones de la palabra derecho*

El derecho tiene diferentes manifestaciones, atendiendo a sus fines, a sus valores y a los contenidos específicos de las actividades que regula, es decir, que la palabra Derecho tiene varias acepciones, según el uso y sentido que reciba.

**Derecho como ordenamiento:** Es aquel conjunto de normas que tratan de regular la conducta humana mediante ordenamientos, permisiones y prohibiciones.

---

<sup>1</sup> Flores Gomes González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Editorial Porrúa, Vigésima quinta Edición, México 1986, p. 50.

<sup>2</sup> Pereznieta y Castro Leonel, Ledesma Mondragón Abel, *Introducción al estudio de Derecho*, Segunda edición, Editorial Harla, p. 9.

**Derecho como fenómeno social:** Aquel ordenamiento jurídico que nace para el efecto de regular la conducta entre los individuos como grupo, tiene cabida mientras se encuentre en una sociedad.

**Derecho como valor:** Es el conjunto de disposiciones que adquieren rango obligatorio y que se encuentran al servicio de valores sociales.

**Derecho como argumentación:** Es aquel conjunto de normas que se materializan a través del lenguaje, pues este es el instrumento fundamental del legislador, las palabras diseñan las normas jurídicas.

### ***2.1.3. Fines del Derecho***<sup>3</sup>

**Seguridad.** El ordenamiento jurídico, responde a la ineludible necesidad de un régimen social estable, a la eliminación de cuanto signifique arbitrariedad. Normas bien determinadas y de cumplimiento cabalmente garantizado. La certeza debe basarse en la seguridad: “garantía dada al individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objetos de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación”.

**Justicia.** Es la adaptación de la conducta del hombre a las exigencias de su naturaleza social. Como virtud, la justicia es – según explica Santo Tomás-, el hábito según el cual, alguien con constante y perpetua voluntad, da a cada uno, su derecho. Y se entiende por “suyo” en relación con otro todo lo que le esta subordinando.

**Bien Común.** Es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias al cual la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual. Es la forma de ser del ser humano en cuanto el hombre vive en comunidad. Abundancia necesaria para el mantenimiento y desenvolvimiento de nuestra vida corporal; paz, virtud para el alma son fines que ha de cumplir la acción gubernamental para realizar el bien común.

### ***2.1.4. Clasificación del Derecho***<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, Boletín No. 52, pp. 55 y 56.

<sup>4</sup> Moto Salazar, Efraín. *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, 47a Edición, México 2002, pp. 8, 9.

**Derecho Natural.** El derecho natural forma parte de la moral, rige la conducta social de los hombres relacionada con la justicia y el bien común del derecho natural. Es un verdadero derecho en la medida en que en la sociedad es obligatorio para todos.

**Derecho Positivo.** Reglas o normas jurídicas en vigor, en un lugar y en una época determinada.

**Derecho Objetivo.** Conjunto de normas que integran los códigos y que necesariamente se dirige a los valores u objetos tutelados por la ley, en cuya salvaguardia se interesa el hombre; otorgan facultades al mismo tiempo que imponen deberes correlativos.

**Derecho Subjetivo.** Conjunto de facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses.

**Derecho Público.** Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado, como ente soberano con los ciudadanos y con otros Estados.

**Derecho Privado.** Salvando lo que señala la doctrina moderna, es el conjunto de disposiciones jurídicas que rigen las relaciones de los particulares entre sí.

#### **2.1.5. Fuentes del Derecho** <sup>5</sup>

**Fuentes reales.** Son los sucesos o situaciones que se dan en un grupo social y que en un momento dado pueden determinar el contenido de la norma jurídica, ya que el Derecho debe ajustarse a la realidad de pueblo donde surge, de tal manera que el sistema jurídico sea adecuado a la realidad social, a la situación económica y cultural de un pueblo, de modo que su existencia resulte útil y realmente aplicable.

**Fuentes históricas.** Se consideran fuentes históricas a todos aquellos documentos antiguos que contienen disposiciones jurídicas que en algún caso sirven como inspiración, modelo o simple guía al legislador para crear nuevas normas jurídicas.

---

<sup>5</sup> Flores Salgado, Lucerito L., *Introducción al estudio del Derecho (2da. Edición)*, Grupo Editorial Patria, México, 2016, pp. 29-37.

**Fuentes formales.** Son los procedimientos mediante los cuales se llegó a la creación de la norma jurídica, estas fuentes son las siguientes: la legislación, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del derecho.

a) **La legislación.** La legislación es el proceso mediante el cual los órganos del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional), crean las normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias que integrarán la ley.

b) **La costumbre.** De Pina Vara (2005) define la costumbre como, la regulación de la conducta surgida espontáneamente de un grupo social y de observancia voluntaria para quienes lo constituyen, sin que ante su infracción quepa la posibilidad de la imposición forzosa por la autoridad, salvo que se encuentre incorporada al sistema jurídico nacional (p. 198).

En otras palabras, la costumbre es una práctica implantada en una sociedad y considerada por esta como obligatoria; es el derecho consuetudinario.

Como forma supletoria de la ley, en algunas ocasiones la costumbre puede suplir a la ley, o mejor dicho complementarla, lo cual puede ocurrir cuando exista alguna omisión o laguna en la ley.

c) **La jurisprudencia.** Es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de ciertos tribunales. La jurisprudencia puede ser de dos tipos: Interpretativa, esta cumple con la función de interpretar a la ley, e Integradora, su función es la de cubrir las lagunas que pudieran existir en las leyes.

d) **La doctrina.** Constituida por los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, o con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.<sup>6</sup>

e) **Los principios generales del Derecho.** Son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, elaborados o seleccionados por la ciencia del Derecho, de tal manera que el juez o magistrado pueda dar la solución que el

---

<sup>6</sup> Máynez García, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Porrúa 31ª. Ed., México, p. 76.



mismo legislador hubiera pronunciado si hubiera estado presente, o habría establecido si hubiera previsto el caso; siendo una condición a los aludidos principios, que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones deban llenar.

### **2.1.6. La Norma Jurídica**

De manera general, las normas son reglas que regulan la conducta del hombre dentro de la sociedad, de esta manera, se tiene diferentes tipos de normas: morales, religiosas, sociales y jurídicas; conocidas estas últimas como preceptos de derecho.

Las normas jurídicas son normas impero-atributivas, de poder público, que regulan la conducta del hombre en sociedad, creadas por el Estado y de cumplimiento obligatorio, incluso por la fuerza pública, se diferencian de otro tipo de normas porque permiten la mejor convivencia social y la solución de pleitos (Salgado 2016, p.6).

#### **2.1.6.1 Características de las Normas Jurídicas**

**Bilateralidad.-** Las normas imponen obligaciones al sujeto y otorgan facultades o conceden derechos, que pueden ser exigidos por otra persona.

**Exterioridad.-** Esta característica atiende en esencia los actos externos, al resultado material de la conducta, pero únicamente en cuanto poseen trascendencia para la colectividad, ya que al jurista le preocupa la dimensión objetiva de la conducta, regulan resultados externos de la conducta humana, solo en algunas ocasiones se atiende a la intención del sujeto, su aspecto interno, pero siempre en relación con el resultado producido.

**Coercibilidad.-** Es la posibilidad de la autoridad pública de imponer el cumplimiento de la norma, incluso por la fuerza pública para hacer cumplir un deber jurídico.

**Heteronomía.-** Las normas son creadas por entidades distintas al destinatario, esto quiere decir que el legislador y el destinatario son personas distintas.

### **2.1.7. Naturaleza jurídica de la ley**

La palabra “ley” en el lenguaje jurídico, es la norma del Derecho que delimita el libre albedrío de las personas y tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia

el bien común.

En el lenguaje jurídico, el término “ley” se encuentra empleado en dos sentidos opuestos:

**En sentido formal:** Cualquier acto o documento que —independientemente de su contenido normativo— emana del órgano legislativo, que goce de un peculiar régimen jurídico y que sea *erga omnes*.

**En sentido material:** 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.

Se pueden distinguir tres tipos de “leyes”:

a) Leyes en sentido solo formal, los actos del órgano legislativo, desprovistos, sin embargo, de contenido genuinamente normativo y dotados, en cambio, de un contenido singular y concreto.

b) Leyes en sentido solo material, los actos de órganos no legislativos (en particular, los actos del Ejecutivo) dotados, sin embargo, de contenido normativo.

c) Leyes en sentido formal y material a la vez, los actos del órgano legislativo provistos de un contenido normativo.

#### **2.1.8. Características de la ley**

**Generales.-** Deben aplicarse a un número indeterminado e indefinido de actos y personas.

**Obligatorias.-** Se refiere a que debe necesariamente ser cumplida, para tal caso, existen órganos judiciales que obligan a la observancia de la misma imponiendo sanciones a los infractores.

**Abstracta e impersonal.-** Las leyes no se emiten para regular o resolver casos individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad.

**Permanencia.-** Se dictan con carácter indefinido, permanente, para un número indeterminado de casos y de hechos; solo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores.

**Ignorancia no es excusa.-** Nadie puede invocar su desconocimiento o ignorancia para dejar de cumplirla.

**Irretroactiva.-** Como norma general, las leyes regulan los hechos que ocurren a partir de su publicación, hacia lo futuro, jamás hacia lo pasado, salvo ciertas excepciones (como la retroactividad en materia penal).

### ***2.1.9. Etapas en el tratamiento de la Ley***

Desarrollaremos las diferentes etapas que estudiosos del Derecho clasifican en el tratamiento de la ley, estas etapas son: Pre-Legislativa, Legislativa y Post- legislativa:

**Etapa Pre-Legislativa.-** Esta etapa se inicia desde el momento que nace la necesidad social de una ley, que puede nacer en grupos sociales, campesinos, obreros, profesionales, estudiantes, universitarios, policías, empresarios, etc., que muchas se imponen por la fuerza a través de medidas de presión, para hacer canalizar la necesidad de una ley. En otros casos, la germinación de una ley es instrumentada desde el gobierno (Ayaviri 2005, p. 214).

**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 procedimiento legislativo, aunque toda la actividad de esta fase tiene un contenido político y jurídico”. (Ayaviri 2005, p. 126).

El procedimiento legislativo es el conjunto de pasos que se deben cumplir para que un proyecto se convierta en Ley de acuerdo a lo señalado en la Constitución Política del Estado y el Reglamento General de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

**Etapa Post-Legislativa.-** Esta etapa sirve para medir la efectividad de la norma o ley vigente y comprende el análisis de la eficacia y los efectos que provoca la ley, desde el momento de la entrada en vigor, hasta 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 o análisis de impacto regulatorio (Ayaviri 2005, p. 217).

### **2.1.10. Legislación <sup>7</sup>**

Alejandro Agüero (2007) señala:

Con la voz “legislación” designamos tanto a la actividad destinada a la producción de normas jurídicas, especialmente de un determinado tipo de normas jurídicas (las leyes), como al producto de dicha actividad, es decir, al “conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado, o una materia determinada”. Este último significado es el que recoge, como primera acepción, el diccionario actual de la Real Academia Española, agregándose junto a él, una segunda que identifica con “legislación” a la “ciencia de las leyes” (p.137).

Así mismo, en una triple acepción, el mismo autor menciona que es la:

Ciencia reformadora de la sociedad, actividad de producción normativa y conjunto de leyes que rigen un estado. Tres acepciones posibles de “legislación” íntimamente vinculadas entre sí y que solo pueden comprenderse con todas sus consecuencias semánticas a la luz del contexto de transición en el que la palabra adquiere derecho de pertenencia en el cuerpo oficial del léxico castellano (p. 143).

Otro concepto, señala: “La legislación es un conjunto de normas y leyes que regulan las relaciones entre las personas de un país o un sector determinado”.<sup>8</sup>

La legislación hace posible la vida cotidiana y la convivencia de las personas en determinados espacios sociales.

### **2.1.11. Ordenamiento o Sistema Jurídico**

---

<sup>7</sup> Agüero Alejandro. *Historia del Derecho y Categorías Jurídicas. Un ejercicio de Crítica Conceptual*. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, No. 16. 2007-II, pp. 135-144.

<sup>8</sup> Economipedia. (2021). Definición y concepto de legislación. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/legislacion.html>

Es el conjunto normativo (normas e instituciones) vigente en un país determinado, conocido también como Derecho. Se refiere a la integración de las normas en un conjunto o sistema organizado y coherente, de manera que estas adquieren relevancia por la posición que ocupan en el mismo.

Para Manuel Atienza (Atienza, 2007), la norma es un conjunto de mandatos, directivas que tratan de influir en el comportamiento de aquellos a quienes van dirigidos; un ordenamiento jurídico se compone de reglas y principios (p.25).

### ***2.1.12. Seguridad Jurídica***

Aida Kemelmaier de Carlucci (1998) citada por Arrázola Fernando (2014, p.6) indica: “la seguridad es la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho”.

Javier G. Rincón Salcedo (2011), también citado por Arrázola Fernando (2014, p.6), considera la seguridad jurídica, como:

La expectativa que tiene todo operador jurídico de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible y, como tal, es por sí sola, fundamento esencial de la construcción del Estado y del adecuado funcionamiento de la Administración Pública, lo que implica que su consolidación y garantía constituyan uno de los imperativos de actuación para la administración pública de cualquier Estado.

En suma, la seguridad jurídica, se conceptualiza en una triple dimensión; como: conocimiento y certeza del derecho, previsibilidad de las consecuencias jurídicas de las conductas y confianza de los ciudadanos en el orden jurídico (Kemelmaier de Carlucci, Aida 1998, citada por Arrázola Fernando et. al., 2014, p.7).

#### **2.1.12.1. Seguridad jurídica y el derecho**

La seguridad jurídica es necesaria e imprescindible para que cualquier ordenamiento jurídico pueda funcionar. Una de sus mayores amenazas se encuentra en el campo de las leyes, ya sea por una excesiva producción legislativa o por una legislación contradictoria.

La seguridad jurídica supone la existencia de un ordenamiento normativo preciso y conocido por todos.

Ricardo García Manrique, señala:

La idea de seguridad jurídica aglutina una buena parte de la historia de los esfuerzos por legitimar el poder político ejercido mediante el derecho. La convicción que late bajo la atribución de valor moral a la seguridad jurídica es, dicho muy simplemente, la de que el gobierno de las leyes es preferible al gobierno de los hombres y, más en concreto, que hay una conexión íntima entre ciertas formas de ejercicio del poder político y la protección de la libertad individual (2012, pp. 19-20).

José Luis Palma Fernández (1997) considera a la seguridad jurídica relacionada con los principios del derecho, dado que “es la auténtica forma de garantizar su respeto y observancia. La indeterminación del concepto, en sí mismo considerado, quiebra en favor de la mayor concreción de los aspectos especializados sobre los que se vuelca” (p. 38).

#### **2.1.12.2. Seguridad jurídica y el texto normativo**

La seguridad jurídica supone la existencia de un ordenamiento normativo preciso y conocido, así como un sistema de justicia capaz de garantizar su cumplimiento.

Es la seguridad de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno” (Millas 1970, p. 223).

#### **2.1.12.3. Elementos de la seguridad jurídica**

El autor español Juan Bolás Alfonso (1993) hace una clarísima clasificación que distingue entre los presupuestos objetivos y aquellos que considera de carácter subjetivo.

**Presupuesto objetivo.-** La ley aplicable debe reunir los siguientes requisitos: que exista, que se publique de forma que sea conocida por todos; que sea clara, que esté vigente y no sea alterada por normas de inferior rango, que se aplique a los hechos acaecidos con posterioridad a dicha vigencia y que su aplicación esté garantizada por una administración de justicia eficaz (p. 43).

**Presupuesto subjetivo.-** La certeza, que presupone: la certitud en la aplicación de la ley, la conciencia ciudadana del predominio de esta, la confianza en el respeto generalizado

de la ley por la efectividad y agilidad de los tribunales en su función de juzgar y hacer cumplir lo juzgado (p. 43).

#### **2.1.12.4. Importancia de la seguridad jurídica**

En cuanto a la relevancia de la seguridad jurídica como elemento justificante de la obediencia al derecho, Germán Valdés (2003) considera que “se vive, más que para ser libre o igual a otros mejor posicionados, para tener la seguridad de una respuesta a las exigencias de la vida, para superar la incertidumbre de cómo podrán enfrentarse las necesidades de cada día” (p. 17).

Gregorio Badeni, respecto al cumplimiento de los efectos jurídicos de las normas, sostiene que es posible: “organizar la vida individual y social, sin quedar sujeta a la arbitrariedad y a los cambios normativos injustos, irrazonables e imprevisibles” (citado por Arrázola Fernando, 2014, p.12).

Alterini (1993), respecto a que la seguridad jurídica permite organizar la vida de las personas, afirma que:

Cada uno tiene derecho –porque es justo– a vivir, a disfrutar de los bienes, a negociar, con leyes tendientes a evitar que se cometan transgresiones, y que sean efectivamente aplicadas por los jueces; con leyes iguales para todos que especifiquen con claridad qué se puede hacer y qué está impedido; con leyes que tengan cierta estabilidad. Solo cuando se da todo eso, hay seguridad jurídica (citado por Arrázola Fernando, 2014, p.12).

## **2.2. MARCO REFERENCIAL**

### ***2.2.1. Técnica Legislativa en la actualidad***

#### **2.2.1.1. Etimología**

La palabra “técnica” deriva del sustantivo latino “technicus”, que significa “técnico, especialista” y del griego tekhnikós “de arte, de destreza, práctico” (Valenzuela et al.1998, p.720).

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “técnica” es un adjetivo que significa “perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes”

y al unirse con la palabra “legislativa”, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general (Valenzuela et al.1998, p.720).

### **2.2.1.2. Definición**

Sáinz Moreno (Moreno, 1995, como se citó en Gallegos, 2014), definió a la técnica legislativa como “el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de Derecho” (p. 64).

Ignacio Granado sostuvo que la técnica legislativa “es la parte de la teoría de las acciones normativas y, concretamente, de la teoría de la legislación, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica” (Granado 2006, p. 187).

Por su parte, Manuel Atienza, afirmaba que la técnica legislativa es una disciplina auxiliar de la teoría de la legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de los textos normativo, entre ellos, los de producción legislativa.

Para Piedad García – Escudero Márquez, la “técnica legislativa constituye el arte de redactar clara y eficazmente. Asimismo, forma parte de la llamada ciencia de la legislación.

La técnica legislativa, tiene por objeto de estudio, no solo la buena redacción de las leyes, sino a cuestiones más generales y trascendentes como son: la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas” (Escudero 2009, p. 25).

Fernando Zambrana y Marcelo Claros, sostuvieron que la técnica legislativa “es el conjunto de saberes prácticos, ajustados a un sistema de reglas que son desarrolladas en un proceso de formación o elaboración normativa” (Zambrana & Claros 2009, p. 16).

Para Ignacio Granado Hijelmo (2006), la Técnica Legislativa como parte de la teoría de la legislación, contempla la norma jurídica como un mero texto comunicacional que, para ser obligatorio, debe resultar válido y claro, por eso trata de ajustarla a los principios de legalidad y seguridad jurídica (p.186).

Luis Jimena Quesada, definió a la técnica legislativa, como:



Un saber práctico, que atiende a la correcta redacción y formación de los textos normativos para la satisfacción del esencial principio de seguridad jurídica, esto es, para que los destinatarios de las normas (sean los poderes públicos, sean los ciudadanos en última instancia) sepan a qué atenerse en su conducta (Jimena Quesada, p. 1).

### **2.2.1.3. Objeto**

En un sentido amplio, el objeto de la Técnica legislativa es transformar los fines imprecisos de una sociedad en normas jurídicas. Por lo tanto, su primera tarea es formular las normas jurídicas, esto es, traducir al lenguaje legal las ideas surgidas de procesos previos, siendo importante para ello, las fuentes del Derecho: la ley, costumbre, jurisprudencia, doctrina, etcétera (Gallegos 2014, p. 65).

En sentido estricto, el objeto de la técnica legislativa es mejorar la calidad de las normas, sin dejar de lado el manejo de los elementos técnicos para el diseño del anteproyecto correspondiente, aun cuando se tenga toda la preparación especializada y la práctica en el ámbito de cualquier materia (Gallegos 2014, p. 65).

Así, podemos ver que, en un principio, hablar de técnica legislativa correspondía a las normas de redacción, pero con el transcurrir del tiempo su objetivo se amplió, como lo señala Miguel Alejandro López Olvera (investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM): “el proceso de creación de normas debe lograr ciertos objetivos que permitan al final, obtener una disposición que pueda considerarse correcta en cuanto a su forma y fondo” y añade que los medios y procedimientos de la técnica legislativa están destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social al que se destina (López Miguel 2000, p. 119).

Sáinz Moreno, afirma que:

...el objeto de la técnica legislativa, no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas (Sainz 1995, p. 6485-6489).

Fernando Zambrana y Marcelo Claros mencionan que el objeto de la técnica legislativa es construir normas armónicas, jurídica y técnicamente en sí mismas y en la

relación con otras a fin de que estas sean susceptibles de entrar en vigencia, aplicables, eficaces y convenientemente (Zambrana & Claros 2009, p. 16).

De esta manera, podemos resumir diciendo que la técnica legislativa tiene como objetivos, los siguientes:

- La correcta redacción y formación de los textos normativos.
- La sistematización de las normas.
- Lograr la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, y
- La calidad, viabilidad y aplicabilidad de las leyes.

Sus fines son satisfacer el esencial principio de seguridad jurídica y lograr que los destinatarios de las normas sean los poderes públicos o los ciudadanos, en última instancia, sepan cuál es el derecho vigente.

#### **2.2.1.4. Importancia**

En criterio de Fernando Sáinz Moreno (citado en López, 2000), el interés por la técnica legislativa, es el de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios y de normas correctamente formuladas, así como, por mejorar un mundo jurídico complejo en el que proliferan y se genera la contaminación legislativa, haciendo peligrar, entre otras, el principio de seguridad jurídica (p. 172).

En ese mismo orden, Hugo Alfonso Muñoz Quesada, señala que la importancia de las reglas de técnica legislativa, radican en:

- Expresar adecuadamente en fórmulas jurídicas, la voluntad del legislador.
- Facilitar la comprensión, la correcta y uniforme interpretación y aplicación de las leyes.
- Favorecer la seguridad jurídica y la gobernabilidad.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Muñoz Quesada Hugo Alfonso. *La situación de la técnica legislativa en Costa Rica en la Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*. Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA. San José de Costa Rica, 2001. p. 145.

Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa de la República del Perú, señala que la finalidad e importancia de la técnica legislativa es: contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, lo que se logrará cumpliendo estos requisitos:

- Contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal.
- Mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley.
- Lograr una mejor comprensión y la aplicación efectiva de la ley.<sup>10</sup>

## **2.2.2. Enfoques de la Técnica Legislativa**

Para entender la Técnica Legislativa, algunos autores la explican desde tres enfoques:

### **2.2.2.1. Técnica legislativa en sentido estricto y en sentido amplio**

En sentido estricto, técnica legislativa, comprende las reglas de redacción y la estructura de las normas (técnica de redacción o *drafting*).

En sentido amplio, hablamos también de la inserción de la norma en el conjunto del sistema legal, esto es: el análisis del sistema de fuentes, la coordinación con las demás normas, los sistemas de derogación y abrogación, entre otros.

### **2.2.2.2. Técnica legislativa en sentido formal y sustancial**

La técnica legislativa en sentido formal, corresponde al análisis de todas las cuestiones referentes a la redacción y vinculación de una norma con el sistema, esto es, aspectos lingüísticos y jurídicos.

La técnica legislativa en sentido sustancial, corresponde al tratamiento de los aspectos económicos, políticos y sociales de la legislación, esto es, las técnicas de *checklist* y del análisis de impacto regulatorio.

---

<sup>10</sup> Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa del Perú*. Aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR. Lima – Perú 2011. p. 6.

### **2.2.2.3. Técnica legislativa de enfoque minimalista o maximalista**

El enfoque Minimalista, que identifica la técnica legislativa, con los instrumentos, medios o técnicas dedicadas a mejorar la calidad de las leyes, sin abordar cuestiones fundamentales como la racionalidad legislativa.

El Maximalista, que comprende los fines y valores que persigue la legislación, como, por ejemplo, la ética y la política legislativa.

### **2.2.3. Técnica Legislativa en tres planos metodológicos**

El plano desde el cual se estudie la Técnica Legislativa, determina el concepto y alcance de la misma. Así, se hace en un sentido restringido o un sentido amplio bajo la perspectiva de la teoría general de sistemas.

#### **2.2.3.1. Teoría de la legislación y Técnica legislativa**

El filósofo español Granado Hijelmo, es quien mejor ha ubicado la técnica legislativa desde la perspectiva de la dogmática jurídica o ciencia del derecho:

La técnica legislativa es la parte de la teoría de las acciones normativas y, concretamente, de la teoría de la legislación, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica (Granado 2006, p. 187).

Manuel Atienza, ubica la Técnica Legislativa como una disciplina auxiliar de la Teoría de la Legislación, que busca una mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa.

#### **2.2.3.2. Derecho parlamentario y Técnica Legislativa**

Algunos autores coinciden en señalar que la técnica legislativa se estudia en el marco del Derecho parlamentario.

Arturo Garita Alonso en el Prontuario del Reglamento del Senado de la República y glosario de términos legislativos de México, se basa en la idea de que el Derecho es el resultado de la interacción entre las normas, las necesidades sociales y los valores, “que comprende respectivamente las relaciones entre las diversas instituciones, las interacciones

entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento y en el contenido valorativo ideológico que inspira la acción política” (Berlín 2003, p. 29-30).

### **2.2.3.3. Metodología jurídica y Técnica Legislativa**

La Técnica Legislativa como parte de la metodología jurídica se ha denominado Metodología de la Elaboración del Derecho.

La Metodología de la Elaboración del Derecho, comprende todos los instrumentos necesarios para establecer el modo correcto de operar los órganos de creación jurídica, que van desde el poder constituyente, hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez respecto de la sentencia y las partes en los contratos, pasando por los organismos intermedios, que en la sociedad moderna, de contextura grupal, colaboran cada vez en mayor medida en la formación de las normas jurídicas (Fix-Zamudio 2006, p. 27 y 29).

Y agrega que la Técnica Legislativa es la más notable de las formas, en todos sus niveles, desde la elaboración de leyes constitucionales hasta las normas reglamentarias, pasando por las disposiciones orgánicas y las de naturaleza ordinaria.

Eliseo Muro refiere que la Técnica Legislativa, “es un instrumento al servicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los cabildos y la administración municipal” (Gallegos 2014, p.81).

### **2.2.4. Clasificación de la Técnica Legislativa**

#### **2.2.4.1. Técnica Legislativa Externa**

Siguiendo a Fermín Pedro Ubertone, la técnica legislativa externa comprende:

La génesis de la ley, es decir, el proceso político y social que va desde la detección de una necesidad social insatisfecha que puede tener una solución por vía legislativa, hasta la definitiva sanción y entrada en vigor de la ley;

Los órganos y procedimientos para la sanción de la ley.

La elaboración técnica del proyecto normativo: sus etapas y la visión de conjunto del trabajo del asesor técnico legislativo y su relación con quien ha de tomar las decisiones de contenido normativo” (Ubertone, Técnica Legislativa Interna y Externa 1998, p.8).

Correlativamente, la *TL externa* es el conjunto de los aspectos de TL que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos); no se toma en cuenta el texto del documento normativo (Ubertone, Reglas de Técnica Legislativa Interna en la Argentina 2011, p. 171).

Pablo Gordillo Arriagada, Asesor Parlamentario de la Honorable Cámara de Diputados de la Argentina, considera que

Esta técnica tiene por finalidad enseñar y descubrir todas las características propias del proceso legislativo en su faz externa, a través de tres grandes bloques de conocimiento:

1. Proceso de formación y sanción de las leyes;
2. Elaboración y tratamiento de proyectos de ley, de declaración o de resolución; y
3. Camino, flujo o secuencia de tratamiento que se le da a la temática legislativa (Arriagada 2002, p.5).

Tratándose de una técnica legislativa en sentido estricto, a este proceso denominado técnica legislativa externa, se lo puede encontrar ampliamente desarrollado en los artículos 163 y 164 de la Constitución Política del Estado de 2009.

#### **2.2.4.2. Técnica Legislativa Interna**

Comprende el análisis de la forma y el contenido del proyecto. En el primer caso, abarca las reglas que pretenden dar contenido al proyecto legislativo, una estructura técnica, con el objeto de lograr coherencia, claridad y orden. La técnica legislativa interna comprende, entonces, la estructura, partes de la ley o la sistematización que se decide otorgar (Ubertone, Técnica Legislativa Interna y Externa 1998, p.8).

“En consecuencia, la *TL interna* es el conjunto de los aspectos de TL que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos” (Ubertone, Reglas de Técnica Legislativa Interna en la Argentina 2011, p. 171).

#### **2.2.5. Precisión de términos**

### **2.2.5.1. Ciencia o Doctrina de la legislación**

La llamada ciencia de la legislación (sic) es una denominación establecida por Austin, quien la diferencia de la Ciencia de la Jurisprudencia y respecto a ella, señala: “trata de determinar los principios sobre los que deben elaborarse las normas si quieren merecer la aprobación; esto es, cómo deberían ser las leyes o cómo serían si fueran buenas leyes, o cómo serían si se adecuaban a una determinada medida” (Zapatero 1994, p. 771).

Respecto a la controversia que genera la palabra ciencia, Manuel Atienza considera que “...la ciencia de la legislación se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas (o quizás mejor, de un tipo de normas jurídicas)” (Atienza 1989, p. 15-17).

Atienza (1989) también señala que a la ciencia de la legislación le interesa la ley, que debe tener ciertos caracteres formales, además de generar determinados efectos en el sistema jurídico y en el sistema social; pero, también, lo que sucede con las normas una vez promulgadas (p. 18).

Para Galiana Saura, la ciencia de la legislación se ocupa del proceso de producción de las leyes y de las normas en general. Su objeto de estudio es la legislación como actividad, como instrumento de regulación de las relaciones sociales y no la ley como elemento intangible ..., estudiará la elaboración de los textos legales. Tiene como propósito analizar la forma y el contenido de las normas jurídicas, con el objeto de facilitar los criterios y directrices que permitan una “legislación racional”. Los métodos y conceptos que emplea, no resultan ser específicos, sino que provienen de diferentes ciencias (Galiana 2003 p. 11).

La ciencia de la legislación se motiva como consecuencia directa de la crisis del estado del bienestar, en una de sus facetas: la crisis de la legislación, alude de manera general a la racionalidad o falta de ella, utiliza para ello métodos y conceptos que provienen de diferentes ciencias.

### **2.2.5.2. Teoría de la Legislación**

La Teoría de la Legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política, hasta el instante en el que esta se concretiza

mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. (Mora-Donatto Cecilia 2006, p.83).

La Teoría de la Legislación complementa a la ciencia de la legislación y considera preguntas centrales, como: ¿por qué y cuándo es necesario que se apruebe una ley?, ¿cómo se crean las leyes?, ¿qué efectos podrían alcanzarse y cuáles produce realmente?, ¿qué tan lejos puede llegar el legislador con su normatividad y cómo deben redactarse las leyes?

Gallegos, Martha (2014) añade, además, que la teoría de la legislación es un discurso más conceptual al de la técnica legislativa, que explicaría cuestiones como: ¿qué se entiende por racionalidad legislativa?, ¿qué técnicas pueden contribuir a incrementarla?, ¿qué disciplinas pueden resultar útiles en su estudio?, ¿puede o no predicarse su carácter de ciencia?, ¿es un saber de tipo descriptivo o prescriptivo?, la crisis de la ley, ¿cuáles son sus causas?, ¿qué remedios pueden ponerse a la misma?, etc.<sup>11</sup> (p. 69)

La Teoría de la Legislación es un saber abstracto, que forma parte de las teorías del Derecho y, por tanto, su racionalidad propia es la teórica, no la práctica. En todo caso, sus propuestas explicativas del fenómeno de la legislación, así como su esfuerzo de clasificación y de articulación de los saberes jurídicos en torno a la actividad de legislar y su soporte en la perspectiva de la racionalidad, son contenidos que pueden ser utilizados por la técnica legislativa, pero no forman parte propiamente de esta.<sup>12</sup>

Sáinz Moreno señala que la teoría de la legislación implica aquellos análisis de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico; asimismo, agrega que dicha teoría de la legislación debe ofrecer una explicación general del proceso de la legislación y, también, debe aportar los conocimientos básicos que alimenten a la Técnica Legislativa.<sup>13</sup>

Podríamos decir entonces, que la Teoría de la Legislación (saber teórico), se ocupa principalmente de explicar el fenómeno de crisis de la legislación y aportar conocimientos

---

<sup>11</sup> Marcilla Córdoba, Gema, “Técnica legislativa”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, p. 571.

<sup>12</sup> Raigosa Sotelo, Luis, *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley?*, Legisprudencia y eficacia de la legislación, Senado de la República, LX Legislatura e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008. pp. 32-34.

<sup>13</sup> Vid., *Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural*, en *La técnica legislativa a debate*, coord. por Corona Ferrero, J. M, Pau Vall, F. y Tudela Aranda, J., Madrid, 1994, pp. 19 y ss.



básicos que alimenten la Técnica Legislativa; esta como saber práctico, se ocupa de dar soluciones prácticas a dicha crisis.

### ***2.2.6. Metodología Jurídica***

La Técnica Legislativa como parte de la Metodología Jurídica se ha denominado Metodología de la Elaboración del Derecho.

La Metodología Legislativa trata de todo lo relativo al contenido, fines y medios de disposiciones legislativas (Granado 2006, pág. 186).

La Metodología del Derecho o Metodología Jurídica es la disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para “conocer, elaborar, aplicar y enseñar” ese objeto de conocimiento que denominamos Derecho. Así, la “Metodología de la Elaboración del Derecho” comprende todos los instrumentos necesarios para establecer el modo correcto de operar los órganos de creación jurídica, que van desde el poder constituyente, hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez respecto de la sentencia y las partes en los contratos, pasando por los organismos intermedios, que, en la sociedad moderna, de contextura grupal, colaboran cada vez en mayor medida en la formación de las normas jurídicas. Y señala: [...] el aspecto más notable de la metodología de la producción o creación del Derecho, es la que se conoce con el nombre de técnica legislativa, en sus diversos niveles, desde la elaboración de las normas constitucionales, hasta las de carácter reglamentario, pasando por las disposiciones orgánicas y las de naturaleza ordinaria (Fix-Zamudio 2006, p. 27 y 29).

### ***2.2.7. Diferencias entre Técnica Normativa, Técnica Legislativa y Técnica Jurídica***

#### **2.2.7.1. Técnica Normativa y Técnica Legislativa**

La disyuntiva en la denominación de: técnica legislativa o normativa, implica el alcance de la misma.

Al respecto cabe tener presente que por el origen de la disciplina y al ser la legislación normativa la de mayor impacto, se ha generalizado el uso de técnica legislativa. En cambio, por el alcance que hoy tiene, sería más correcto denominarle técnica normativa, pues abarca todo tipo de regulaciones que afecten a las empresas o los ciudadanos. De ahí que una de las

técnicas más importantes que integran las técnicas legislativas, se denomine “análisis de impacto regulatorio (Gallegos 2014, p. 73).

De este modo, las reglas técnicas de esta disciplina son aplicables a todos los ámbitos normativos, no necesariamente de carácter legislativo.

#### **2.2.7.2. Técnica Jurídica**

La Técnica Jurídica de acuerdo a Imer B. Flores es “el conjunto de métodos, procedimientos o recursos de los cuales se sirve el derecho para obtener un resultado deseado o solucionar un problema determinado” (Flores 2006, p. 4).

Así mismo señala que la técnica judicial, también conocida como “jurisprudencia técnica” o “técnica jurídica en *strictu sensu*”:

Se refiere principalmente a la solución, por parte de los organismos judiciales u órganos jurisdiccionales, de los problemas relacionados no solo con la aplicación de normas generales y abstractas a casos particulares y concretos sino también con la creación de normas individualizadas, así como de los criterios de interpretación -e integración- que servirán de precedentes en los casos próximos (Flores 2006, p. 9).

Eduardo García Máyne<sup>14</sup>, señala que se entiende por Técnica Jurídica “al estudio de los problemas relacionados con la aplicación del derecho objetivo a casos concretos”.

Otra noción, es aquella que dice así “el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente”. Tiene por objeto estudiar los problemas que surgen cuando un juzgador está obligado a aplicar las normas jurídicas generales al caso concreto que le fue planteado y que está obligado a resolver (García Máyne 2002, p.129).

De conformidad con esta última noción, los elementos de la Técnica Jurídica son: la interpretación, la integración, la vigencia y la retroactividad.

---

<sup>14</sup> García Máyne, Eduardo. *Introducción a la lógica jurídica*, Colofón. 3ra Edición. México. 1993. p. 317.

Así también, se conoce como técnica jurídica “al estudio de las reglas y las medidas que son indispensables para la aplicación de las normas, así como de la solución de los problemas derivados de dicha aplicación” (Flores I. B. 1995, p. 23).

En *strictu sensu*, la técnica jurídica se refiere a la aplicación del derecho hecha por el juez en virtud de la competencia de la que se haya investido el Poder Judicial. La jurisprudencia técnica se manifiesta mediante preceptos que establecen los principios que tratan de resolver los problemas que resulten al aplicar las normas, que integran el sistema en cuestión. Dichos problemas son básicamente: 1) la interpretación del derecho; 2) la integración del derecho; 3) los problemas de aplicación del *derecho en tiempo y espacio* (Flores I. B.1995, p. 22).

### **2.3. MARCO JURÍDICO**

Antes de la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, Bolivia ya contaba con un marco, aunque incipiente, de leyes y reglamentos que daban lineamientos respecto a Técnica Legislativa o Normativa. Pese a ello y a los lineamientos de la CPE, no se ha podido prevenir la crisis de la ley en la que estamos sumergidos actualmente.

El presente Capítulo explicará de manera detallada el procedimiento normativo en el Órgano Legislativo como Ejecutivo; el primero, por ser en el ente primigenio en la producción normativa y el segundo, por ser responsable en la formulación de las normas más importantes del país, consideradas fundamentales para la vida en sociedad, como son los Códigos y promotor de otras leyes que también revisten importancia.

Se dará un énfasis especial en los órganos de asesoramiento en la producción de leyes y, en algunos casos, nos referiremos a normativa anterior a la CPE de 2009, ya que continúa vigente. Y, de manera general, veremos la proliferación de actores en la producción normativa en Bolivia y cómo este factor podría incidir en los problemas de Técnica Legislativa.

#### **2.3.1. Modelos de técnica legislativa o modelos de redacción legislativa**

Desde el punto de vista de los órganos que elaboran los proyectos de ley, existen dos modelos de técnica legislativa que se caracterizan por un régimen parlamentarista; el gobierno es elegido por el legislativo.

### **2.3.1.1. Modelo Centralizado.**

Este modelo es propio del sistema anglosajón (common law), se lo conoce también como el modelo de redacción concentrado y es seguido en los Estados Unidos de América y el Reino Unido.

Basado en el principio de profesionalización, se caracteriza porque un solo órgano (dependiente del gobierno) es el encargado de la elaboración de los proyectos de ley y de hacer el seguimiento de la redacción del texto final de la ley, lo que garantiza la unidad de criterios técnicos formales.

En 1869, se creó en el Reino Unido, The Office of Parliamentary Counsel (Oficina de Asesoría Parlamentaria), con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos; en 1917, estaba compuesto de 2 miembros y en 1985, contaba con 28 integrantes (como se citó en Villota Cerna, Pérez Paredes, & Rengifo Arévalo, 2015, p. 15).

Esta oficina cuenta con una serie de recomendaciones o directrices denominadas «Handling a Bill», pero la labor se concentra sobre todo en la experiencia de los redactores o draftsmen (cuerpo prestigioso de redactores) y en la tradición anglosajona de los precedentes, es decir, en lo resuelto anteriormente en caso similares. Esta tradición exige que los proyectos de ley deban estar redactados cuidadosa y analíticamente para evitar vacíos (Salvador 2000, p. 47).

### **2.3.1.2. Modelo Difuso o Alemán**

También conocido como continental o civil law. En este modelo, los proyectos de ley son redactados por cada departamento ministerial o ministerio por razón de la materia. No existe un órgano concentrado, aunque el Ministerio Federal de Justicia facilita la homogeneidad en la redacción a través de los checklisten o cuestionarios (Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación, conocido como «Blaue Liste») (Villota Cerna, Pérez Paredes, & Rengifo Arévalo, 2015, p. 15).

En el cuestionario o checklisten, se analizan los siguientes aspectos: la necesidad de actuación legislativa y las alternativas a esta, la necesidad de elaborar una ley, como su oportunidad y la aproximación al sentir de los ciudadanos y la razonabilidad de la relación

costo/beneficio (como se citó en Villota Cerna, Pérez Paredes, & Rengifo Arévalo, 2015, pp. 15-16).

También, se analizan los aspectos formales, sistemáticos y de adecuación a través de la «Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministeren» (reglas generales para la tramitación de asuntos de los ministerios), previa a su aprobación por el Consejo de Ministros para que sea remitida al legislativo.

Por citar un ejemplo, España, que tiene un modelo difuso de redacción de los proyectos de ley, cuenta con las siguientes normas o reglas aprobadas por el Consejo de Ministros: (como se citó en Villota Cerna, Pérez Paredes, & Rengifo Arévalo, 2015, p. 16).

- Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno.
- Un cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros.
- Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley.

### ***2.3.2. Modelo de Redacción en Bolivia***

A partir de la CPE de 2009, en Bolivia, la Asamblea Legislativa comparte la iniciativa legislativa con otros Órganos del Estado, como: el Ejecutivo, los gobiernos intermedios (Asambleístas Departamentales) y locales (Concejales Municipales) y la ciudadanía en general y se suma a esta pluralidad de creadores de leyes, la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Todos estos nuevos actores, ejercen la actividad legislativa conforme a la distribución de materias competenciales que hace la CPE, como se verá a continuación.

### ***2.3.3. Iniciativas Legislativas***

El Artículo 162 de la CPE de 2009, señala que pueden ejercer iniciativa legislativa:

1. Las ciudadanas y los ciudadanos;
2. Las Asambleístas y las asambleístas;
3. El Órgano Ejecutivo;
4. El Tribunal Supremo (iniciativas relacionadas con la administración de justicia), y
5. Los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.

Profundizando la participación ciudadana, la Ley 341 de Participación y Control Social de 5 de febrero de 2013, en el Artículo 18, dispone:

El Órgano Ejecutivo mediante sus Ministerios, entidades públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas y empresas públicas, garantizará la Participación y Control Social a través del acceso a la información, la rendición pública de cuentas, las iniciativas legislativas, normativas y las políticas públicas, de acuerdo a su reglamentación.

En cuanto a la iniciativa legislativa de los gobiernos autónomos, se tiene la Ley 031 de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Descentralización y Autonomías, que incorpora plenamente otros niveles sub nacionales con potestad normativa.

#### ***2.3.4. Potestad de iniciativa legislativa***

La nueva Constitución Política del Estado, también otorga potestad de iniciativa legislativa, aunque en el ámbito de sus atribuciones, a los siguientes actores:

- La Presidenta (e) del Estado, para proyectos de ley de urgencia económica (Inciso 24 del Artículo 172 de la CPE).
- La Defensoría del Pueblo, numeral 2 del Artículo 222 de la CPE.
- La Procuraduría General del Estado, numeral 8 del Artículo 231 de la CPE.

La multiplicidad de actores en el proceso legislativo, fomenta la participación y el compromiso ciudadano en la construcción del país y su pertenencia con el Estado, sin embargo, la proliferación de normativa nacional e incluso supranacional, pueden hacer más profunda la dispersión en la redacción de los proyectos de ley, incrementando la probabilidad de que se presenten problemas de técnica legislativa y, por ende, la inseguridad jurídica.

Este panorama hace necesario que el Estado asuma una política legislativa que, entre otros aspectos, establezca lineamientos claros y generales de técnica legislativa en el país y la introducción de reglas comunes para la elaboración de proyectos de ley, a partir de cuerpos especializados en la redacción legislativa y en técnicas para legislar mejor.

#### ***2.3.5. Procedimiento Legislativo en el Órgano Legislativo***

### **2.3.5.1. Facultad de iniciativa legislativa**

El numeral 3 del Artículo 158 y el numeral 2 del Artículo 162 de la CPE establecen la atribución de dictar leyes de la Asamblea Legislativa.

En el marco constitucional, se establece los requisitos para el ejercicio de esta facultad a través de: la Resolución Camaral R.C. N° 026/2010-2011 de 29 de enero de 2010, que aprueba el Reglamento General de la Cámara de Diputados y la Resolución Camaral R.C. N° 008/2012-2013 de 06 de febrero de 2012, que aprueba el Reglamento General de la Cámara de Senadores.

### **2.3.5.2. Procedimiento Legislativo en la Asamblea Legislativa**

El Procedimiento Legislativo se establece en el Artículo 163 de la CPE, existiendo cuatro momentos trascendentes para la consideración y aprobación de cualquier ley:

- El inicio u origen del proyecto de ley, en cualquiera de las Cámaras proponentes y en la Cámara de Diputados cuando sea una iniciativa externa.

- Si se trate de proyectos de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, su origen deberá ser en la Cámara de Senadores.

- La consideración y tratamiento de los proyectos de ley, se realiza a partir de las comisiones legislativas y bajo el sistema de Cámara de origen y de revisión y el Pleno de la Cámara para su aprobación en grande y detalle.

- La aprobación legislativa es una atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de la sanción del proyecto de ley.

La promulgación de la Ley, la realiza el Órgano Ejecutivo.

Las observaciones del Presidente del Estado a los proyectos sancionados, pasan de nuevo a consideración de la Asamblea Legislativa; en caso de no ser aceptadas por el Presidente, pasados los diez días hábiles, la ley es promulgada por la Asamblea.

En cuanto a los requisitos especiales para la formulación de las iniciativas legislativas, se debe observar que:

- Las iniciativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, serán de conocimiento de la Cámara de Senadores.
- Los Proyectos de Ley que impliquen gastos o inversiones para el Estado, deberán establecer la fuente de los recursos.
- La obligatoriedad de consulta, se establece para: los Proyectos de Ley sobre contribuciones de cualquier naturaleza y aquellos referidos a gastos fiscales que no sean propuestos por el Órgano Ejecutivo y los Proyectos de Ley sobre Unidades Territoriales y Ordenamiento Territorial, como ser la creación, modificación y delimitación de unidades territoriales.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores, establece los siguientes requisitos:

- La Comisión o las Comisiones, deben emitir informes debidamente fundamentados sobre los proyectos de ley asignados.

- Las Comisiones o los Comités, pueden remitir en consulta los Proyectos de Ley al Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial Plurinacional, Órgano Electoral Plurinacional y a las Entidades Territoriales Autónomas, instituciones y personas que considere convenientes.

- La Presidencia de la Cámara, también puede remitir consulta al Tribunal Constitucional Plurinacional para el control de constitucionalidad de los Proyectos de Ley (Artículo 134 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional).

### ***2.3.6. Procedimiento normativo en el Órgano Ejecutivo***

#### **2.3.6.1. Facultades de iniciativa legislativa**

El Artículo 162, numeral 3 de la CPE otorga facultades de iniciativa legislativa al Órgano Ejecutivo.

El Decreto Supremo 29894 de 7 de febrero de 2009, de Organización del Órgano Ejecutivo, en su Artículo 14, establece la atribución de iniciativa legislativa de los Ministerios, el: "...16) Proponer, en el área de su competencia, políticas, estrategias, acciones y proyectos de normas legales..." y señala el procedimiento para la elaboración de



anteproyectos de Decreto Supremo que es el mismo para los proyectos de ley presentados al Órgano Legislativo.

El Artículo 135, numeral III, inciso 2 del D.S. 29894 se aprueba el Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social (CONAPES), aprobado en la Reunión N°05/2017 de 6 de febrero de 2017 y modificado en la Reunión N° 39/2017 de 2 de octubre de 2017, que señalan el procedimiento normativo en el Ejecutivo para la tramitación de iniciativas legislativas.

#### **2.3.6.2. Procedimiento**

Establecido en el Título VII del DS 29894 de 7 de febrero de 2009, y señala:

- Los proyectos normativos, deben ser presentados al Ministerio de la Presidencia, con la finalidad de contar con una base de datos para conocimiento del Presidente del Estado Plurinacional.
- Cumplidos todos los requisitos, los proyectos son remitidos al Ministerio de Planificación del Desarrollo para su presentación al Consejo de Política Económica y Social (CONAPES).
- El CONAPES realizará el correspondiente análisis de viabilidad, aprobación o rechazo del anteproyecto de ley.
- La Secretaría Técnica del CONAPES, remitirá al Viceministerio de Coordinación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia, los proyectos de Ley y de Decreto Supremo que hayan sido aprobados por el Consejo de Política Económica y Social.
- La Unidad de Análisis de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, es la encargada de realizar una revisión del proyecto Ley o Decreto Supremo, que también incluirá la compatibilidad normativa.

Dentro de los requisitos resaltables, se señalan:

- Informe Técnico que justifique la necesidad, viabilidad técnica y financiera del Proyecto.

- Informe Legal que justifique jurídicamente la procedencia del proyecto y establezca que no se vulnera ninguna norma, además de contener todos los antecedentes de justificación y respaldo requeridos.

En caso de los proyectos urgentes que precisen de una atención inmediata y excepcional, se establece un procedimiento de tratamiento, Vía Rápida; pudiendo presentar el proyecto de manera directa al Presidente del Estado Plurinacional.

Es necesario resaltar, que los servidores públicos intervinientes en estas etapas, pueden contar o no, con experiencia y especialidad.

### **2.3.7. Órganos de asesoramiento**

#### **2.3.7.1. Unidades de Apoyo en la Cámara de Diputados**

De acuerdo al Reglamento General de la Cámara de Diputados aprobado el 29 de enero de 2010, la Cámara de Diputados cuenta con unidades de apoyo técnico para ejercer sus labores legislativas.

**La Unidad de Apoyo a la Técnica Legislativa (Artículo 157):** presta asistencia técnica sobre los contenidos de fondo y forma de anteproyectos, Proyectos de Ley, los instrumentos de acción parlamentaria y de fiscalización, en cuanto a su coherencia, concordancia y compatibilidad jurídica. Depende de la Secretaría General de la Cámara que, a su vez, depende de la Presidencia de la Cámara de Diputados.

**La Unidad de Registro y Actualización Legislativa (Artículo 158):** dependiente de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Vicepresidencia del Estado), se encarga de verificar las leyes vigentes, informando a la Comisión correspondiente y al proyectista, sobre: a) La existencia de leyes o Proyectos de Ley que regulen materia similar o relacionada a la contenida en los proyectos y b) Los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios que producirían.

Sin embargo, la no emisión del informe no impide el tratamiento del proyecto en los plazos previstos, con lo cual se resta importancia al propósito de esta Unidad.

**Los Asesores (Artículo 159):** la Directiva, las Comisiones, los Comités, las Brigadas y Bancadas de la Cámara de Diputados, disponen de asesores quienes apoyan sus labores en

temas que requieran conocimientos especializados y experiencia. También tienen la posibilidad de contratar asesores externos (Artículo 160).

### **2.3.7.2. Unidades de apoyo en la Cámara de Senadores**

De acuerdo a lo señalado en el Reglamento Específico, cuenta con las siguientes instancias de apoyo legislativo:

**El Sistema de Investigación y Asesoramiento (Artículo 170);** presta servicios de apoyo técnico especializado al Pleno Camaral, Directiva, Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales, Bancadas políticas y a todas las Senadoras y Senadores que lo requieran. Está dirigido por la Secretaría General e integrado por: a) Una Unidad de Actualización, Concordancia y Apoyo a la Técnica Legislativa. b) Los asesores de las Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales y Bancadas Políticas. c) Los consultores externos.

**La Unidad de Actualización, Concordancia y Apoyo a la Técnica Legislativa (Artículo 171);** presta servicios de apoyo especializado a las Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales, Senadoras y Senadores sobre la técnica legislativa, forma y contenido de los Proyectos de Ley e instrumentos de acción parlamentaria y fiscalización. La Unidad tiene como misión contribuir a la coherencia y consistencia jurídica de los proyectos y documentos que sean sometidos a su consideración e informar sobre: a) La existencia de otros proyectos de ley o leyes que regulen la materia del proyecto sometido a análisis o materias similares o relacionadas. b) Los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios en el sistema legislativo.

**Los Asesores Técnicos (Artículo 172);** quienes apoyarán las labores en temas que requieran conocimiento y experiencia especializados.

**Los Consultores Externos (Artículo 173);** expertos en la materia, que apoyen temporalmente el análisis y procesamiento de temas y proyectos que requieran conocimientos especializados. La contratación se regirá por el Sistema de Contratación de Bienes y Servicios del Órgano Legislativo, definido en el marco de la Ley.

De manera específica los Reglamento de ambas Cámaras, establecen que el personal de apoyo deberá contar con experiencia reconocida para poder brindar soporte técnico

especializado, sin embargo, la designación de estos cargos al ser eventual y de libre nombramiento, incluye un tinte político en estos cargos.

Por otro lado, los informes que emiten las unidades de asesoramiento no son vinculantes, por lo que se deja a criterio de la Asamblea Legislativa la necesidad de realizar las consultas necesarias a los demás Órganos del Estado, otras personas o entidades que considere convenientes o el Tribunal Constitucional; todos estos factores inciden en las deficiencias normativas de los últimos tiempos.

De esta manera, también se pone en duda que la Asamblea cuente con el asesoramiento técnico necesario para realizar una buena gestión legislativa, en cuanto a la producción normativa se refiere, con calidad, eficiencia y eficacia.

### **2.3.7.3. Órganos de asesoramiento del Órgano Ejecutivo**

#### **a) Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).**

En fecha 22 de agosto de 1983, mediante Decreto Supremo N° 19758 se creó la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, como una entidad descentralizada, con autonomía técnica y administrativa. La misma dependía inicialmente del ex Ministerio de Planeamiento y Coordinación, su finalidad fue la de realizar el análisis sobre las políticas económicas para garantizar la estabilidad económica del país.

Con el Decreto Supremo N° 22447 de 28 de febrero de 2009, se sustituyó el Grupo Asesor por un Consejo Directivo de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).

Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 27038 de 16 de mayo de 2003, se conformó el Consejo Directivo con miembros de: el Ministro de la Presidencia, Ministro de Hacienda, Ministro de Desarrollo Sostenible, Ministro de Desarrollo Económico y Ministro de Servicios y Obras Públicas y un Secretario como Director Ejecutivo.

A través del Decreto Supremo N° 24847 de 20 de septiembre de 1997, las funciones de UDAPE se ampliaron a realizar investigaciones, estudios y propuestas en materia de política social.

A la fecha, la misión de la UDAPE es brindar análisis e investigación especializada en temas económicos, sociales y sectoriales, otorgando soporte técnico al Órgano Ejecutivo y garantizar, así, la estabilidad económica del país<sup>15</sup>, nótese que no se menciona el asesoramiento técnico normativo.

**b) Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES)**

Con la aprobación del Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley N° 3351 de 21 febrero de 2006), Decreto Supremo N° 28631 de 08 de marzo de 2006, todos los Ministros pasaron a conformar el CONAPES, presidido por el Presidente del Estado o del Ministerio de Planificación, en ausencia del primero.

El CONAPES tiene las siguientes funciones: “...formular y proponer políticas, estrategias generales, normas y coordinar acciones en temas relacionados con el desarrollo económico y social, siendo responsable del diseño de la política macroeconómica, endeudamiento externo, inversión pública, intermediación financiera, sociedades comerciales y valores”.

La actual estructura organizativa del Estado Plurinacional aprobada por Decreto Supremo N° 29894 de 07 de febrero de 2009, ratifica la conformación del CONAPES y su Secretaría, sin embargo, no establece nuevas responsabilidades, ni derogar las establecidas en el DS N° 28631 del 2006.

#### **2.3.7.4. Manual de Organización y Funciones de UDAPE**

De acuerdo al actual Manual de Organización y Funciones de UDAPE <sup>16</sup>, la Unidad cuenta con una Dirección Ejecutiva y tres Subdirecciones de: a) Política Macrosectorial, b) Política Macroeconómica y c) Política Social; y tres Departamentos: uno Legal, uno Administrativo y uno de Informática.

El Departamento Legal, cuenta con el siguiente personal: un (1) Profesional, un (1) administrativo y dos (2) auxiliares administrativos. El objetivo de este Departamento es: cumplir y supervisar las actividades administrativas de la Secretaría Técnica del Consejo de

---

<sup>15</sup> Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. (2016, Octubre). *Manual de Organización y Funciones (MOF)*. [https://www.udape.gob.bo/docs/MOF\\_UDAPE.pdf](https://www.udape.gob.bo/docs/MOF_UDAPE.pdf)

<sup>16</sup> *Ibídem*

Política Económica y Social, proporcionar soporte legal necesario, patrocinar los procesos legales en los que la institución sea parte y brindar criterio jurídico a requerimiento de la Dirección General Ejecutiva y unidades organizacionales de UDAPE.

La viabilidad de los proyectos normativos en el Órgano Ejecutivo, está determinada por el soporte técnico que brinda UDAPE, el Ministerio de Justicia y el de Planificación. En cuanto a la compatibilidad normativa que debe realizar el Ministerio de la Presidencia, luego de la fallida propuesta de Código Penal, queda claro que tampoco cuenta con la capacidad técnica suficiente.

Por lo que, la capacidad técnica y legal de la UDAPE se ve limitada al no contar con el personal necesario y menos especializado en el área legislativa o de técnica legislativa, solo basta ver la insuficiente asignación de personal al Departamento Legal.

Por otro lado, el CONAPES se constituye en un consejo entre el Presidente y sus Ministros, cuya función principal es el establecer políticas económicas y sociales. No es una institución especializada en la elaboración de normas.

Sin negar la importancia de la UDAPE en el asesoramiento técnico en políticas económicas y sociales; en cuanto al soporte técnico y jurídico para el análisis o la elaboración de proyectos normativos, consideramos que precisa de una mayor capacidad técnica y jurídica, por lo que a la luz de la nueva CPE, esta labor debería estar a cargo de una institución especializada.

### **2.3.8. Marco jurídico de producción normativa**

El marco normativo que se señala a continuación, si bien es anterior a la CPE de 2009 y se aplica únicamente al Órgano Ejecutivo, merece ser considerado por su contenido y al porque, al no haber sido derogado expresamente, es referenciado en libros y trabajos de investigación de técnica legislativa en Bolivia como en el exterior, por contemplar directrices de técnica legislativa.

#### **2.3.8.1. Decreto Supremo N° 23934 de 23 de diciembre de 1994, Reglamento Común de Procedimientos (RCP) <sup>17</sup>**

---

<sup>17</sup> Portal Jurídico Lexivox libre. (2021, Julio). <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-23934.html>

Este Decreto regula los procedimientos administrativos básicos comunes a los ministerios para el tratamiento uniforme de sus asuntos, siendo su finalidad: “a) la simplificación, armonización, racionalización y homogeneización de los procedimientos administrativos básicos...” (Artículo 2°).

La valoración más importante de esta norma, es realizar la definición de instrumento legal:

“Artículo 71°.- (Denominación) Se entenderá por instrumentos legales a aquéllos que toman la denominación de Proyectos de Ley, Proyectos de Decreto Supremo, Proyectos de Resoluciones Supremas, Proyectos de Resoluciones Bi Ministeriales, Proyectos de Resoluciones Ministeriales, etc.”

Por otro lado, aunque con regulaciones muy generales, se establece el procedimiento de generación y pre aprobación de normas:

Artículo 72°.- (Pautas procedimentales) a) Cuando el instrumento legal proyectado pudiera tener trascendencia o impacto político, social o económico amplio, el Consejo de Ministros deberá recibir un informe detallado sobre la concepción, alcances e implicaciones del documento proyectado. b) Unidad o repartición del ministerio que deba elaborar un instrumento legal asegurará que todos los aspectos técnicos pertinentes hayan sido tomados en cuenta, y deberá hacerlo en coordinación con otras unidades del ministerio y con otros ministerios. c) Los aspectos e implicaciones legales deberán ser considerados y establecidos por la unidad encargada de los asuntos legales del Ministerio, ... d) Todo proyecto de instrumento legal deberá ser puesto en consideración de aquellos ministerios afectados y se lo discutirá con ellos.

Otro aporte importante del Reglamento, fue incorporar la “evaluación” continua, la retroalimentación y actualización en la producción normativa.

Artículo 92°.- (Actualización y revisión del Reglamento Común de Procedimientos Administrativos y de Comunicación de los Ministerios) El Comité Interministerial de Asuntos de Organización (Art. 9) al cabo del primer año de vigencia del presente reglamento lo revisará, actualizará y gestionará la correspondiente disposición legal.

### **2.3.8.2. Manual de Técnicas Normativas aprobado mediante Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999** <sup>18</sup>

Este Manual aplica a Ministerios y a la Administración Departamental y su objeto es: “...establecer reglas uniformes para la elaboración y el uso apropiado de la terminología en la redacción de textos normativos y definir los alcances de las categorías normativas de carácter reglamentario” (Artículo 1°).

El espíritu de esta norma y la fundamentación de su valor normativo, se visualizan en los Considerandos que dejan ver que ya desde 1999 se hablaba de producción normativa, ya en esa época existía la necesidad de contar con reglas normativas para evitar un caos normativo, estableciendo ciertos criterios de ordenamiento jurídico y coherencia normativa.

Los Considerandos señalan:

- Que las exigencias del Estado de Derecho determinan que el ordenamiento jurídico sea coherente y esté debidamente sistematizado.

- Que la inserción de toda norma debe ser compatible y no contradictoria con las disposiciones y preceptos del ordenamiento jurídico boliviano.

- Que no existe un instrumento de reglas para la redacción uniforme de textos normativos en la producción normativa del Poder Ejecutivo, dando lugar a un caos normativo.

- Que la eficiencia de la acción del Estado queda garantizada cuando las autoridades públicas pueden aplicar normas bien redactadas y sistemáticamente ordenadas, y que los textos normativos sean comprensibles por todos los ciudadanos.

- Que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es competente para asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico nacional.

Los lineamientos de producción normativa para la redacción, estructura y contenido de las normas, que este Decreto Supremo establece, son:

---

<sup>18</sup> Gaceta Oficial de Bolivia. (2021, Julio). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/decreto%20supremo%2025350>



- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es el encargado de revisar la aplicación del Manual y de la emisión de los dictámenes de los Anteproyectos de Ley.

- Conceptualiza claramente los tipos de categorías normativas; ley y disposiciones reglamentarias.

- Establece la estructura de las normas y los artículos (la utilización de los títulos, la numeración y fechas de las normas, parte dispositiva y parte normativa, división interna de los artículos, parte final de una norma, etc.).

- Establece reglas para asegurar el orden de las disposiciones de la norma.

El aporte más importante de esta disposición, es haber establecido un *Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos* (Anteproyectos de Ley, Decretos Supremos o Resoluciones Supremas), como un requisito más para la presentación de proyectos normativos para determinar la necesidad real de una norma y la posterior evaluación de su impacto.

Este cuestionario contempla 21 preguntas sobre 4 puntos:

- Necesidad; con relación a los fines y motivación del proyecto normativo, si este tiene origen en un mandato constitucional o legislativo, en reformar una norma anterior, un vacío normativo, una sentencia judicial o la necesidad del Ejecutivo de regular una materia.

- Antecedentes jurídicos y sociales del proyecto; si el mismo ha sido consultado a los órganos competentes y a la sociedad civil, principalmente a los afectados por el proyecto o involucrados. Si se considera consultar al Tribunal Constitucional y si se ha coordinado con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (de ese entonces).

- Efectos jurídicos del proyecto; si es necesario abrogar o derogar normas, si se precisa desarrollo reglamentario y si estos están preparados, o el tiempo que se será necesario para ello, si es previsible que haya que dictar normas del mismo rango para acabar la regulación de esta materia, si el proyecto incide en lo establecido por algún tratado internacional ratificado y otros reglamentos que serán necesarios.

- Efectos orgánicos, administrativos y presupuestarios del proyecto; si el proyecto atribuye nuevas competencias al Ejecutivo o entidades públicas, si se requiere de medios personales y materiales adicionales, si se han previsto los efectos presupuestarios y económicos de la ejecución del proyecto y si se ha coordinado con el Ministerio del ramo.

Desde la publicación de esta norma han transcurrido 22 años y 12 desde la promulgación de la nueva Constitución Política, quedando pendiente la actualización de este importante documento; sin embargo, el transcurso del tiempo no sería la única razón.

El Manual fue creado para ser aplicado en el Poder Ejecutivo (ahora Órgano) y la Administración Departamental; en la actualidad, imperan nuevos actores de producción normativa, nuevos niveles de gobierno con autonomías y capacidad legislativa y la jurisdicción originaria campesina. No se puede negar la importancia de este documento al contemplar directrices de técnica normativa, sobre todo en cuanto al Cuestionario; sin embargo, es menester adecuarlo a los nuevos principios y marco jurídico imperante desde el 2009, sobre todo, en cuanto al procedimiento que se debe seguir para llevar adelante la codificación de las principales normas en el país y la transición al nuevo marco jurídico a partir de la nueva CPE.

En la oportunidad de realizar la readecuación de esta norma a la nueva realidad jurídico-social imperante, tomando en cuenta la codificación, el alcance de los nuevos lineamientos y directrices de técnica legislativa o normativa deberían abarcar no sólo al Órgano Ejecutivo, sino a todo el Estado, más aún si tomamos en cuenta que la construcción de leyes no es un hecho aislado, ni social, ni jurídicamente; su inserción al sistema jurídico debe realizarse de la manera más coherente y ordenada posible.

En la actualidad, con todos los intentos fallidos de promulgación y puesta en vigencia de normas consideradas trascendentes, vemos que las directrices de técnica normativa, no se cumplen, siendo, así, el Órgano Ejecutivo uno de los principales responsables de la actual crisis de la ley.

#### **2.4. LEGISLACIÓN COMPARADA**

El presente Capítulo toma como base el documento “La técnica legislativa en Derecho comparado, en especial en América Latina”, elaborado por Piedad García-Escudero

Márquez en la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid (29 diciembre 2013, Servicio de Publicaciones Plaza de la Asamblea, Closas-Orcoyen) y pretende mostrar la aplicación práctica de la Técnica Legislativa y los aportes de esta en otros países.

#### **2.4.1. Alemania**

El modelo Alemán es rico en normativa, por lo que ha requerido de unidad y uniformidad de la pluralidad de fuentes de iniciativas legislativa, así como mejorar la calidad de sus leyes.

Primigenio en cuanto a la emisión de normas, legislando desde 1949, determina un examen previo con relación a los caracteres formales, sistemáticos y de adecuación, en el tratamiento de las normas.

Ya en 1984 presenta una lista de verificación (o checklist) o cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas. El cuestionario es un instrumento de evaluación que plantea, además, las alternativas a una ley, su oportunidad y aproximación al sentir de los ciudadanos.

En 1991, se sustituye este cuestionario, por un Manual de Elaboración de Normas o Manual de Técnica Jurídica en el que se incluyen: observaciones preliminares sobre la función de verificación jurídica que lleva a cabo el Ministerio Federal de Justicia, aclaraciones conceptuales sobre el acto de creación normativa, los tipos de normas y una referencia a los instrumentos auxiliares en la preparación de los proyectos: boletines oficiales, bases de datos jurídicas y otros documentos, cuestionarios e indicadores. También, incluye la verificación de la constitucionalidad, con un cuestionario para la comprobación de la misma, que interroga sobre: la potestad legislativa para el proyecto; la potestad administrativa para la ejecución de la ley; la necesidad de intervención del Bundesrat (Consejo Federal); la potestad para las habilitaciones o desarrollo reglamentario; la afectación a algún derecho, garantía o libertad fundamental; la afectación del principio de igualdad; la compatibilidad con los principios constitucionales; el respeto a la claridad y seguridad jurídica; el respecto al principio de confianza legítima y la existencia de retroactividad, y la suficiencia de la Exposición de Motivos.

La Parte B del Manual contiene las recomendaciones generales para la formulación de disposiciones legales, como las directrices relativas a lenguaje y estructura del texto,

denominaciones, citas, remisiones y otras, tratamiento igualitario de hombres y mujeres e indicaciones especiales sobre el Derecho de la Unión Europea.

La Parte C se dedica a las leyes originarias, primera regulación de materias determinadas, la D a las leyes modificativas y la E a los reglamentos. La Parte F contiene fórmulas para la modificación de los proyectos de ley en el procedimiento legislativo y, finalmente, la G se refiere a la publicación de los textos revisados de leyes y reglamentos.

#### ***2.4.2. La Unión Europea***

La Unión Europea (UE) se plantea no solo la preocupación por la calidad de las normas, sino por la simplificación del ordenamiento jurídico, mediante una política de mejora de la legislación.

Esta política está orientada a perfeccionar el marco regulador, mejorar la concepción de la legislación en beneficio de los ciudadanos, reforzar el respeto y la eficacia de las normas y minimizar el costo económico, siguiendo los principios de proporcionalidad y subsidiariedad de la UE, a través de dos instrumentos: las evaluaciones de impacto o RIA y la simplificación.

La simplificación de la normativa comunitaria tiene por objeto garantizar un conjunto de leyes más fiables, actualizadas y fáciles de aplicar para los ciudadanos, los trabajadores y las empresas, por medio de la eliminación de los textos jurídicos obsoletos y anticuados, logrando una considerable reducción del volumen de legislación, la reescritura de los textos jurídicos para hacerlos más coherentes y comprensibles, una mejor presentación del acervo comunitario y una consulta y utilización más fácil de la legislación comunitaria y el comienzo de un proceso sostenido de modernización y simplificación de la legislación existente.

La modificación o supresión de la legislación se da cuando se considera que pueden utilizarse medios más sencillos para defender los intereses públicos con la misma eficacia; aspecto debe estar presente en las propuestas o iniciativas de nuevas leyes, para no contribuir a incrementar la complejidad y desorden del ordenamiento, sino orientarse hacia la simplificación del mismo.

El 2003 se firmó el Acuerdo Interinstitucional (Comisión, Parlamento y Consejo) para legislar mejor que trata de mejorar la coordinación en el proceso legislativo. Las tres instituciones europeas se comprometen a incrementar la calidad de la legislación, es decir, a

producir una legislación clara, simple y eficaz, así como a la mejor aplicación de la legislación comunitaria.

Para encarar el programa de simplificación “Legislar Mejor”, la UE estableció una Comisión, basándose en la convicción de que la revisión del marco regulador debe convertirse en un proceso continuo y sistemático de la legislación.

Se identificaron una serie de conjuntos normativos especialmente aptos para la reducción inmediata de las cargas administrativas y se estableció una metodología de trabajo para seguir identificando áreas de regulación sectorial en las que acometer iniciativas de reducción de la carga administrativa.

Se adoptó un plan de acción específico con la Comunicación de la Comisión de 25 de octubre de 2005, fijando objetivos concretos a alcanzar antes de 2012. A la fecha la Comisión renueva su plan de acción cada cinco años. El programa de simplificación se basa en la convicción de que la revisión del marco regulador debe convertirse en un proceso continuo y sistemático de revisión de la legislación.

Dentro de este movimiento para legislar mejor, la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía sostenible, en el Capítulo dedicado a la mejora de la calidad de la regulación (arts. 4 a 7), Artículo 4, establece que el conjunto de las Administraciones Públicas deberán actuar de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

Asimismo, para contribuir a la mejora de la calidad regulatoria, las Administraciones Públicas deben impulsar los instrumentos de análisis previo, consulta pública y evaluación a posteriori, revisar periódicamente la normativa vigente y publicar un informe sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el programa de trabajo para el período siguiente.

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que la Administración General del Estado realizará una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico, haciendo los correspondientes estudios, derogando las normas obsoletas o determinando, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido.

También, establece que la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes (Parlamento), elaborarán un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de departamentos ministeriales. Las Secretarías Generales Técnicas (que asisten administrativamente al Consejo) llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en su ámbito competencial respectivo, pudiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas para que en aplicación del principio de cooperación administrativa, lleven a cabo un proceso de revisión de su ordenamiento jurídico.

### ***2.4.3. España***

El Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990, aprueba el Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministro, independientemente de que sean Anteproyectos de Ley o Reglamentos de Ejecución de Leyes, buscando una evaluación de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre su necesidad (razones de orden jurídico o político y objetivos), las repercusiones jurídicas e institucionales (respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado) y los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo).

El cuestionario contiene: a) Oportunidad de la propuesta; b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias; d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas; e) Impacto por razón de género, desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables, se realizará una memoria abreviada que deberá contener: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario, e impacto por razón de género.

Las Directrices de 2005, contemplan normas sobre lenguaje (criterios lingüísticos generales) y apéndices sobre uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales (pasan de 37 a 102 apartados), con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos.

En España (organizada territorialmente en diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas), las Asambleas Legislativas autonómicas también han adoptado directrices de técnica legislativa y, en ocasiones, cuestionarios, muchas veces tomando como base el modelo estatal.

#### ***2.4.4. Estados Unidos***

El Presidente de Estados Unidos incide en el procedimiento legislativo a través de mensajes y recomendaciones, instando la puesta en marcha del procedimiento, memorias presentadas por los diputados y agencias gubernativas destinadas a estimular la producción de leyes o a través de la labor de los grupos de presión o lobbies, que influyen sobre los representantes políticos de ambas Cámaras.

Estado Unidos cuenta con un ente privado de asesoramiento, compuesto por 30 juristas, creado por un profesor de la Universidad de Columbia en 1911. Son profesionales sin intervención de criterios políticos y con sujeción a los principios de confidencialidad y neutralidad. El Presidente de cada Cámara nombra al respectivo Jefe del Departamento, y estos, a su vez —con la aprobación del Presidente— nombran a los asesores, los cuales tienen una remuneración similar a los parlamentarios.

Presta servicios a ambas Cámaras: de Representantes y del Senado, y a sus Comités o miembros individuales, para llevar a cabo una política legislativa clara, fiel a la intención del legislador y de expresión coherente.

Participa en todas las fases del procedimiento legislativo en función de las peticiones que recibe. Realiza la preparación de anteproyectos de ley, redacción de enmiendas, formulación de alternativas de textos y redacción final del texto que se somete al Presidente para su promulgación.

Existe también un servicio de apoyo, que proporciona a los legisladores información de Derecho comparado o antecedentes, analizando también el sustrato socio-jurídico de las nuevas iniciativas legislativas. De igual forma, pueden colaborar en la redacción legislativa,

profesionales empleados por los Comités, expertos externos empleados por los grupos de interés, expertos gubernamentales y académicos. Existe, en la mayoría de las Facultades de Derecho, un departamento de redacción legal.

Los textos para la redacción de iniciativas adoptan la forma de manuales o guías, además de los que pueden hallarse en los Congresos Estatales, a nivel federal.

La primera Agencia de redacción legislativa fue creada en el Estado de Wisconsin, en 1901.

Estados Unidos fue el primer país en aplicar en 1974, la Técnica Legislativa del AIR (Análisis de Impacto Regulatorio) para calcular el efecto inflacionario de la legislación secundaria, aparentemente onerosa.

#### ***2.4.5. México***

Este país tiene una política oficial sobre mejora regulatoria contemplada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para ello crearon la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como el organismo supervisor (Gallegos 2014, p. 211).

Como herramientas principales utiliza la evaluación de impacto regulatorio, la simplificación administrativa, la consulta y los diagnósticos del acervo normativo.

La política de mejora regulatoria promueve la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, asegurando que generen beneficios superiores a los costos.

También, se creó el Consejo de Mejora Regulatoria, que tiene el propósito de actuar como mecanismo de coordinación para el gobierno y como enlace entre los sectores público, social y privado para recabar sus opiniones en cuanto a mejora regulatoria; en algunos casos, aplica una regulación de impacto mediano denominada EIR.

En el caso mexicano, el EIR no aplica a su Poder Legislativo en cuanto a la normativa propuesta por el propio Congreso, aunque el OCDE recomienda que las políticas de mejora regulatoria se apliquen a todo el ciclo de producción de leyes.

#### ***2.4.6. América Latina***



Puede decirse que han proliferado los manuales y obras de técnica legislativa, ya desde los años 90 del pasado siglo.

#### **2.4.6.1. Colombia**

La Constitución de Colombia, en su Artículo 158, dispone que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto...”.

La Corte Constitucional al respecto ha señalado que la disposición del Artículo 158, surge el principio de unidad de materia que debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan, a fin de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren por lo que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido (Sentencia C-290/2000 y Sentencia 568/97).

Con el fin de garantizar certeza respecto de las normas vigentes y con ello fortalecer principio de seguridad jurídica, desde la Directiva Presidencial 01 de 2005, el Ministerio del Interior y de Justicia realizó esfuerzos para elaborar un inventario de la normatividad de cada sector administrativo y en el año 2018 presentó un proyecto de ley basado en la consolidación normativa efectuada a través del Suin-Juriscol.<sup>19</sup>

Mediante la Ley 2085 de 2021, el Congreso de la República adoptó la figura de depuración normativa, derogó 465 leyes y 143 decretos de rango legal por obsolescencia e incompatibilidad o contravención con el régimen constitucional.

Adicionalmente, se ordenó a las dependencias jurídicas de la Administración Pública identificar las normas de carácter general sobre las cuales operó, como resultado de la depuración normativa, la pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento en sus fundamentos

---

<sup>19</sup> Becerra (2021, Marzo 10). Asuntos legales. *Depuración Normativa*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/aspectos-relevantes-de-la-depuracion-normativa-3136857>

de derecho, para que posteriormente, las autoridades competentes expidan otras normas del mismo rango jerárquico dejándolas sin efectos.

#### **2.4.6.2. Ecuador**

El Artículo 136 de la Constitución de Ecuador establece:

Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

En Ecuador, las normas constitucionales sobre la materia se ven desarrolladas por la Ley Orgánica de la Función Legislativa.<sup>20</sup> Los proyectos de ley deberán cumplir los siguientes requisitos (Art. 56) que se refiera a una sola materia, que contenga exposición de motivos y articulado, que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y la Ley citada.

También cuentan con una Unidad de Técnica Legislativa, introducida a través de la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 08 de julio de 2009, que tiene por objeto acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las Comisiones y al Pleno de un informe no vinculante, así como, por decisión del Pleno, preparar proyectos de codificación de diversas leyes. El informe de carácter no vinculante puede versar sobre los siguientes temas: normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta; lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio; impacto de género de las normas sugeridas; estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Quienes integran esta comisión multidisciplinaria son profesionales altamente calificados para el tratamiento de estos temas.

Ecuador también cuenta con la Ley Derogatoria N.º 8 de 29 de mayo de 2012, para la depuración de la normativa legal, derogando 150 decretos y acuerdos supremos, decretos, acuerdos y resoluciones legislativas, una Ley y decretos-ley de emergencia, inaplicables y,

---

<sup>20</sup> Ministerio de Obras Públicas del Ecuador. Recuperado de [https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/LOTAIP\\_6\\_Ley-Organica-de-la-Funcion-Legislativa-2021.pdf](https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/LOTAIP_6_Ley-Organica-de-la-Funcion-Legislativa-2021.pdf)

por lo tanto, se han convertido en normativa irrelevante que ocupa un espacio en el ordenamiento jurídico vigente.

#### **2.4.6.3. Argentina**

El Decreto 333/85 aprueba las “Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos”, regulando aspectos formales de los documentos administrativos y presenta normas sobre lenguaje para que la redacción del texto será clara, concisa y en correcto español.

Así mismo, se establece claramente, evitar expresiones como “Queda derogada toda disposición que se oponga a la presente” y cuando se considere necesario modificar artículos, se proyectará su sustitución en lugar de su modificación.

El Estado Federal de Argentina, cuentan con dos Cámaras: de Representantes y de Senadores, que, a su vez, cuentan con el Departamento de Asistencia Técnico-Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria, que realiza estudios de técnica legislativa mediante el análisis del sistema jurídico normativo nacional, además de otros que se soliciten o programen. También, presta asesoramiento profesional especializado en la redacción de normas jurídicas o proyectos legislativos y parlamentarios en coordinación con otros departamentos. Sus recomendaciones no son vinculantes.

En el ámbito parlamentario provincial tiene manuales de técnica legislativa, aunque no sean oficiales.

Pero la mayor obra legislativa, de gran trascendencia, se encuentra en la Ley 26.939 que dispone la aprobación del Digesto Jurídico Argentino, consolidado el 31 de marzo de 2013, después de 15 años de trabajo de la Comisión Bicameral.<sup>21</sup>

Esta obra se enmarca dentro del movimiento de depuración y sistematización del ordenamiento jurídico, que consolida leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. El Digesto se compone de leyes, decretos leyes y decretos de necesidad y urgencia, desde 1853 hasta marzo de 2013. Tras la consolidación del Digesto, son 3.353 las normas vigentes que resultan de la depuración de las 31.400 que existían previamente.

---

<sup>21</sup> Aului, Eduardo (2014, Julio 7) *Digesto Jurídico Argentino: en busca del orden necesario*. Recuperado de Microjuris.com Inteligencia Jurídica <https://aldiaargentina.microjuris.com/2014/07/07/digesto-juridico-argentino-en-busca-del-orden-necesario/>

#### **2.4.6.4. Paraguay**

El Artículo 203 de la Constitución establece que todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos.

Y se establecen distintas las leyes que regulan aspectos relativos a la redacción de las normas, como: Ley 102/92 sobre Numeración y Acápites de las leyes, disponiendo que el acápites de las leyes exprese solamente su materia; Ley 193/93, que regula el ordenamiento de las leyes, sus modificaciones y ampliaciones por otras, y la formulación del texto ordenado a cargo de una Comisión de Ordenamiento integrada por un Senador, un Diputado y un funcionario que designe el Poder Ejecutivo; Ley 2658/05, que reglamenta los Artículos 192, 209 y 211 de la Constitución Nacional, sobre pedidos de informes de las Cámaras a los demás poderes, pronunciamiento sobre la objeción del ejecutivo a un proyecto de ley y sanción automática.

También se cuenta con un Digesto Legislativo de la Cámara de Senadores, que tiene por objeto compilar, depurar y sistematizar la legislación, a fin de dar certeza y seguridad jurídica, como facilitar el efectivo conocimiento de la legislación por la población al simplificarla y organizarla temáticamente.

Se cuenta con una Guía para la Elaboración de Proyectos de Ley, como material para facilitar el proceso de elaboración de nuevas leyes.

En ambas Cámaras, existen Comisiones de Estilo encargadas de la revisión gramatical de las iniciativas, para evitar que la incorporación de enmiendas y modificaciones hasta el último momento de la tramitación parlamentaria o el apresuramiento con el que aquella se desarrolla o la preponderancia de los criterios políticos sobre los técnicos, provocan deficiencias en el lenguaje o la sistemática de los textos aprobados por las Cámaras legislativas.

#### **2.4.6.5. Brasil**

El Artículo 59 de la Constitución de Brasil dispone: “Una ley complementaria regulará la elaboración, redacción y recopilación de las leyes”.

En cumplimiento de este precepto, se aprobó la Ley Complementaria N° 95 de 26 de febrero de 1998, sobre la elaboración (numeración y estructura), redacción, alteración y la codificación y consolidación de las leyes.

Establece, también, que cuando se trate de leyes modificatorias, se deberá incluir todo el texto de la norma a ser modificada para que el lector pueda observar claramente donde se encuentran las diferencias.

Algunos Estados, como el de Minas Gerais, han aprobado a su vez una norma propia para sus leyes, en este caso la Ley Complementaria N° 78 de 2004 y un Manual de Redacción Parlamentaria.

#### **2.4.6.6. Perú**

El ejemplo de Perú es paradigmático, porque muestra un avance continuo en la normativa para tratar de mejorar la calidad de las leyes.

En 1997 se aprueba la Ley N° 2688, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa<sup>22</sup>, que contiene los lineamientos o directrices para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efectos de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país.

Dentro de los lineamientos de esta Ley, se destaca que: los proyectos de ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos; la ley debe tener una denominación que exprese su alcance integral, excepto en los casos de los decretos legislativos y decretos de urgencia, cuya denominación corresponde asignar al ejecutivo. Las leyes tendrán una numeración especial a partir de la Ley Marco. Se establecen, también, directrices para la estructura de las leyes (Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y Artículos, Párrafos, Incisos, numerales o literales).

El Reglamento de esta Ley Marco, aprobado por Decreto Supremo N° 0008-2006-JUS de 24 de marzo de 2006<sup>23</sup>, es de aplicación en toda la administración pública (anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos). En lo pertinente, se aplica a las normas reglamentarias y a actos administrativos de las entidades.

---

<sup>22</sup> Congreso del Perú. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/8536ECFE82C766F1052586DB007FC230/\\$FILE/LEY-26889.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/8536ECFE82C766F1052586DB007FC230/$FILE/LEY-26889.pdf)

<sup>23</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/1451739-008-2006-jus>

En 2011, con la Ley 29744<sup>24</sup> se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico peruano de 14.502 normas con rango de ley que ya cumplieron su finalidad; normas con rango de ley por las que el Congreso de la República otorgó o autorizó al Poder Ejecutivo a conceder beneficios personales, laborales, administrativos y aduaneros a ciudadanos civiles, militares, a instituciones públicas y privadas y a la iglesia católica; normas con rango de ley por las que el Congreso de la República otorgó o autorizó al Poder Ejecutivo a conceder, aumentar o regular o beneficios pensionarios y se nombraron, eligieron, designaron o cesaron a funcionarios que desempeñan cargos importantes para el Estado peruano y la iglesia católica.

A efectos de revisar la redacción de las proposiciones de ley aprobadas por el Congreso, se puede conformar una “Comisión de Redacción”, a pedido de un congresista o un grupo parlamentario y por mayoría simple (Artículo 78 del Reglamento del Congreso).

También se cuenta con un Manual de Técnica Legislativa de uso obligatorio (Acuerdo de la Mesa directiva 095-2010-2011 del Congreso) elaborado con la colaboración de especialistas nacionales y de otros países. Este documento establece estándares uniformes en la elaboración de las leyes para contribuir a la calidad de la misma. Puede ser usado también por otros actores con iniciativa legislativa, como los gobiernos regionales y locales.

El Manual opta por establecer acciones o reglas a seguir, como también la inserción de la ley en el ordenamiento.

En cuanto a las características del contenido de la ley, podemos citar: a) evita la inclusión de materias diferentes a su objeto; b) no se admite legislación complementaria; c) las leyes modificatorias son de carácter restrictivo y contienen el texto íntegro del artículo modificado, incluyéndose la parte modificada; d) no se modifican leyes modificatorias; e) no se restituye la vigencia de normas que establecen plazos que se encuentran vencidos.

Para normas muy extensas, conviene la aprobación de una nueva ley en los siguientes casos: si la ley modificatoria afecta más de tres artículos; si la ley que va a ser modificada o

---

<sup>24</sup> Congreso del Perú. Recuperado de [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos//2006\\_2011/ADLP/Normas\\_Legales/29744-LEY.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos//2006_2011/ADLP/Normas_Legales/29744-LEY.pdf)

ha sido modificada en más de tres ocasiones; si la ley modificatoria restituye uno o más artículos derogados.

Finalmente, el contenido del epígrafe Necesidad y Viabilidad de la ley, comprende, entre otros aspectos, el análisis de la información especializada sobre la materia; un estudio del marco normativo nacional e internacional; el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otros; el estudio de proyectos de ley similares en trámite o archivados, análisis costo beneficio: cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos; previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación del proyecto de ley, análisis de la opinión de los destinatarios del proyecto de ley (afectados positiva o negativamente); estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley y la consulta con el decisor político, a fin de que sea el reflejo de su voluntad política.

Asimismo, existen dos entidades: la Oficina Técnica Legislativa, responsable de revisar el articulado de proyectos de ley antes de que pase a discusión particular en comisiones y en el Pleno, y la Oficina de Relatoría y Agenda, responsable de revisar el articulado aprobado por el Pleno, facultada para corregir errores formales y de redacción.

Los funcionarios que atienden a las comisiones son profesionales expertos y personal de planta del Parlamento.

#### **2.4.6.7. Chile**

En Chile el Poder Ejecutivo como el Legislativo tienen la facultad de iniciar una propuesta de ley, sin embargo la mayor parte de las leyes aprobadas se originan en el Poder Ejecutivo (como se citó en Gallegos 2014, p. 248).

El Artículo 14 de la Ley N° 18.918 de 5 de febrero de 1990 (actualizada a diciembre de 2016), Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional<sup>25</sup>, establece que los proyectos deben contener: fundamentos y antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, las fuentes de los recursos y la estimación de su posible monto.

El Artículo 11 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados<sup>26</sup>, requiere que los proyectos de ley se presenten por escrito y redactados de manera que, en lo posible,

---

<sup>25</sup> Cámara de Diputados de Chile. Recuperado de [https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/loc\\_12-16.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/loc_12-16.pdf)

<sup>26</sup> Cámara de Diputados de Chile. Recuperado de

se refieran a una sola materia. Los artículos de todo proyecto de ley deben precisar de manera clara el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se funda.

El Artículo 15 del Reglamento faculta al Presidente de la Cámara y a los Presidentes de las Comisiones para corregir en los proyectos aprobados, los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias del proyecto, salvo que la Cámara o la Comisión respectiva disponga lo contrario.

Chile cuenta, además, con una Guía Práctica para la elaboración de proyectos de ley (enero 2002), publicada por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la Evaluación ex post, el Congreso chileno creó el 2010, el Departamento de Evaluación de la Ley. Sus principales responsabilidades eran: **1.** Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional, con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad; **2.** Crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación; **3.** Informar acerca de los resultados de la evaluación; **4.** Sugerir modificaciones a la legislación vigente.

La metodología para realizar las evaluaciones ex post que desarrolló Chile, se basan en tres etapas (Gallegos 2014, p. 249):

**Primera etapa de análisis de la Ley.** - En la cual se fija una lista de leyes a evaluar, aplicando algunos criterios, como:

- **Criterio de neutralidad política:** las leyes deben referirse a temas de interés social, independientemente de las sensibilidades políticas.
- **Criterio de aplicabilidad general de la ley:** la ley a evaluar se extiende o afecta a un gran porcentaje de la población.
- **Criterio de contingencia:** atender las leyes que regulan los problemas con incidencia alta en la opinión pública.
- **Criterio de viabilidad metodológica:** leyes que permitan un diseño sencillo, de manera que sea posible medir el grado de cumplimiento de la ciudadanía o el nivel de eficiencia del Estado en la implementación.



- **Criterio de viabilidad temporal:** el proceso de evaluación no exceda los cuatro o cinco meses.
- **Criterio de viabilidad técnica:** las normas deben ser susceptibles de evaluación con los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles.
- **Criterio de aplicación temporal:** las leyes seleccionadas deben tener como mínimo un año de vigencia.

Los objetivos de la evaluación son: determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados cuando se aprobó la ley; identificar el impacto y las consecuencias indeseadas cuando el Congreso estaba legislando; conocer la percepción de los ciudadanos acerca de la ley y su implementación, y proponer medidas correctivas para la ley y su implementación.

Según el alcance de la ley se debe analizar algunos de los tipos de impacto (Gallegos 2014, pp. 248-249):

- **Económico.-** Costos de implementación, esperados contra observados. Beneficios esperados contra beneficios obtenidos. Costos imprevistos.
- **Financiero. -** Beneficios para las actividades productivas o comerciales. Expectativas y recursos que se espera requerir para implementar la ley.
- **Social.-** Los resultados relacionados con el beneficio esperado. Impactos imprevistos. Grado de satisfacción con las expectativas de los beneficiarios y los ciudadanos.
- **Cultural.-** Los resultados que genera la ley y su implementación con relación a la forma en la que la sociedad percibe y concibe el objeto de la ley.
- **Ambiental.-** Impactos al entorno físico: contaminación, empleo. Entorno biológico: biodiversidad, reducción en el número de personas, hábitat. Entorno humano: contaminación, problemas de tráfico, calidad de vida.
- **Institucional.-** Creación de nuevos organismos o servicios. Atribución de nuevas responsabilidades a los órganos existentes o nuevos. Reasignación de funciones o servicios a organismos. Necesidad de coordinación y cooperación entre servicios y organismos. Nuevos puestos en el servicio público o nuevo personal para tareas específicas.

- **Legal.-** Impactos esperados y no esperados para otras leyes y regulaciones –reformas, adiciones, derogaciones–; disposiciones aprobadas por el Ejecutivo para implementar la ley.

**Segunda etapa.** Consiste en conocer la percepción ciudadana a través de herramientas para recabar información por medio de cuestionarios en línea, pláticas en línea, cuestionarios para grupos específicos, desarrollo de grupos de enfoque, talleres, etc.

**Tercera etapa.** Se publica un informe final de evaluación con las recomendaciones para mejorar la legislación.

#### ***2.4.7. Países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos***

La OCDE es una organización económica internacional, que se creó para administrar la ayuda proveniente de EEUU y Canadá para la reconstrucción de Europa, después de la segunda guerra mundial. Fuertemente asociada con la buena calificación de un país como receptor de inversiones. Su objetivo es promover políticas para mejorar el bienestar social y económico del mundo. Tiene sede en París y actualmente involucra a 34 países.<sup>27</sup>

De todos los países miembros, solo en 12 se aplica la evaluación ex post de la normatividad existente, de manera obligatoria, ya sea en todos los ámbitos de política pública o en ámbitos específicos.

La OCDE elaboró el texto “Revisión regulatoria y evaluación ex post en el gobierno central” (como se citó en Gallegos 2014, p.245).

La OCDE considera que una ley o norma, puede ser evaluada plenamente en sus efectos e implicaciones una vez que se promulga y es aplicada, pues, sus disposiciones son vinculantes para la sociedad. La evaluación puede contener el costo de implementación, la carga regulatoria, efectos directos e indirectos y, sobre todo, cualquier consecuencia no deseada. La revisión periódica también es importante para prever la obsolescencia de las leyes.

La Metodología que utiliza, debe contener un Diseño de evaluación ex post.

---

<sup>27</sup> *Ibíd*em

Antes de comenzar el proceso de evaluación, deben responderse algunas preguntas fundamentales, que pueden agruparse de manera general en:

1. ¿Por qué?, Existen diversas motivaciones para realizar una evaluación ex post.
2. ¿Qué?, Se decide sobre lo que se va a evaluar y, de hecho, si acaso se debe evaluar.
3. ¿Cuándo?, El tiempo para la evaluación varía y puede depender de la ley en cuestión. Algunos sistemas parlamentarios tienen fechas límite obligatorias para una evaluación ex post.
4. ¿Cómo?, Hay muchos métodos que pueden utilizarse para la evaluación.

En lo conceptual, hay varios enfoques que pueden incluir los siguientes elementos:

**Enfoque legal:** Este revisa la ley, sus fortalezas y debilidades a través de su claridad, interpretaciones, conocimiento y desafíos, además, verifica si entra en conflicto con otras leyes.

**Enfoque de ciencia social:** Pone el acento en la ley como conjunto de incentivos o elementos disuasivos, restricciones y motivación de comportamientos, centrado en resultados e impactos, con menos atención al proceso legal o teórico.

Los métodos para llevar adelante una evaluación ex post suelen determinarse por las preguntas, como por ejemplo: (Gallegos 2014, pp.246-247).

- Pertinencia. ¿Es la ley la mejor manera de abordar los asuntos y problemática del tema que trata?
- Eficacia. ¿En qué medida se cumplieron los propósitos declarados en un principio?
- Eficiencia. ¿Cómo puede analizarse la relación entre insumos (financieros, administrativos) y resultados?
- Impacto. ¿Cuáles son los impactos, quiénes son beneficiados y perjudicados, incluidos análisis sociales, sectoriales o regionales?
- Sostenibilidad. ¿La ley aún cumple sus propósitos originales y es probable que lo haga en el largo plazo?
- Evaluación continua. Se requiere monitoreo y evaluación durante un lapso continuo, en lugar de hacerlo en el momento fijo en el que se basan las pruebas.

- Evaluaciones temáticas. Ver un elemento particular de una ley y compararlo o evaluarlo de manera conjunta con partes de otras leyes sobre temas o asuntos similares.

Para la OCDE, la evaluación ex post es un paso crucial y esencial del ciclo de política regulatoria, de la legislación de alta calidad.

Los enfoques metodológicos de la evaluación ex post cambian de acuerdo con el ámbito de política de que se trate, así como con relación a la capacidad técnica y la disponibilidad de datos.

### **Etapas básicas de la Evaluación Legislativa**

Hay muchas formas de emprender una evaluación, la ley en cuestión determinará el método que debe aplicarse. Sin embargo, hay algunas etapas básicas para la evaluación legislativa: 1. Planeamiento; 2. Diseño; 3. Elaboración de las preguntas de evaluación; 4. Identificación de fuentes y formas de datos; 5. Recopilación de datos; 6. Uso de datos cuantitativos y cualitativos; 7. Análisis y validación; 8. Conclusiones y recomendaciones, y 9. Difusión (Gallegos 2014, p. 247).

## CAPÍTULO II

### DISEÑO METODOLÓGICO

#### **2.1. Metodología de la investigación**

##### **2.1.1. Tipo de investigación**

La presente, es una investigación cualitativa.

##### **2.1.2. Nivel de investigación**

Es una investigación que describe la crisis de la ley y en el escenario de la producción normativa en el Estado Plurinacional de Bolivia, a partir de la CPE de 2009.

**2.1.2.1. Investigación no experimental.** Las variables no son controladas, y el análisis del fenómeno se basa en la observación dentro de su contexto natural.

**2.1.2.2. Investigación hipotética-deductiva.** Se observó la realidad de la producción normativa en Bolivia para crear una hipótesis que, finalmente se verificó a través de la experiencia.

**2.1.2.3. Investigación jurídico-doctrinal.** Es una investigación que estudia la ley y los problemas que afronta a partir de la CPE de 2009 y las nuevas tendencias, como la Técnica Legislativa.

##### **2.1.3. Métodos de investigación**

###### **2.1.3.1. Método deductivo**

Partiendo de lo general a lo particular, comprendiendo como se aplica en otros países la Técnica Legislativa y los problemas que resuelve, para entender la situación problemática en Bolivia.

###### **2.1.3.2. Método Analítico**

Se distinguieron los elementos del fenómeno: la ley y los problemas que afronta la producción normativa a partir de la CPE de 2009 y la técnica actual en el procedimiento y proceso de elaboración de leyes en los principales productores de normas.

###### **2.1.3.3. Método Histórico**

En toda la normativa citada, se interpretó la norma recurriendo a sus antecedentes y los motivos que propiciaron la redacción de las leyes, reglamentos y toda la normativa citada.

#### **2.1.3.4.Método jurídico.**

En cuanto al estudio de los principios del derecho y la ley, como las consecuencias de su no aplicación.

#### **2.1.4. *Técnicas de recolección de información***

##### **2.1.4.1.La observación**

Se observó y examinó la situación problemática, en cuanto la crisis de la ley y la aprobación de la nueva CPE con su implicancia normativa, luego se registraron los datos más relevantes para su análisis. La observación fue indirecta y por lo tanto no estructurada, entrando también al conocimiento del hecho o fenómeno a través de las observaciones realizadas en otros estudios.

##### **2.1.4.2.Estudio de caso**

Se indagó sobre la situación que genera la crisis de la ley y la falta de una técnica legislativa en el país, a través de la identificación de algunos casos relevantes y el proceso de codificación constitucional inconcluso, donde se aprecia claramente el fenómeno estudiado.

##### **2.1.4.3.Técnica documental**

A través de lectura de libros nacionales e internacionales, leyes, reglamentos y directrices de existentes en el derecho comparado para la mejora de las leyes, lo que permitió documentar el objeto de estudio y las teorías que sustentan el mismo.

## CAPÍTULO III

### DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE TEXTOS NORMATIVOS

#### 3.1. Crisis de la Ley

El fenómeno “crisis de la ley” ha estado inmerso a lo largo de la historia del Derecho, aunque con distintas concepciones, según las circunstancias que lo fomentan y la realidad político-jurídica imperante del momento; las crisis de estado, los cambios constitucionales, la implementación de las autonomías, la decadencia de los poderes del Estado entre algunas circunstancias.

Desde la monumental consolidación jurídica que conocemos como Corpus Juris Civile, se observaron tres problemas relacionados a la Técnica Legislativa: la inflación legislativa, la contaminación legislativa y la dispersión normativa.

En la actualidad, todos los países han experimentado o están experimentando este fenómeno. Al respecto el Dr. Leiva, L. (1998), señala:

Todos los Estados modernos están pasando por una etapa que, en el orden legislativo, se caracteriza por la gran proliferación de normas jurídicas, muchas de ellas innecesarias, contradictorias o reiterativas. Esto no se predica solo de las leyes en sentido formal, sino de toda norma jurídica general - ley en sentido material - cualquiera sea el poder que la imponga y cualquiera sea la jurisdicción en que se aplique. En las repúblicas, este diagnóstico se agrava por la concurrencia en las jurisdicciones locales de normas provinciales junto a las federales. Se ha dicho que la legislación así dimensionada es "un monstruo que crece y crece y que, al oscurecer el panorama jurídico de la Nación, pone en peligro la seguridad de los derechos individuales. También, se ha referido como "marea normativa" y como "indigestión" del cuerpo social, y al sistema que la sufre como "selva legislativa", o como "un monstruo que crece y crece".<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Leiva, Luis (1990). *Técnica Legislativa en el Momento Actual: El Uso de las Check Listed*. Conferencia en el Congreso del Perú. [https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r\\_codigos/mdeloinv.htm](https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm)

A continuación, veremos algunos de los problemas que abordan la Técnica Legislativa o Normativa.

### ***3.1.1. Inflación Legislativa***

La inflación legislativa golpea al operador del derecho y también al ciudadano lego, desde el momento que se tiene que verificar si una norma legal deroga a otra anterior sin referirlo expresamente. Una de las causas de la inflación legislativa es la creencia de que las acciones humanas o los hechos sociales son controlables cambiando la legislación.

J. Carbonnier opina que son las falsas necesidades legislativas las que ejercen una acción inflacionaria de la legislación (Charbonnier 1982, p. 5).

La Inflación Legislativa es la expresión que “se usa para señalar un aumento excesivo en la producción de normas. Este concepto lleva ínsito una visión cuantitativa del problema. Pero esta visión cuantitativa no refleja el problema en su sustancia, en su profundidad, ni en toda su dimensión” (R. Gerónimo 2004, p.5).

La inflación normativa crea confusión en la propia actividad normativa y priva al legislador de un control efectivo sobre el Derecho; hace que las Administraciones Públicas incurran en arbitrariedad e irresponsabilidad en su actuación al estar desprovistas de reglas ciertas y controles eficaces; y complica el ejercicio de la función jurisdiccional, que requiere un Derecho cierto y obliga a los jueces a buscar la coherencia en un sistema jurídico que carece de ella. (Vidal Marín 2013, p. 328)

### ***3.1.2. Contaminación Legislativa***

La introducción de normas al sistema jurídico sin utilización de criterios orgánicos para una correcta eliminación de aquellas que perdieron vigencia por la sanción de nuevas normas, genera un fenómeno que ha sido designado como “contaminación legislativa” (Martino 1977, p.47-63).

La contaminación legislativa es, entonces, la ruptura del equilibrio del sistema de leyes debido al crecimiento descontrolado de normas y a la dificultad de eliminar los residuos a través de la abrogación (R. Gerónimo 2004, p. 6).



Luis Leiva, al referirse a la contaminación legislativa, señala que:

Es utilizar varias normas para regular un mismo fenómeno y en múltiples ocasiones hacerlo en forma diferente, lo que se traduce en la dificultad de determinar el derecho aplicable puesto que concurre la imposibilidad de establecer la normativa vigente por la existencia de derogaciones implícitas (Leiva, 1998).

La contaminación, implica una menor participación de parte de los ciudadanos, usuarios que desconocen cuál es el derecho vigente.

### **3.1.3. *Dispersión Legislativa***

La Dispersión Legislativa, está entendida como la descodificación del Derecho producto de la proliferación de leyes especiales que desvirtúan el Código sobre una materia, conduciendo a una verdadera fuga de contenido esencial del mismo.

Las leyes numerosas, cambiantes, fragmentarias, contradictorias y ocasionales, son algunos ejemplos de dispersión que afectan principalmente al Código, considerado la Ley por excelencia.

“La dispersión normativa se presenta cuando el régimen jurídico de una materia se caracteriza por la falta de unidad en la legislación que la regula. Dicha falta de unidad se presenta en los planos: a) cronológico y b) objetivo del Derecho”.<sup>29</sup>

Entonces, podemos decir que la dispersión normativa implica que para un mismo objeto jurídico existen varios cuerpos legales que lo regulan.

La complejidad legislativa descrita, dificulta al ciudadano el entendimiento claro y simple de las normas vigentes que lo rigen y que debe observar; a la Administración, la correcta gestión de los asuntos públicos; al Congreso o al Parlamento, el coherente desarrollo de la actividad legislativa, razón central de su existencia; a la Justicia, la tarea de impartir la misma en forma rápida, certera y tempestiva (Brenna, Ramón 2004, p.6).

---

<sup>29</sup>Vlex Latam (2021) *¿Qué es la dispersión normativa?* Recuperado de: <https://vlex.com.mx>

También, podemos hablar de crisis de la ley cuando existen defectos en su construcción y elaboración (defectos en la legislación), estos pueden ser varios, pero citaremos sólo tres (Pérez Paredes & Rengifo Arévalo, 2015, p. 18):

Las leyes intrusas son aquellas que no guardan homogeneidad en su contenido porque regulan diferentes temáticas. Son un ejemplo de ello, las denominadas leyes ómnibus que abarcan diferentes materias o las leyes híbridas que regulan materias inconexas.

Las leyes vacías son aquellas que «funcionan en el vacío», aquellas que presuponen la existencia de una ley, institución o financiación que no se dan. Ejemplo de ello, son las normas programáticas que declaran u otorgan derechos sin que se materialicen en concreto o sin crear la partida presupuestaria correspondiente.

Las leyes simbólicas o leyes espectáculo son las que no tienen ningún efecto práctico, pues, son meramente declarativas o tratan de satisfacer simbólicamente una expectativa ciudadana.

### **3.2. Análisis de textos normativos**

A través del análisis de algunas leyes o, incluso, una ligera observación de los textos normativos, se puede visualizar la crisis de la ley desde los defectos y errores de forma, como la improvisación en la elaboración de leyes estructurantes (Código Civil, Penal, Administrativo, etc.); lo que muestra la inexistencia de una política legislativa que busque además de la certeza jurídica, la simplificación y actualización normativa. Con ello, la importancia de implementar una técnica en la elaboración de las normas y una institucionalidad sólida para brindar el soporte técnico necesario.

Como ejemplo, citaremos el caso más reciente, la fallida implementación del Código Penal. Esta norma tan valiosa y compleja, incluía el Código de Procedimiento Penal y el Código de Ejecución Penal. Si bien, la norma no fue aplicada, al haber sido promulgada y constituir una de las normas más importantes del país, merece ser parte de este análisis.

- a. Código del Sistema Penal, Ley N° 1005 promulgada el 15 de diciembre de 2017.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Gaceta Oficial de Bolivia (2021, Julio).  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarg/CODIGO%20PENAL>

El Código Penal, fue abrogado al mes siguiente, por la Ley N° 1027 de 25 de enero de 2018, debido a las múltiples protestas y presión social de diferentes grupos colegiados y la sociedad civil, que, además de tener observaciones jurídicas, aducían no haber sido consultados para proyectar tan importante norma.

Las observaciones que podemos citar para esta norma, son:

**Falta de una política legislativa:**

Si se estableciera una política clara sobre la mejora del sistema penal con un acceso real a la justicia, las medidas administrativas, pudieran ser implementadas sin la necesidad de una ley, estos aspectos se determinarían a través de la implementación de la Técnica Legislativa

La Disposición Transitoria Primera y Adicional Cuarta, establecían un plazo de dieciocho (18) meses para la entrada en vigencia, luego de su publicación y un plazo de al menos ocho (8) meses respectivamente, para realizar adecuaciones orgánicas, como:

- Organizar los Colegios de Jueces de cada Distrito Judicial.
- Convertir a las salas penales en el Colegio de Impugnación de Sentencias.
- Organizar las Oficinas Gestoras de Audiencias, las Oficinas de Supervisión de Sanciones y Medidas Alternativas y las Oficinas de Registro Judicial de Antecedentes Penales.
- Reorganizar las oficinas del Ministerio Público, el Servicio Plurinacional de la Defensa Pública y la policía de investigación.
- Implementar los sistemas de interoperabilidad (que resguarden información de fuentes primarias, necesarias para la sustanciación del proceso penal) entre el Órgano Judicial, el Ministerio Público, la Policía Boliviana, el Sistema Penitenciario, el Servicio Plurinacional de Defensa Pública y otras entidades del Estado Plurinacional de Bolivia.

Así mismo, se estableció la conformación de una Comisión de Seguimiento e Implementación presidida por el Presidente de la Cámara de Diputados y Senadores, conformada por el Ministerio de Justicia, Gobierno y Economía, además de los más altos mandos del Sistema Judicial, con la facultad de delegar a sus representantes, lo que deja ver

la precariedad de la comisión y la carencia de una técnica para llevar adelante la evaluación normativa encomendada.

### **Contaminación normativa:**

A través del Código Penal, se pretendía modificar parcialmente el Código Tributario (Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003), otra de las normas ejemplo de la crisis de la ley por las constantes modificaciones, ante la carencia de una política fiscal clara y permanente en Bolivia.

### **Uso excesivo de la facultad de derogación:**

La Ley también disponía la derogación de algunos artículos de las siguientes leyes: Ley N°1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas; Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz"; Ley N° 2492 de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano; Ley N° 1990 de 28 de julio de 1999, Ley General de Aduanas; Ley N° 026 de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral; Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992, del Medio Ambiente, y Ley N° 025 de 24 de junio de 2010, del Órgano Judicial.

### **Observaciones técnico jurídicas:**

En cuanto a observaciones legales, tomamos como referencia lo citado por el Dr. José Antonio Rivera (2018) en el documento Análisis del Código del Sistema Penal, sobre algunos de los Artículos, considerados controversiales:

- Se establecía la responsabilidad penal de personas jurídicas (arts. 66 al 77), cuando una persona jurídica, como tal, no puede cometer delito; quienes cometen delito son las personas naturales que dirigen o conducen a la persona jurídica (p.2).
- Sin tomar en cuenta las consecuencias jurídicas, se despenalizaron algunas conductas, como ser: “el uso indebido de bienes y servicios”; tipificado en la Ley N° 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” (p.8).

“El delito de Bigamia, Matrimonios Ilegales, delito de responsabilidad del Oficial de Registro Civil, delito de Simulación de Matrimonio y el Delito de Alteración o Substitución de estado civil”; lo que hubiera atentado seriamente el bien jurídico protegido del derecho de las familias, afectando seriamente las políticas públicas que buscan lo contrario (pp.8-9).

También, se despenalizaron los delitos contra los deberes de asistencia familiar que están tipificados por los arts. 248, 249 y 250 del Código Penal vigente, como ser: incumplir sin justa causa, la asistencia familiar; la prohibición de que el menor frecuente casas de juego o de mala fama o conviva con personas viciosas o de mala vida, que frecuente espectáculos capaces de pervertirle o que ofendan al pudor, que resida o trabaje en casa de prostitución, que mendigue o sirva a mendigo para inspirar conmiseración, y la conducta de abandonar sin prestarle la asistencia necesaria, a la mujer que fuera de matrimonio hubiere quedado embarazado. Solo se penalizaba el incumplimiento reiterado de Asistencia Familiar (pp. 8-9).

Tipificación indeterminada e imprecisa de delitos:

El Art. 143 del Código, tipificaba el delito de *Uso Indevido de Imágenes Ajenas*, en la forma siguiente:

La persona que, sin autorización del titular o sus derechohabientes, utilice o difunda imágenes crueles o morbosas de víctimas de infracciones penales contra la vida, integridad física o libertad sexual y que afecten su dignidad o la de su familia, será sancionada con prisión de dos (2) a cuatro (4) años y reparación económica.

Con esta redacción, la norma citada podría haber sido aplicada a periodistas, trabajadores de la prensa y propietarios de medios de comunicación social, que, como parte de su trabajo, cubren la información con imágenes de apoyo que pueden resultar crueles. Afectándose, con dicho delito, el derecho a la libertad de expresión y del trabajo. En este delito, el sujeto activo era “cualquier persona”, sin exclusiones.

La misma situación se presentaba en los delitos de la mala práctica médica, conducta antieconómica, sedición y otros delitos (p. 12).

Todos estos aspectos, sin duda, han influido para la corta vigencia de esta norma que fue abrogada a los 41 días de su promulgación.<sup>31</sup>

Podemos señalar las siguientes deficiencias, en cuanto a Técnica Legislativa:

- a. Fue una ley apresurada sin referencia de estudios previos.
- b. Falta de socialización con los sectores involucrados y los especialistas del área.
- c. Falta de transparencia de la escasa socialización realizada.
- d. Vulneración de derechos constitucionales.
- e. No se realizó la consulta previa al Tribunal Constitucional Plurinacional.
- f. Mala redacción e imprecisión de términos.
- g. No se adecuó al marco normativo imperante.
- h. La ley presentaba contradicciones legales.

Esta norma es un claro ejemplo de que elaborar leyes es un arte, que debe equilibrar la decisión política con la técnica necesaria para expresar fielmente la voluntad del soberano. Realizar la inserción armoniosa de la norma en el sistema jurídico y dotar a la ley de la calidad suficiente para hacerla aceptable y perdurable en el tiempo.

**b. Ley N° 27, de 6 de julio de 2010, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional**<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> A 41 días de su promulgación anulan el nuevo Código Penal. (2018, Enero 25). *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/1/25/das-promulgacin-anulan-nuevo-codigo-penal-167701.html>

<sup>32</sup> Castro Miranda, Ery Iván. Gaceta Jurídica del periódico La Razón (2012, Septiembre, 14) *Las técnicas normativas en la legislación boliviana*. [https://www.la-razon.com/la\\_gaceta\\_juridica/tecnicas-normativas-legislacion-boliviana\\_0\\_1687031399.html](https://www.la-razon.com/la_gaceta_juridica/tecnicas-normativas-legislacion-boliviana_0_1687031399.html)

Después de dos años de vigencia, fue derogada la Parte Segunda (Procedimientos Constitucionales), por el Código Procesal Constitucional (Ley N° 254 de 5 de julio de 2012), cuando su Disposición Final Tercera señalaba: “a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, queda derogada la parte segunda de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional N° 27 (...)”.

Esto nos indica que la Ley N° 27 fue emitida de manera apresurada y con inconsistencias, debido que, al momento de legislar, los asambleístas no tomaron en cuenta al ordenamiento jurídico como un todo (integral) y muchas leyes, de esta manera, son elaboradas apresuradamente sin reflexión ni estudio.

**c. Ley N° 254 de 25 de julio de 2012, Código Procesal Constitucional** <sup>33</sup>

Esta es una de las normas que no tiene precisión respecto al lenguaje jurídico, ya que erróneamente se denominó “Código”, cuando el Artículo 4 del Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999, señala lo siguiente: “EMPLEO DEL TÉRMINO CÓDIGO. ..., se reservará el título de código a la agrupación ordenada y temática de normas referidas a una misma materia, cuya importancia jurídica o social o su larga extensión permitan su regulación unificada y con vocación exhaustiva”.

Si pensamos que la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) como órgano primigenio en la elaboración de normas, puede llevar adelante el proceso de mejora de la calidad de las leyes y la actualización, simplificación y codificación de la normativa, advertimos que, lastimosamente, carece de la capacidad necesaria para cumplir a cabalidad con esta tarea. A la fecha, la función legislativa de la ALP se manifiesta en una legislación redundante, compleja y muchas veces apartada de todo principio jurídico o marco legal imperante en el país.

Así mismo, si entendemos la producción normativa como una actividad dinámica y de alto contenido social, la tarea de legislar no concluye con la aprobación y promulgación de la norma, sino que, requiere que la misma, sea adecuadamente incorporada y aceptada por la sociedad a la cual va dirigida, por lo que es necesario el seguimiento y evaluación de

---

<sup>33</sup> *Ibíd*em

impacto y los resultados que se puedan dar, como el acompañamiento, en algunos casos, a los gobiernos sub-nacionales para la implementación de la norma. Este tipo de trabajo técnico no podrá realizarlo la ALP, que, además, debe cumplir con otras funciones de fiscalización y representación del pueblo.

### **3.3. DESAFÍOS EN TORNO A LA PRODUCCIÓN NORMATIVA**

La reelaboración de códigos y la elaboración o adaptación de leyes especiales y ordinarias requieren de un nivel técnico y académico muy alto para garantizar que las normas no sean inviables, inconstitucionales, poco prácticas o con una corta duración de tiempo, en resumen, que no sean leyes mal elaboradas, que al final representen un gasto para el Estado y generen inseguridad jurídica.

A partir de la vigencia de la nueva CPE, el país enfrenta dos grandes desafíos: la compatibilización normativa y la Codificación, que aún no concluyen. Ambos procesos no cuentan con un diseño técnico y metodológico, menos con una planificación que involucre a la sociedad civil y organizada, como directos involucrados.

Se suma a esto, la reforma de la justicia que últimamente ha contemplado dentro de sus propuestas para el cambio, acciones de cambios normativos, pero sin tomar en cuenta las evaluaciones de impacto normativo que propugna la Técnica Legislativa.

En todos estos casos, se produce una observación medular, en cuanto al proceso regular de normar, que lleva adelante el Órgano Legislativo y el proceso de generación continua, ordenada y razonada de la normativa estructurante, así como de su seguimiento y posterior evaluación de impacto.

#### ***3.3.1. La Codificación***

Un código es considerado como un instrumento de técnica legislativa, como el mayor aporte de la codificación (Guzmán 1977, p. 79).

En la época romana, la codificación del Código Civil, se dio justamente por la necesidad de ordenar el derecho vigente, de armonizar las normas de la época con los criterios de los juristas para dar certeza jurídica tanto a los ciudadanos como a los juristas.



Con la codificación se produce una reforma trascendental en materia de técnica legislativa, surge una peculiar forma de presentar lo jurídico, de formular disposiciones legales (González 1998, p. 886).

Las principales innovaciones introducidas por la codificación en materia de técnica legislativa responden a dos valores: la simplificación, que actúa sobre el lenguaje legal y la sistematización del derecho, que actúa sobre la estructuración o composición de las disposiciones jurídicas.

La simplificación y sistematización del derecho buscan reducir al máximo las posibles dudas o equivocaciones sobre cuáles son las disposiciones jurídicas que regulan una materia, cuál es su real sentido y alcance, para facilitar su conocimiento y para hacer que su manejo sea más sencillo y rápido. En definitiva, apuntan al logro de la certeza o seguridad en las relaciones jurídicas (González 1998, p.888).

#### **3.3.1.1. La responsabilidad constitucional de la Codificación**

El párrafo I, numeral 21, del Artículo 298, de la Constitución Política del Estado de 2009, establece como una de las competencias privativas del nivel central del Estado, la: *Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral.*

#### **3.3.1.2. Responsable institucional de la Codificación**

El desarrollo normativo posterior a una nueva Constitución, suele ser una tarea compleja y delicada, si hablamos de una Codificación como reforma sustancial del derecho, que comprenda tanto el derecho vigente como el derecho consuetudinario, lo que implica necesariamente la aplicación de una técnica y una gran versación jurídica, que debería estar a cargo de un grupo de expertos.

En cuanto a la identificación de un responsable directo de llevar adelante el proceso de codificación, podríamos señalar algunos entes gubernamentales, por la naturaleza de sus funciones, como, por ejemplo:

- La Vicepresidencia del Estado, en su condición de Presidencia de la Asamblea Legislativa, que de acuerdo al numeral 2 del Artículo 174 de la CPE, tiene la siguiente atribución:

“...Coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos”.

- Los Ministerios del Órgano Ejecutivo, que de acuerdo a lo señalado en el Artículo 14 del Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, tiene la siguiente atribución:

Las Ministras y los Ministros del Órgano Ejecutivo, en el marco de las competencias asignadas al nivel central en la Constitución Política del Estado, tienen las siguientes atribuciones: 16) Proponer a la Presidenta o al Presidente del Estado Plurinacional, en el área de su competencia, políticas, estrategias, acciones y proyectos de normas legales, así como programas operativos, presupuestos y requerimientos financieros.

- El Ministerio de Justicia, que de acuerdo al D.S. N° 29894 de 7 de febrero de 2009, Artículo 80, inciso b) tiene la siguiente función:

“...Proponer y dirigir las políticas y el desarrollo normativo del sector justicia, orientado a lograr justicia social”.

Cuando se revisan las funciones de la Vicepresidencia del Estado y del Ministerio de Justicia, se observa que no se tienen las atribuciones claras respecto al proceso de Codificación y, por ende, tampoco se tiene una planificación metodológica para ello.

De manera específica, no se incluye ninguna atribución codificadora o de adecuación normativa, a ninguno de los dos órganos estatales relacionados directamente al tema: el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

A la fecha, podemos decir que el país no cuenta con una estructura funcional mínima que soporte la revisión normativa estatal post Constitución, siendo el ejemplo más concreto, la inconclusa codificación.

### ***3.3.2. Avances en la Codificación***

Pese a ser un mandato constitucional importante para la seguridad jurídica, el proceso de Codificación no se completó hasta la fecha, a casi 12 años de aprobación de la CPE.

Al presente, solo se aprobaron: el Código Procesal Civil mediante Ley N° 439 de 19/11/2013; el Código de las Familias y del Proceso Familiar aprobado por Ley N° 603 del 19/11/2014, y la Ley N° 535 de Minería y Metalurgia del 28/05/2014.

En el siguiente cuadro, se puede realizar una apreciación resumida del estado actual del mencionado proceso de codificación.

**Cuadro 1** Estado actual de las Leyes consideradas en el proceso de Codificación

MATERIA	Norma Referencial	Instrumento	Aprobación	Fecha de cálculo	Días transcurridos	Años transcurridos
	Constitución Política del Estado		7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
	Normas a ser codificadas		Aprobación	Fecha de cálculo	Días transcurridos	Años transcurridos
Civil	Código Civil	Decreto Ley 12760 de 6/8/1975 elevado a rango de Ley 1071 de 06/8/1975	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
Penal	Código Penal	Ley 1768 de 10/03/1997	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
	Código del Procedimiento Penal	Ley 1970 de 25/3/1999	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
Tributaria	Código Tributario Boliviano (CTB)	Ley 2492 de 2/8/2003	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
	Reglamento al CTB	Decreto Supremo N° 27310 de 9 de enero de 2004	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
Laboral	Ley General del Trabajo	DL s/No. de 08/12/1942	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
	Código Procesal del Trabajo	Decreto Ley 16896 de 25/7/1979	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12
Comercial	Código de Comercio	Decreto Ley 14379 de 25/2/1977	7/2/2009	1/9/2021	4.589	12

Elaboración propia, con datos de la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia

### 3.3.3. Otros retos normativos

Para el presente estudio, se ha elaborado un listado de normas no mencionadas en la Codificación Constitucional, que, sin embargo, requieren de por lo menos un proceso de revisión a la luz de la nueva CPE, en el marco del nuevo Estado Plurinacional.

**Cuadro 2** Estado actual de las Leyes no consideradas en el proceso de Codificación

<b>Normas sobre las que NO existe la obligación de ser codificadas</b>	<b>Instrumento de aprobación</b>	<b>Fecha de aprobación de la CPE</b>	<b>Fecha de cálculo</b>	<b>Años transcurridos</b>
Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal	Decreto Ley N° 14933 de 29/9/1977	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley Orgánica de la Contraloría General	Decreto Ley N° 14933 de 29/9/1977	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley del Sistema de Control Fiscal	Decreto Ley N° 14933 de 29/9/1977	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Código de Salud	Decreto Ley N° 15629 de 18/7/1978	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley Orgánica de la Policía Boliviana	Ley N°734 de 8/4/1985	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de Administración y Control Gubernamentales	Ley N°1178 de 20/7/1990	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley del Medio Ambiente	Ley N°1333 de 27/4/1992	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas	Ley N°1405 de 30/12/1992	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de Electricidad	Ley N° 1604 de 21/12/1994	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)	Ley N° 1600 de 28/10/1994	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de Forestal	Ley N° 1700 de 12/7/1996	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Código de Comercio	Decreto Ley 15184 de 15/12/1997	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley del Mercado de Valores	Ley N°1834 de 31/3/1998	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de Seguros	Ley N° 1883 de 25/6/1998	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley General de Aduanas	Ley N° 1990 de 28/7/1999	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley del Procedimiento Administrativo	Ley N° 2341 de 23/4/2002	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Código Nacional de Tránsito	Decreto Ley N° 10135 de 16/2/1973 elevado a rango de Ley N° 3988 de 18/12/2008	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de Hidrocarburos	Ley N° 3058 de 17/5/2005	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de la Reforma Agraria INRA	Ley N° 1715 de 18/10/1996	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>
Ley de Reconducción de la Reforma Agraria (INRA)	Ley N° 3545 de 28/11/ 2006	7/2/2009	1/9/2021	<b>12</b>

Elaboración propia, con datos de la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia

En este cuadro, se puede ver que el reto de la producción normativa en su vertiente actualización, debe ser considerada una política legislativa y un evento permanente de retroalimentación continua, para que la estructuración normativa sea llevada a cabo, de acuerdo a la realidad del país en función a la vertiginosidad de los cambios en el contexto mundial.

### 3.4. Reforma del Sistema Judicial

En octubre de 2015, Héctor Arce Zaconeta, en su condición de Procurador General del Estado, reflexionó sobre la “*Transformación del Sistema Judicial en Bolivia*”<sup>34</sup>, indicando como una medida a mediano plazo, la siguiente:

Se debe concluir la tercera codificación que se lleva adelante, aprobándose los códigos faltantes con la misma visión con la que se aprobaron los primeros cinco códigos en el periodo 2010-2015. Dichos códigos deben ser redactados por comisiones codificadoras de alto nivel formadas por los mejores y más sanos profesionales que tenemos en Bolivia.

En torno a los problemas de acceso a una justicia pronta y oportuna, esta hubiera sido la única alusión realizada respecto al tema de la codificación dispuesta constitucionalmente, confirmando la necesidad de que este trabajo sea desarrollado por un grupo de alto nivel académico.

#### 3.4.1. *La Cumbre Nacional de Justicia Plural*

El 2016 se impulsó la "Cumbre Nacional de Justicia Plural para Vivir Bien", con el objetivo de poner fin a la crisis de la justicia y realizar la ingeniería reformadora de la justicia.

La misma tuvo serios cuestionamientos en cuanto a los temas centrales abordados para frenar la crisis judicial y como resultado de ello, muchos sectores abandonaron el evento, restando legitimidad al mismo.<sup>35</sup>

Pese a ello, se aprobaron e instalaron seis mesas de trabajo:

---

<sup>34</sup> Zaconeta, Héctor. Página Siete. *Transformación del Sistema Judicial en Bolivia*. (2015, Octubre 8). <https://www.paginasiete.bo/ideas/2015/10/11/transformacion-sistema-judicial-bolivia-72863.html>

<sup>35</sup> Los Tiempos. *Cumbre de Justicia con primeros consensos*. (2016, Junio 11). <https://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20160611/cumbre-justicia-primeros-consensos>.

Mesa 1. Elección de Magistrados y Consejeros del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Mesa 2. Acceso a la Justicia Plural.

Mesa 3. Retardación de Justicia.

Mesa 4. Corrupción en el Sistema de Justicia.

Mesa 5. Política Criminal y Justicia Penal.

Mesa 6. Formación, Ingreso, Capacitación y Régimen Disciplinario de Servidores Judiciales y Profesionales Abogados.

En ninguna de las mesas se trató la hiperinflación normativa u obsolescencia o la falta de claridad de algunas leyes, o la codificación inconclusa, como aspectos, que incidan en la falta de justicia y la inseguridad jurídica.

Con el fin de dar cumplimiento a las conclusiones de esta Cumbre, ocho meses después, se promulgó la Ley No. 898 de 26 de enero de 2017, para crear una Comisión de Seguimiento de las Conclusiones y definir una agenda de trabajo. Esta Comisión tiene la Secretaría Técnica al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

La Comisión promovió el desarrollo de diversas disposiciones normativas como ser: i) La Ley N° 1104 de 27 de septiembre de 2018, que dispone la creación de veintidós (22) salas constitucionales en los nueve (9) departamentos del país; ii) La elaboración de la propuesta de Reglamento para la Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de la Magistratura mediante acuerdo 072/201; iii) La elaboración de la propuesta de proyecto del Manual de Ingreso a la Carrera Judicial, aprobado por el Consejo de la Magistratura mediante resolución 073/2018; iv) Elaboración del proyecto de Ley de Abreviación Procesal Penal.<sup>36</sup>

En la página web del Ministerio de Justicia ([www.ministeriodejusticia.gob.bo](http://www.ministeriodejusticia.gob.bo)), no se tiene ningún documento oficial que informe sobre los avances en la reforma a la justicia, solo notas de prensa.

---

<sup>36</sup> Informe sobre el estado de la justicia en Bolivia 2018. Fundación CONSTRUIR. (2019, Abril).

Respecto a los avances en la reforma judicial, el Ministerio de Justicia destacó que: “el proceso *de la Reforma Judicial* (sic) avanza en su segunda fase con el proceso de propuesta, debate, modificación y aprobación de leyes que servirán para brindar una eficiente administración de justicia al ciudadano”.<sup>37</sup>

Así mismo, señaló la necesidad de trabajar con la sociedad civil, en la construcción de una serie de propuestas que están marcando la agenda del país o las, también llamadas, leyes de emergencia.

Lo señalado por el Ministro, solo confirma que la reforma normativa no es una actividad planificada, ni prioritaria y los problemas que aborda la técnica legislativa, tampoco se consideran como un aspecto influyente en la inseguridad jurídica, que deban resolverse para reformar la justicia.

### ***3.4.2. Desarrollo Normativo en el marco de la reforma a la justicia***

El 01 de septiembre de 2021, el Ministro Lima presentó el diagnóstico de la justicia y el diseño de seis ejes para encarar la reforma judicial en el país, hablando por primera vez del *Desarrollo Normativo*.

En este eje, el Ministerio afirmó que:

Se tiene previsto desarrollar e implementar políticas públicas y normativas específicas para la reforma del sistema de justicia. Así se garantiza el acceso a la justicia, los métodos alternativos de solución de conflictos, los derechos fundamentales, entre otras medidas, en coordinación con todos los niveles del Estado y la sociedad civil”.

Señaló como normativa a priorizar, la Ley de modificaciones a la Ley N° 004 contra la corrupción Marcelo Quiroga Santa Cruz; Proyecto de Ley de modificaciones de la Ley N° 044 de juicios de responsabilidades; Proyecto de Ley de modificaciones de la Ley N° 1104 de creación de salas constitucionales; Proyecto de Ley de modificaciones de la Ley N° 025, de 24 de junio de 2010 del Órgano Judicial; Proyecto de Ley del Servicio de Derechos Reales,

---

<sup>37</sup> Prensa, Ministerio de Justicia. *Ministro Iván Lima destaca avances en el Proceso de Reforma Judicial*. (2021, Febrero 28). <https://www.justicia.gob.bo/portal/noticia.php?new=onut>

modificaciones a la Ley N° 348; Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, y la Ley de Jurisdicción Agroambiental.

### 3.4.3. *Observaciones al Desarrollo Normativo*

#### **a. Proyecto de Ley de Jurisdicción Agroambiental** <sup>38</sup>

El Tribunal Agroambiental, el año 2020, en la presentación oficial de este proyecto de ley, indicó que desde la gestión 2012, en reiteradas oportunidades, presentó a la Asamblea Legislativa Plurinacional, un proyecto de Ley sobre la materia. Inicialmente, se denominaba “Código Procesal Agroambiental”, posteriormente, luego de revisiones en la gestión 2018, se desarrolló un nuevo proyecto denominado: “Ley de la Jurisdicción Agroambiental”. <sup>39</sup>

Esta situación, solo evidencia que no existe una agenda legislativa nacional que priorice un proceso normativo acorde a la nueva constitución; esto solo agrava la crisis que vive el sistema de justicia, privando al mundo litigante de la certeza jurídica tan necesaria en estos tiempos.

El 27 de julio de 2021, el Tribunal Agroambiental y el Ministerio de Justicia, presentaron de manera oficial a la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, una propuesta de Código Procesal Agroambiental.<sup>40</sup>

Sin duda, la iniciativa del Tribunal Agroambiental de elaborar, socializar y presentar el proyecto de ley, traduce el compromiso que tiene esta institución con la población, compromiso que debería constituirse en una obligación para todos los Órganos del Estado, a través de la implementación de una política legislativa de actualización y mejora continua de la normativa.

---

<sup>38</sup> Porta Jurídico Lexivox libre <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N929.html>

<sup>39</sup> Noticias Tribunal Agroambiental. *Para su tratamiento y consideración PROYECTO DE LEY DE LA JURISDICCIÓN AGROAMBIENTAL SE AGENDA POR PRIMERA VEZ EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL.* (2020, Marzo 04). <https://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/2020/03/04/para-su-tratamiento-y-consideracion-proyecto-de-ley-de-la-jurisdicion-agroambiental-se-agenda-por-primera-vez-en-la-asamblea-legislativa-plurinacional/>

<sup>40</sup> Noticias. Tribunal Agroambiental. *Tribunal Agroambiental y Ministerios de Justicia presentan la propuesta de Código Procesal Agroambiental al Vicepresidente de Bolivia,* (2021, Julio 27). <https://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/2021/07/27/tribunal-agroambiental-y-ministerio-de-justicia-presentan-la-propuesta-de-codigo-procesal-agroambiental-al-vicepresidente-de-bolivia/>



**b. Ley 348 de 9 de marzo de 2013, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.<sup>41</sup>**

Pese a ser una ley tan importante para las mujeres<sup>42</sup>, es objeto de improvisación y politización. Y, de acuerdo a lo señalado por el Ministro de Justicia, Iván Lima, se tiene más de 1000 propuestas de modificación a la Ley N° 348.

La Ley 348 tiene ocho (8) años de vigencia y ha sufrido una modificación legislativa (en sentido estricto), con la Ley N° 1153 de 25 de febrero de 2019, que modifica el Parágrafo I del Artículo 13.

En cuanto a su disposición reglamentaria, el Decreto Supremo N° 2145 de 14 de octubre de 2014, también ha sido constantemente modificado por el: Decreto Supremo N° 2610 de 25 de noviembre de 2015, a solo 1 año del primero, a los cuatro años por el Decreto Supremo N° 4012 de 14 de agosto de 2019, y solo 1 año después por el Decreto Supremo N° 4399 de 26 de noviembre de 2020.

**c. Ley N° 025 de 24 de junio de 2010 del Órgano Judicial**

En lo que corresponde al proceso de adecuación normativa a la nueva CPE y la reforma legal en el marco de la Cumbre de Justicia, el rol del Órgano Judicial ha demostrado muy poca iniciativa y poca o casi nula preponderancia, pese a ser el ente más calificado para dirigir este tipo de procesos, por reunir el conocimiento legal y jurídico necesarios, y la experiencia de la aplicación práctica de las leyes.

Para profundizar en el tema, tendríamos que realizar otra investigación, sin embargo, nos limitaremos a realizar algunas observaciones a la compatibilización normativa que establece la Ley N° 025.

De manera general, diremos que:

---

<sup>41</sup> Portal Jurídico Lexivox libre. (2021, Julio). <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N2145.html>

<sup>42</sup> Fundación Construir. *Ministro Lima: Mejora a la Ley 348 serán consensuadas con participación de sectores.* (2021, Febrero 7). <https://www.fundacionconstruir.org/monitoreo/ministro-lima-mejoras-a-la-ley-348-seran-consensuadas-con-participacion-de-sectores/>

La Disposición Transitoria Tercera, establece un periodo de dos (2) años para adecuar todos los códigos a la Ley de Organización Judicial, que a la fecha no se ha cumplido, como ejemplo evidente, se tiene la propuesta del Código Procesal Agroambiental, tan necesario.

La Disposición Transitoria Séptima, señala que: *El Registro Público de Derechos Reales y las Notarías de Fe Pública, continuarán en sus funciones sujetos a las normas anteriores a la presente ley, en tanto no se defina su situación jurídica mediante una Ley especial que regule tales institutos jurídicos.*

La Disposición Transitoria Décima Primera, refiere que: *Los juzgados contravencionales entrarán en vigencia a partir de la aprobación de una ley especial.*

La Disposición Transitoria Décima Tercera, indica: *La Asamblea Legislativa Plurinacional en el plazo máximo de 180 días a partir de la promulgación de la presente Ley, sancionará la Ley de Deslinde Jurisdiccional.* En este caso, no se cumplió con el plazo establecido, la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional fue aprobada recién el 16/12/2010.

La Reforma a la Justicia, inicialmente, no contemplaba la reforma normativa, sin embargo, a partir de este año, el actual Ministro de Justicia ha expresado en varias oportunidades que, en algunos casos, es necesaria la modificación y actualización del marco normativo imperante.

Los ejemplos citados, solo demuestran que no existe una política y agenda de mejora de la legislación y que la adecuación del marco normativo a la CPE de 2009 no es una prioridad.

Se continúa con la vieja lógica de elaborar y modificar las leyes por las circunstancias del momento y a la rápida, sin los estudios previos necesarios que puedan servir para elaborar leyes efectivas y perdurables en el tiempo, que puedan brindar seguridad en la aplicación del derecho vigente.

Por otro lado, la tarea de Reformar la Justicia, a través de la vertiente de mejorar la producción y actualización normativa, es un trabajo altamente especializado y, al mismo tiempo, titánico, que requiere necesariamente de un equipo multidisciplinario capacitado técnica y legamente; de un órgano técnico, que sin presión política lleve adelante todo el proceso normativo, sobre todo, en cuanto a una abierta socialización y concertación con todos

los actores de producción normativa en el país y de la sociedad civil (universidades, colegios de profesionales, mundo litigante, ciudadanía en general) y la formulación de propuestas claras, útiles, armoniosas con el marco jurídico imperante.

Un país fuerte en busca de desarrollo, debe brindar certeza jurídica en las reglas de juego, a sus gobernados, para ello necesita tener un marco normativo claro y los ciudadanos merecemos leyes claras, coherentes, adecuadamente incorporadas en el sistema jurídico, que respeten los derechos constitucionales e internacionales y, sobre todo, que estén acordes a los cambios tan vertiginosos del mundo y las necesidades de la sociedad; solo así se podrá contribuir al fortalecimiento institucional y se dará el paso primordial para garantizar el acceso a una justicia real, sabiendo cuáles son las leyes vigentes y que, además, sean reconocidas a través de la genuina aceptación social.

## CAPITULO IV

### PROPUESTA

#### 4.1. Directrices de Técnicas Legislativas

Para lograr que las iniciativas elaboradas por los actores políticos sean cada día mejor y tengan armonía con el resto del ordenamiento jurídico, se requiere utilizar modernas técnicas legislativas.

El término, Técnica Legislativa es la expresión más usual, pero también se le denomina: técnica normativa y técnica jurídica. En la actualidad, se utiliza el término de técnicas legislativas para referirse a un sistema de aspectos sustanciales (mecanismos de decisión, procedimiento de seguimiento y monitoreo) y formales de la elaboración de leyes (Gallegos 2014, p. 61).

En sentido formal, coincide con el análisis de aspectos lingüísticos y jurídicos: directrices para la redacción y estructura de textos normativos. En sentido sustancial, corresponde al análisis de aspectos económicos, políticos y sociales de la legislación: técnica del check-list, técnica del análisis de impacto regulatorio y técnica o sistema de evaluación de la eficacia de las normas. Además, proponen agregar dos componentes más: 1. la extensión de las directrices de técnica legislativa a todos los órganos productores de normas públicas, sean estas legislativas o administrativas; 2. la formación de profesionales expertos en las diversas técnicas que lo componen (Uruguay 2007, p.25, como se citó en Gallegos 2014, pp.195-196).

De esta manera, podemos decir que las técnicas legislativas, abarcan cuatro áreas:

- Evaluación de Impacto Social.
- Técnica de análisis de impacto regulatorio ex ante y ex post.
- Técnica de Lista de Chequeo o Check-List.
- Directrices para la redacción y estructura de las leyes.
- Técnica de evaluación de leyes.

Entonces, podemos decir que las técnicas legislativas, permiten, a través de una metodología, formularios e informes básicos, analizar el entorno social, económico, político

y jurídico, en el cual se va a insertar la norma que se desea crear o reformular y, a partir de ahí, formular propuestas concretas, desde la perspectiva de mejorar la calidad de fondo y forma de las normas, así como del proceso, que va desde el diseño y redacción de los anteproyectos normativos hasta su publicación y post evaluación.

## **4.2. Evaluación del Impacto Social (EIS)**

La Evaluación del Impacto Social (EIS) es un modelo a seguir de la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto de Australia <sup>43</sup>, que puede ayudar a mejorar las leyes y políticas en todos los niveles gubernamentales, al establecer el alcance del componente social de las evaluaciones de impacto.

La EIS como metodología o instrumento, es el proceso para evaluar los impactos sociales; comprende el análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas, de las intervenciones planeadas –normas, políticas, programas, planes, proyectos– así como de cualquier proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones. <sup>44</sup>

La evaluación abarca todos los posibles impactos que tuviera sobre los seres humanos y sobre todas las formas en que las personas y comunidades interactúan con el ambiente sociocultural, económico y biofísico que las rodea; por ello, la EIS se relaciona con un sinnúmero de campos especializados, por lo que este tipo de evaluaciones integrales deben ser llevadas a cabo por un equipo.

La EIS es un modelo, que va más allá de una predicción de los impactos adversos, exige un compromiso con la sostenibilidad y la integridad científica y el empoderamiento de los grupos sociales, pues, todos los problemas que afectan a las personas directa o indirectamente, son pertinentes para la evaluación.

### **4.2.1. Características de la EIS en un contexto internacional <sup>45</sup>**

---

<sup>43</sup> International Association for Impact Assessment-IAIA <https://www.iaia.org/>

<sup>44</sup> Cfr. Vanclay, Frank (trad. Susana Carrera Risco. Preval), “*Principios internacionales de la evaluación del impacto social*”, Asociación Internacional de Evaluación del Impacto, Australia, 2004, Núm. 2, pp. 3-4. En Internet: <http://preval.org/files/00426.pdf>. Consulta: enero 2014.

<sup>45</sup> Cfr. Gallegos, Moreno Martha. *Elaboración de leyes, proyectos e iniciativas legislativas*, 1ª Edición 2014, Zacatecas-México, pp. 199-200.

La EIS como metodología tiene una serie de técnicas que incluyen valores, uno de ellos es que: *las personas tienen derecho a participar en la toma de decisiones acerca de las intervenciones planteadas que afectarán sus vidas.*

También, incluye principios y lineamientos, entre ellos: *el respeto por los derechos humanos debe subyacer a todas las acciones, la promoción de la equidad y la democracia debe ser el motor principal de la planificación del desarrollo, la existencia de la diversidad entre culturas que debe reconocerse y valorarse, las opiniones y los puntos de vista de los expertos no deben ser la única consideración en las decisiones.*

Dentro de los principios rectores, podemos rescatar:

*Principio de interiorización de costos: toda intervención debe interiorizar el costo social y ecológico total mediante el uso de instrumentos económicos y otros.*

*Principio de quien contamina, paga: el costo total de evitar o compensar los impactos sociales debe ser asumido por las empresas.*

*Principio de prevención: es preferible y más económico a largo plazo, prevenir los impactos sociales negativos y el daño ecológico, que tener que reparar o rectificar el mismo.*

*Principio de subsidiaridad: el poder de decisión debe ser descentralizado, las decisiones transparentes y tomarse lo más cerca posible de la población afectada.*

Introduce, además, una “evaluación de impacto familiar”, con el propósito de guiar las iniciativas que benefician a las familias en todo el mundo.

La importancia de esta metodología, radica en la necesidad de contar con una idea clara de la realidad imperante en la sociedad a momento de diseñar, proponer y discutir una legislación.

### **4.3. Técnica de análisis del impacto regulatorio (AIR)<sup>46</sup>**

Esta es una de las técnicas que más se ha implementado en los países desarrollados, para lograr el control de la legislación y la mejora regulatoria de las normas.

#### **4.3.1. Concepto**

El análisis del impacto regulatorio es una herramienta que brinda soporte a las decisiones que crean reglas, suministrando valoración de costos y beneficios de las diversas opciones regulativas, con base en investigaciones empíricas, buscando mostrar aquellas opciones que signifiquen un beneficio neto para la comunidad.<sup>47</sup>

El AIR es un análisis completo del impacto, los costos y los beneficios de las regulaciones, pero no lo es todo, es solo una técnica para la mejora regulatoria, entendida como una política pública que eleva la calidad de las normas jurídicas con herramientas de análisis económico.

#### **4.3.2. Objetivo**

El objetivo primordial es producir una legislación efectiva, al menor costo social posible, mediante la evaluación crítica de los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes, así como de las propuestas no regulatorias.

El AIR promueve la eficiencia del mercado, protege los derechos y la seguridad de los ciudadanos y garantiza la prestación de bienes y servicios públicos.

#### **4.3.3. Origen**

La técnica del AIR es una innovación derivada de la caracterización del “buen legislador” elaborada por los técnicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por consiguiente, está fuertemente asociada con la buena calificación de un país como receptor de inversiones.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 205.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

Para la OCDE, el término regulación, abarca una variedad de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos para las empresas y personas. “Las regulaciones incluyen leyes, órdenes formales e informales y reglamentos subordinados que emanan de todos los órdenes de gobierno, así como normas procedentes de organismos no gubernamentales o autorreguladores en los que los gobiernos han delegado facultades en materia de regulación.”<sup>49</sup>

#### **4.3.4. Pilares del AIR**

Los tres pilares del AIR, son:

- La desregulación, a través sobre todo de la reducción de los trámites y la transparencia regulatoria;
- La creación de nuevas regulaciones, a través del uso de metodologías en la producción normativa, mecanismos para mejorar el cumplimiento y la evaluación de alternativas tanto regulatorias como no regulatorias;
- La reforma, mejorando las regulaciones existentes a través de la actualización y la reducción del papeleo y los trámites gubernamentales.

#### **4.3.5. Estructura básica del AIR**

El AIR como metodología tiene la siguiente estructura (Gallegos 2014, p. 207):

- La descripción del problema, la racionalidad de la intervención, el objetivo de la intervención y la revisión del marco legal vigente.
- Los fundamentos de la necesidad del cambio del marco legal vigente.
- La justificación de la opción normativa a implementarse.
- El balance de opciones, cuantificación de impactos, manifestación de riesgos, restricciones.

---

<sup>49</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria, Publishing, París, 2012, p. 21.



- La elección de la mejor opción, selección de la implementación y otros.
- Las conclusiones.
- El resumen de la intervención a realizar, en términos de costos, beneficios y contingencias.

#### **4.3.6. *Cómo funciona el AIR***

Para entender este modelo, es necesario comprender que la mejora regulatoria es una política pública y su relación con las evaluaciones ex ante y ex post de la normativa.

##### **Ciclo de política regulatoria**

El sistema de política regulatoria comprende el ciclo por medio del cual las reglamentaciones se diseñan, elaboran, aplican, hacen cumplir y evalúan una vez que entran en vigor. Una evaluación ex post sólida permite entender mejor las limitantes de cierta regulación. Un sólido análisis ex ante basado en evidencia, proporciona elementos para evaluar con profundidad la manera como se aplicó la regulación y el impacto que pudo tener (Gallegos 2014, p. 208).

##### **Vínculo entre el AIR ex ante y la evaluación ex post**

El AIR implica la evaluación previa de cómo la legislación y los reglamentos propuestos afectarán la economía de un país, la sociedad, el presupuesto, las leyes vigentes y los convenios internacionales.

A través del AIR, los gobiernos pueden mejorar la calidad de sus intervenciones, asegurando que los impactos intencionales y no intencionales de los proyectos de ley y reglamentos, sean evaluados por adelantado –ex ante– y forman un insumo para la redacción de leyes y la formulación de políticas (Gallegos 2014, p. 210).

En la evaluación ex ante, el problema y los objetivos regulatorios o de política pública deben establecerse claramente, para que la formulación de las preguntas en torno a las cuales realizar las evaluaciones ex post pueden ser eficaces.

El Ejecutivo es quien elige las áreas identificadas dentro del AIR y es el que formula las evaluaciones de los efectos propuestos basados en los de la norma proyectada.

#### **4.3.7. Elementos esenciales del análisis de impacto regulatorio**

Tomás Vásquez Lepinette, un estudioso sobre el tema, establece los elementos esenciales del análisis de impacto regulatorio (Lépinette, p.20):

**1. Análisis costo-beneficio.-** Con carácter previo se deben establecer: 1. El Método de cálculo del análisis costo-beneficio, que implica evaluar campos cuantificables en términos monetarios, o explicar los casos en que no es posible la cuantificación. 2. El Perímetro de aplicación del análisis, tales como, el tipo de normas objeto del análisis –todas o solo algunas en función al criterio de importancia social, económica– y al ámbito de análisis en sí mismo, su exhaustividad –todos los costos, o solo algunos–.

**2. El tipo de descuento.-** Al calcular los costos y beneficios esperados, hay que tener en cuenta datos económicos que se producirán probablemente en el futuro.

**3. Evaluación del riesgo.-** Tiene por finalidad valorar la viabilidad general de una determinada opción, esto es, si los beneficios (teniendo en cuenta el riesgo) exceden de los costos o si los costos de una eventual solución negativa son tan altos que debe seguirse el principio de precaución.

**4. Efectos sobre la competencia.-** Se deben tomar en cuenta algunos criterios mínimos, tales como: la necesidad, la proporcionalidad, la mínima distorsión, la eficacia, la transparencia y la predecibilidad.

**5. Efectos sociales de la regulación, en particular, sobre la reducción de la pobreza.-** La finalidad esencial debería ser el estudio de las consecuencias de una determinada regulación sobre la reducción de la pobreza, para que el beneficio económico favorezca a las esferas sociales menos protegidas. Se debe medir la afectación sobre el empleo, acceso al crédito o a la propiedad.

#### **4.3.8. Sistema de evaluación del análisis de impacto regulatorio**

Una de las funciones principales del AIR es la creación de un marco racional de decisión que permite evaluar las consecuencias de las decisiones político-legislativas. Le siguen una serie de fases y se sustancian en un documento. Se pueden distinguir tres fases diferentes:

Fase 1. Determinación general de los efectos.

Fase 2. Primera evaluación cualitativa de los efectos más relevantes.

Fase 3. Análisis cualitativo y cuantitativo en profundidad, sobre los efectos más relevantes.

El AIR no es solo un sistema, sino que busca plasmarse en un documento que debe dar respuesta a una lista de preguntas. Desde el punto de vista práctico, se suele elaborar un checklist (Gallegos 2014, pp. 218-219).

#### **4.4. Técnica de Lista de Chequeo – Checklist**

##### **4.4.1. Antecedentes**

Esta técnica comenzó a utilizarse en el ámbito legislativo a mediados de la década de los 70, en Hamburgo, Alemania, donde, actualmente, se utiliza únicamente en la administración, más no en el Parlamento, no existe la obligación de adjuntar la checklist al proyecto de ley, por lo cual, los funcionarios de la administración no están obligados a mostrar las respuestas, privándoles de tomar rápido contacto con los objetivos, costos, etc. de los proyectos para considerar la viabilidad de los mismos.

El uso la checklist se extendió rápidamente a otros países como Suiza en 1978; Noruega, 1987; Francia, 1993; Italia, Austria y Estados Unidos; aunque, luego, en este último tiempo, fueron substituidas por un conjunto de principios análogos a los de planificación presupuestaria y se redujo su ámbito al estudio del impacto económico de la norma (Gallegos 2014, p. 221).

En España, desde 1990 se introdujo la técnica de checklist aunque en el ámbito del Ejecutivo, con el “Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos

normativos que se elaboran al Consejo de Ministros”. No está dirigido exclusivamente a los anteproyectos de ley, sino también a normas inferiores (Gallegos 2014, p. 221).

#### **4.4.2. Definición**

La checklist consistente en dar respuesta a un catálogo –lista– de preguntas, formulado desde el diseño de la elaboración del proyecto; técnica que obedece a un triple propósito: moderar la fiebre normativa, evitar el exceso de refinamiento legislativo y elevar la eficacia de las normas jurídicas. (Ruiz 2004, p. 460)

De acuerdo a Leiva (1998), una checklist es un conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo. Se redacta de manera tal que pueda contestarse indicando “sí” o “no” en casilleros.

En español se van imponiendo traducciones como: lista de chequeo, lista de comprobación, lista de verificación o lista de control y es adaptable a cualquier tipo de norma positiva, ley, decreto, reglamentación, etc.

Una lista de comprobación consiste en un cuestionario destinado al encargado de elaborar una norma, con la finalidad de ayudar a racionalizar su tarea, para contrastar la necesidad o no de normativa proyectada, o la modificación de la existente, motivando a reflexionar sobre otras alternativas (Uruguay 2007, pp. 41-42).

#### **4.4.3. Eficacia**

Esta técnica busca que las normativas una vez en vigor, sean eficaces, que cumplan con sus objetivos, con el menor costo posible.

También, facilita datos, para analizar si la norma se adecua a la realidad social a la que se destina así como los diferentes tipos de costos –económicos, de personal, materiales, etc.

Si bien la lista de verificación es un registro de datos y no su análisis, generalmente muestra los problemas en la propuesta normativa, defectos substanciales. Aunque no

garantiza que se dicten normas innecesarias, sí puede prevenir que se adviertan errores en la promulgación de futuras normas contradictorias e ineficaces.

Se puede caer en el error de subvalorar la importancia de la listas, sin embargo, ellas señalan las tareas a seguir en el proceso de viabilidad de una norma y coadyuvan para que el espíritu de la misma no sea desvirtuado de manera posterior a su aprobación, promulgación o puesta en vigencia.

Un modelo de la lista Checklist o Cuestionario Azul, tal como se lo denominó posteriormente en Alemania y el modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se pueden apreciar en el Anexo A y B.

#### **4.5. Directrices para la Redacción y Estructura de las Leyes**

Tienen origen en los años 70, en Austria, Alemania, Suiza y otros países europeos donde existía la práctica de dictar reglamentos sobre la elaboración de proyectos de ley. En la década de los 80 y principios de los 90, la mayoría de los países de Europa empezaron a formular manuales con reglas específicas para la aplicación práctica (Gallegos 2014, pp. 234-235).

##### **4.5.1. Concepto**

Las directrices son reglas de técnica legislativa que instruyen a efectos de saber cómo hacer mejores normas desde el punto de vista lingüístico y lógico-formal, es decir, la técnica legislativa en sentido estricto (como se citó en Carbonell, 2005, p. 571).

Las directrices son conjuntos de reglas sencillas, sistematizadas por temas, dirigidas a los encargados de redactar las disposiciones jurídicas, que contienen recomendaciones u órdenes (Gallegos 2014, p. 235).

##### **4.5.2. Objetivo**

Las directrices tienen como objetivo fundamental lograr un mayor grado de cumplimiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica de las normas con la homogeneidad y regulación en origen de los textos de las disposiciones (Gallegos 2014, p. 235).

Ayudan a utilizar un lenguaje apropiado, de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos.

Cuando un texto legislativo no es redactado correctamente, la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley, desaparecen. Es por ello que los aspectos de forma relativos a la redacción y estructura de las leyes adquieren gran importancia.

Como ejemplos resaltantes, podemos citar a Colombia, que en 2010 publicó Directrices de Técnica Normativa que incluye un anexo denominado “Manual para la elaboración de textos normativos-proyectos de decreto y resolución”. La Ley del Digesto Jurídico Nicaragüense, aprobado por la Asamblea Nacional en 2012, establece los principios, procedimientos, atribuciones, metodologías, técnicas y criterios para su elaboración, aprobación y actualización, siendo el primer país centroamericano en aprobar una ley de esta naturaleza (Gallegos 2014, pp. 235-236).

#### **4.6. Técnica de Evaluación de Leyes**

El término genérico evaluación de impacto se usa para asegurar que las leyes, reglamentos, programas y políticas sean económicamente viables, socialmente equitativos y ambientalmente sostenibles. Los especialistas, comúnmente, distinguen tres momentos o formas de evaluación: la evaluación legislativa ex ante –previa–, la evaluación legislativa de acompañamiento y la evaluación legislativa ex post –posterior. Las evaluaciones de impacto se originan en el año 1950 (Gallegos 2014, p. 237).

A continuación, presentamos algunos modelos de evaluación de leyes:

##### ***4.6.1. Evaluación legislativa de acuerdo a Josu Osés Abando***

La evaluación legislativa “consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley –o en una política pública– y el análisis de los efectos producidos” (Abando 2008, p. 59).

Se trata de analizar si la ley se aplica efectivamente; el grado de cumplimiento de los objetivos; la posible aparición de efectos no previstos e incluso indeseados; el grado de litigios que ha originado, el costo económico que ha generado su implementación; los posibles defectos textuales y que en su momento no se detectaron; la coherencia y prontitud

de la reglamentación y asignación de presupuesto por parte del Ejecutivo; si se podría sacar más provecho a los fondos disponibles mejorando la gestión, etc. (Abando 2008, p. 71).

En definitiva, ver si una ley o leyes han logrado el objetivo que perseguían originalmente y si han sido efectivas y eficaces, se denomina evaluación legislativa.

**Este método presenta las siguientes características:**

- **Sistematicidad:** Estudio integral de una ley o, propiamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública.
- **Continuidad:** La evaluación debe ser permanente, como lo es la función legisladora.
- **Posterioridad:** Debe ser posterior a la publicación de la ley.

**Los Criterios de Evaluación que se manejan, son:**

**Efectividad jurídica.** Consiste en medir el grado en el que la ley ha sido efectivamente aplicada y en qué condiciones. Desde un enfoque jurídico, la evaluación puede abarcar: la ley que da soporte jurídico a la materia, la normatividad reglamentaria de desarrollo y las partidas anuales previstas en el Presupuesto del Estado que afectan tanto desde el punto de vista de la dotación económica como de la fijación de un programa con objetivos claros y evaluables.

El estudio del bloque normativo debe abarcar tanto la calidad formal de las normas que lo componen, así como su adecuada integración entre sí y respecto al sistema al que forma parte.

**Criterios económico-empíricos.-** La complejidad que puede alcanzar una evaluación de este tipo y la suma de conocimientos técnicos, solo se pueden garantizar mediante una óptica multidisciplinar, que comprende las siguientes características: **1. Eficiencia:** La óptima utilización de recursos disponibles desde la perspectiva de gestión. **2. Eficacia:** Valora si se han logrado los objetivos perseguidos ¿Conseguimos el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?, ¿en qué grado?, ¿ha habido efectos colaterales, positivos o negativos? (Abando 2008, p. 61).

Para este autor, existen peculiares relaciones entre norma y realidad, entre ley y políticas públicas, toda vez que la gran mayoría de las decisiones y acciones públicas se sustentan en un texto jurídico.

#### **4.6.2. Evaluación de leyes de acuerdo a Ulrich Karpen**

Este autor propone un sistema de evaluación de las consecuencias de las leyes que comprende diversos tipos, formas, criterios, métodos y técnicas para evaluar leyes. A diferencia del anterior, considera que se puede aplicar este método ex ante y durante la tramitación de una norma.

Gallegos (2014) define lo que es la evaluación de las consecuencias de las leyes, en los siguientes puntos:

- **Costos de las leyes.** - La transformación de las leyes requiere de un elevado gasto financiero, administrativo, etc., lo que exige una revisión básica de las consecuencias de las leyes. El autor señala: *La abundancia de leyes lleva a una acumulación de los costos.*

- **Efectos financieros de una ley.** - Las leyes que regulan materias económicas, deben ser evaluadas con bastante detalle, por ejemplo: los costos de la producción, de alguna restricción, de la industria secundaria, de la pérdida de puestos de trabajo con la consiguiente caída de impuestos, del aumento del costo para los consumidores en el mercado.

- **Costos burocráticos de la economía.** - Frecuentemente no se piensa en los costos burocráticos y el gasto administrativo para las pequeñas y medianas empresas.

- **Costos para la administración.** - El legislador frecuentemente no tiene una idea precisa de los gastos complementarios y de las tareas que lleva consigo el proyecto de ley.

- **Aceptación entre la ciudadanía.** - Se debe considerar que si las leyes son aceptadas por el ciudadano, si las cumple. La multiplicidad de leyes constituye una barrera para el cumplimiento voluntario de la ley. Por ejemplo: las leyes fiscales resultan caóticas de tal modo que nadie puede manejar el ampuloso material jurídico, ni los juristas, ni el ciudadano en común.

**En cuanto a la forma de evaluación ex post, indica:**



La ley debe ser examinada, para ver si funciona como corresponde, después, su aprobación en intervalos regulares. A este proceso deben contribuir el Parlamento, el Ejecutivo, las autoridades administrativas, los tribunales, los abogados y los mismos destinatarios de la ley. A partir de sus impresiones e informaciones se debe formar una opinión oficial sobre si la ley es o no un buen producto (Gallegos 2014, p.241).

**Los criterios que se evalúan, son:**

- **Efectividad, vigencia, cumplimiento.**- Debe examinarse si la ley es cumplida de hecho. Por ejemplo, las leyes de tránsito.
- **Grado de cumplimiento del objetivo.**- Examina si los objetivos políticos que el legislador pretende alcanzar con la ley son alcanzados de hecho.
- **Eficiencia, relación costos-utilidad.**- Se cuestiona si la utilidad del deber ser está en una relación proporcional con los costos. Deben compararse alternativas.

**Los métodos y técnica que utiliza, son:**

- **Métodos de las ciencias sociales.**- Encuesta, análisis del sistema, simulación informática.
- **Test in vitro.**- Se someten a simulación las situaciones que prevé un proyecto de ley para evidenciar si presenta carencias que todavía pueden corregirse en el proceso legislativo.
- **Test in vivo.**- Es cuando el proyecto de ley es examinado en la realidad.
- **Leyes con plazo temporal.**- Se aplica un medio eficaz de evaluación ex post.
- **Participación de los afectados.**- Es importante incluir antes de la elaboración detallada del proyecto, a los afectados, en un “sistema de alerta temprana” de las deliberaciones.

Este tipo de evaluación de la ley es estándar en casi todos los países europeos, además de Canadá y Estados Unidos.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL,**

**DECRETA:**

**LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y ASESORÍA  
GUBERNAMENTAL EN TÉCNICA LEGISLATIVA**

**ARTÍCULO 1. (OBJETO).** Se crea el Instituto de Investigación y Asesoría Gubernamental en Técnica Legislativa, cuyo objetivo es implementar y aplicar la Técnica Legislativa en el Estado Plurinacional de Bolivia a fin de mejorar la calidad de la legislación.

**ARTÍCULO 2. (NATURALEZA)** El Instituto es un órgano técnico, altamente especializado, desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, de coordinación con el Ministerio de Justicia.

**ARTÍCULO 3. (ÁMBITO DE APLICACIÓN)** El Instituto inicialmente aplicará la Técnica Legislativa, a un paquete de leyes consideradas estructurantes para el Estado, que serán consensuadas a través del Ministerio de Justicia, con todos los Órganos del Estado, en el marco de la compatibilización normativa, la codificación constitucional y la reforma a la justicia.

Así mismo, se establecerá el cronograma respectivo para la presentación de los proyectos legislativos a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En cualquier momento, la sociedad civil podrá sugerir al Instituto la consideración de otras normas a ser evaluadas o reformuladas.

**ARTICULO 4. (CONFORMACIÓN)** El Instituto estará conformado por un equipo técnico, especializado y de conocida trayectoria en el área jurídica.

- Un (1) Director nombrado por el Ministerio de Justicia de una terna propuesta por el Órgano Judicial.
- Cuatro (4) Consejeros, y

- Veinte (20) técnicos del área jurídica.

Se podrá recurrir al apoyo de otros profesionales contratados de manera temporal o permanente, en función a las necesidades del Instituto.

**ARTÍCULO 5. (FUNCIONES)** El Instituto tendrá las siguientes funciones:

- Impulsar la política de legislar mejor y la mejora regulatoria en el país.
- Realizar el análisis, evaluación jurídica y técnica de las normas en transformación, compatibilización y codificación con la Constitución Política del Estado.
- Implementar diferentes herramientas y enfoques metodológicos de Técnica Legislativa.
- Revisar el marco regulatorio nacional e internacional en la elaboración o reformulación de propuestas legislativas.
- Recomendar programas de Técnica Legislativa y mejora regulatoria en entes gubernamentales, actividades o sectores económicos específicos.
- Promover la transparencia en la elaboración y reformulación normativa, con una participación abierta del sector público, privado y sociedad civil.
- Redactar las propuestas de los proyectos de ley para su presentación ante el Parlamento.
- Asesorar al Gobierno sobre cuestiones jurídicas, legislativas y constitucionales en torno a las leyes en proceso de elaboración o reformulación.
- Evaluar la eficacia, eficiencia y el cumplimiento de los objetivos por los cuales se aprobaron los actos normativos (evaluación ex post).
- Fomentar la evaluación ex post o evaluación sistemática del impacto de las normas, en el sistema jurídico y la economía del país, en la administración central de gobierno.
- Brindar asesoría en Técnica Legislativa y en mejora regulatoria a todas las entidades territoriales del país que así lo requieran.
- Proponer medidas para resolver los problemas que se presentan en la elaboración de los actos normativos.
- Canalizar a través del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la cooperación internacional en torno a la implementación de la Técnica Legislativa y la ayuda que pueda existir para implementar la política de mejora de la legislación.

## **ARTÍCULO 6. (NIVELES DE COORDINACIÓN)**

El Instituto deberá coordinar con todos los organismos de gobierno, entes privados y sociedad civil y quienes se vean afectados por la normativa a reformularse o crearse, para garantizar que las normas sean justas y eficaces.

En cualquier etapa de discusión de las propuestas de reformulación o elaboración de los proyectos normativos, cualquier autoridad de los Órganos del Estado, a requerimiento, podrá participar de las reuniones de debate del Instituto.

## **ARTÍCULO 7. (AVANCES DEL INSTITUTO)**

Cada seis meses, el Instituto deberá emitir un informe público de los avances alcanzados en el ámbito de las funciones encomendadas.

Es dada en la ciudad de La Paz, a los xx días del mes de xx del año dos mil veintiuno.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1. Conclusiones

- Revisado el marco legal de producción normativa, se concluye que Bolivia no cuenta con directrices de Técnica Legislativa en la elaboración de las leyes, tampoco con organismos o unidades técnicas especializadas.
- A través del análisis de algunas leyes, pero principalmente de la fallida implementación del Código del Sistema Penal (Ley N° 1005 de 15 de diciembre de 2017), se concluye que Bolivia no aplica ninguna técnica para la elaboración de leyes y que los efectos de ello, se traduce en defectos de fondo y forma o lo que el mundo del derecho a denominado “crisis de la ley”, esto es: leyes mal elaboradas; leyes que se multiplican y cambian constantemente; leyes poco claras que obligan a varias interpretaciones; leyes para casi todos los problemas sociales; leyes inaplicables; un excesivo uso de la facultad de abrogación; abrogaciones innominadas; leyes contradictorias, entre algunas de las manifestaciones, trayendo en consecuencia ordenamientos jurídicos complejos e inseguridad jurídica de conocer el derecho imperante.
- Se concluye, además, que los principales productores de normas (Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo) no cuentan con la credibilidad y capacidad técnica necesarias para la elaboración de leyes que garanticen la seguridad jurídica en el país.
- Revisada la legislación comparada, se concluye que la Técnica Legislativa se aplica desde hace tiempo, como una respuesta eficiente a la crisis de la ley y que además puede ser implementada en cualquier tipo de norma. Ésta Técnica ha demostrado ser un instrumento práctico para lograr el ordenamiento del derecho y devolver la seguridad jurídica del mismo, a través del conjunto de metodologías cuyo objetivo es lograr leyes con una redacción clara y eficaz de los preceptos jurídicos y que estos tengan coherencia con del ordenamiento jurídico. Actualmente, los países desarrollados han constituido su aplicación como un indicador para el desarrollo económico.

- La implementación de Técnica Legislativa permitirá concluir con el proceso de Codificación y compatibilización normativa con la Carta Magna y la reforma de la justicia, a través de la dotación de leyes bien elaboradas, eficaces y aceptables por la sociedad, por lo que se concluye en la necesidad de aprobar una ley que permita su implementación de un órgano técnico independiente y especializado de juristas, que puedan replicar la experiencia comparada.

## **5.2. Recomendaciones**

Después de la investigación realizada, se recomienda lo siguiente:

- Se evidenció que la Técnica Legislativa o Normativa en Bolivia, es un tema casi desconocido, por lo que se recomienda a los centros académicos reflexionar sobre su incorporación como materia de estudio, tal como lo hacen otros países desde algún tiempo atrás.
- En la revisión del marco legal de producción normativa, se evidencia que no existe un acceso real a la información en cuanto al proceso de formación de las leyes, por lo que se recomienda crear un sistema de datos y estadísticas respecto a la producción normativa en la Asamblea Legislativa.
- Si queremos contar con un sistema jurídico ordenado que brinde seguridad jurídica, el ordenamiento de las normas y la aplicación de la Técnica Legislativa, debería aplicarse también a los más de 30.000 Decretos Supremos, las leyes de más de 320 municipios, la normativa departamental y las Resoluciones Ministeriales de más de 20 Ministerios.