

PROGRAMA DE SANEAMIENTO LEGISLATIVO BOLIVIANO ¹

Reynaldo Irigoyen*

RESUMEN

Informe sobre el programa de saneamiento legislativo que pretende contribuir a la seguridad jurídica del país, dada la notable dispersión de normas (leyes y decretos supremos), la aprobación de las mismas sin sistematización e integración con el ordenamiento jurídico vigente.

<Legislación boliviana 1825-2009>, <Política legislativa de Bolivia>

SUMMARY

Report on the legislative programme which aims to contribute to the legal security of the country, given the remarkable dispersal of rules (laws and Supreme decrees), the approval thereof without systematization and integration with the existing legal system.

<Bolivian legislation 1825-2009>, <Legislative policy of Bolivia>

En sus orígenes el programa de saneamiento legislativo fue concebido con el propósito de contribuir a la seguridad jurídica del país. La dispersión de normas, la aprobación de las mismas sin la necesaria sistematización e integración con el ordenamiento jurídico, la irresponsabilidad de los legisladores en el proceso de definición de abrogaciones y derogaciones, contribuyeron a tener un conjunto de leyes con contradicciones, vacíos y posibilidades de múltiples interpretaciones; por ende, los administradores de la ley y ciudadanos (as) en general tienen dificultades en el cumplimiento de los mandatos legislativos.

Uno de los factores determinantes para que esa realidad desaparezca o, por lo menos, minimice sus efectos negativos fue iniciar una primera fase del saneamiento legislativo, entendido como el proceso de depuración de leyes a fin de determinar con claridad qué disposiciones están vigentes y cuáles no lo están. Dicho proceso, aparentemente sencillo, es extremadamente complejo en atención

a que la tradición legislativa boliviana obvió precisar el detalle de qué normas se abrogaban y cuáles se derogaban a tiempo de aprobar una nueva disposición legislativa; aspecto que obligó a los promotores del saneamiento a actuar con prudencia y máxima experticia en la precisión de abrogaciones y derogaciones implícitas o tácitas.

Se pretende que al final de las varias etapas que tiene el proceso, todas las personas puedan tener certeza de qué deben hacer o no hacer y en qué forma deben cumplir sus obligaciones, así como tener la precisión de sus derechos y de cómo reclamarlos.

Sin embargo, un proceso de saneamiento legislativo no sólo contribuye a la seguridad jurídica en el plano antes señalado. En las condiciones actuales de vigencia de una nueva Constitución Política del Estado han aparecido otras ventajas para sostener y fortalecer el saneamiento legislativo:

¹ El presente artículo fue redactado sobre la base e integración de diversos documentos producidos por Reynaldo Irigoyen para el Programa de Saneamiento Legislativo en su condición de responsable del área de derecho administrativo.

1. La ultractividad de las leyes, entendida como la aplicación de disposiciones legales luego de su pérdida de vigencia, hará que en Bolivia todas las situaciones que han sido constituidas en la vigencia plena de las mismas se sigan regulando por ellas aún aprobándose nuevos regímenes legislativos a partir de la Constitución Política del Estado.

Por esa razón se precisa tener plena seguridad de qué normas estaban vigentes y cuáles no lo estaban antes de la aprobación de nuevos regímenes normativos.

2. La aprobación de las leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales debe erradicar la perniciosa costumbre de no especificar qué disposiciones se están dejando sin vigencia. El no hacerlo mantendrá la actual contaminación normativa con todos sus efectos negativos.

Para eliminar este problema es necesario que la Asamblea Legislativa Plurinacional cuente con todas las normas identificadas en su vigencia para que al aprobar nuevos regímenes fije con precisión aquello que está eliminando del sistema jurídico.

3. Un tercer elemento que acredita la valía de un proceso de saneamiento legislativo en el actual contexto legislativo boliviano es aquel que se produce en cualquier ordenamiento jurídico, más aún en Bolivia donde no siempre la tarea legislativa se ha asumido con responsabilidad, y consiste en que al aprobar una nueva disposición legal se descuidan ciertos aspectos de la vida efectiva de las personas en sociedad, situación comúnmente denominada como “vacío normativo”. En atención al principio denominado “plenitud del ordenamiento jurídico” ningún administrador de la ley u operador de justicia puede negar la atención de un requerimiento ciudadano con el pretexto de inexistencia de ley; aspecto que los obliga a revisar el conjunto de disposiciones vigentes y, en su caso no vigentes, para encontrar una vía de solución al problema que les es presentado.

En esas circunstancias es imprescindible la evidencia efectiva y permanente de las leyes bolivianas debidamente saneadas. La abrogación y derogación de las leyes de manera genérica no siempre constituyen la extinción total de los efectos de las mismas; sólo en la medida de la precisión derogatoria o abrogatoria se consigue la certeza de la muerte normativa.

Sobre la base de los elementos mencionados, la Vicepresidencia del Estado Plurinacional ha tomado bajo su responsabilidad el desarrollo de este importante emprendimiento, concretado gracias al compromiso

y voluntad de varios de sus personeros, entre ellos el propio Vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera; el Secretario General de la Vicepresidencia, Héctor Ramírez; la Directora de Proyectos y Cooperación Internacional, Varinia Costas; y la invalorable cooperación del Director de la Biblioteca de la Vicepresidencia, Luis Oporto Ordóñez.

RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO LEGISLATIVO

Luego de la culminación de la primera etapa del programa de saneamiento legislativo (septiembre 2009 – agosto 2010) se registraron los siguientes resultados:

1. Existe una compilación física de leyes bolivianas de 1825 a 2009, debidamente ordenadas por áreas temáticas. Se puede afirmar que es una de las colecciones físicas más completas de ediciones oficiales de la Gaceta Oficial de Bolivia o de ediciones oficiales anteriores a la misma. La colección tiene múltiples utilidades, desde constituir una fuente de consulta inmediata hasta permitir al investigador el estudio de la evolución histórica legislativa de una determinada materia. Dicha colección física tiene como base esencial la documentación proporcionada por la Biblioteca de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
2. Se han producido 50 textos ordenados de las leyes más relevantes de nuestro ordenamiento jurídico. Por primera vez se tiene un resultado integrador de distintas temáticas bajo una misma metodología de análisis. El usuario final de los textos ordenados tendrá la posibilidad de consultar con certeza qué disposiciones están vigentes o, si no lo están, consultar la tradición legislativa de las derogaciones y abrogaciones que se produjeron sobre cierta materia legislativa. Los mencionados textos ordenados in-oficiales permitirán a la Asamblea Legislativa tomar decisiones técnicamente seguras, sea aprobando oficialmente el texto ordenado; sea aprobando un nuevo régimen con previsiones objetivas sobre las normas derogadas y/o abrogadas.
3. Han sido desarrolladas matrices comparativas de leyes vigentes con la Constitución Política del Estado, con el afán de establecer la compatibilidad de estas con la nueva estructura constitucional de derechos y obligaciones ciudadanas y con las definiciones orgánico-institucionales. Con este mismo ejercicio el legislador también podrá verificar qué disposiciones legales no son compatibles con la Constitución Política del Estado o que pueden serlo siempre y cuando se introduzcan modificaciones en su contenido. A partir de los contenidos de las matrices comparati-



vas, la Asamblea Legislativa Plurinacional puede establecer una agenda de prioridades para la renovación legislativa en las distintas temáticas normativas, según dichas matrices hayan mostrado condiciones de compatibilidad o incompatibilidad constitucional.

4. Finalmente se registró un catálogo de recomendaciones a la Asamblea Legislativa Plurinacional en cuanto a política legislativa, técnica legislativa y recomendaciones puntuales sobre ciertas leyes.

CONTINUACIÓN DEL PROGRAMA

Se ha concluido con la fase del programa relacionada con el saneamiento de las leyes de 1825 a 2009, produciéndose 50 textos ordenados de las leyes más importantes, es decir de aquellas que regulan las principales actividades de las instituciones públicas, las personas jurídicas y las personas particulares (Por ejemplo: Código Penal, Código Civil, Código de Comercio, Ley de Organización Judicial, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley General del Trabajo, Código Tributario, Ley de Medio Ambiente). Sin embargo, resta por completar el saneamiento de aquellas leyes que, sin ser de uso continuo o generalizado como las mencionadas anteriormente; son de vital interés para las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que confrontan la necesidad de saber si determinada disposición está vigente o no por efecto de las diversas posibilidades de regulación de una misma temática, que acogen contradicciones dentro de un mismo sistema normativo, sea por haberse omitido las referencias explícitas a las afectaciones que se producen al incorporar una nueva normativa o sea por descuido evidente de otras reglas de técnica legislativa.

La seguridad que el programa pueda brindar acerca de las disposiciones vigentes o no vigentes, hará mucho más efectiva la producción legislativa.

SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

A fin de que la tarea de saneamiento se cierre como una acción relativa a disposiciones legales del pasado y que se inaugure un proceso permanente de registro y actualización de leyes, es importante organizar y mantener una oficina especializada en dicha tarea, encargada de registrar toda disposición legal que vaya a ser sancionada, promulgada y publicada, así como encargarse de registrar las abrogaciones y derogaciones que, como efecto de su puesta en vigencia, sean producidas. Una acción permanente de esas características impedirá que a futuro deban realizarse nuevos procesos de saneamiento y, esencialmente, brindará información segura y oportuna a los legisladores como a los usuarios de la legislación.

HACIA LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA LEGISLATIVA

Uno de los fenómenos que no sólo se produce en Bolivia sino que es propio de la mayor parte de los países de tradición legislativa escrita es el de la producción legislativa esencialmente a partir de iniciativas de los denominados órganos de la administración u órganos ejecutivos. El fenómeno tiene su explicación a partir del grado de especialización del órgano ejecutivo en sus actuaciones debido a la inevitable o, mejor dicho, a la esencial desagregación de sus competencias en aras de mejorar la administración pública, la prestación de los servicios y el resguardo de la seguridad de la población en los distintos ámbitos.

Esa realidad no puede desvirtuar la competencia primaria del órgano legislativo en la producción de leyes, situación que puede ser coordinada de manera eficiente con los órganos de ejecución, tanto en la proyección como en el propio procedimiento de debate de los contenidos legislativos y, con mayor razón, en la aplicación de los mismos.

El tema pasa por una solución que puede resultar relativamente costosa pero con altos beneficios para una efectiva producción y cumplimiento de leyes; se trata de constituir comisiones técnicas altamente especializadas:

- i) en la investigación de las realidades problemáticas que precisan legislación, en la recolección e interpretación de las demandas sociales de distinto orden que pueden ser atendidas a partir de la emisión de leyes; y
- ii) en la elaboración de proyectos legislativos que respondan a esa primera fase de análisis y que permitan al legislador original la toma de decisiones políticas con fuerte base fáctica.

El fortalecimiento de esa área técnica en la Asamblea Legislativa Plurinacional, antes de disociarla del Órgano Ejecutivo, le permitirá tener una contraparte de coordinación técnica del mismo calibre de las respectivas instancias que, en ese orden, existen en las distintas entidades y en los distintos niveles de la administración.

Es urgente la revisión de las leyes vigentes en los distintos órdenes de organización del Estado y las de determinación de conductas (léase derechos y obligaciones) de las personas, previas en su emisión y aprobación a la Constitución Política del Estado aprobada el año 2009. Dicha revisión podrá determinar la programación de emisión de las leyes que las vayan a sustituir en términos de prioridad y jerarquización. La indeterminación de una política de sustitución y renovación legislativa,

permitirá la coexistencia de dos órdenes posiblemente contradictorios que, si bien se resuelven con la jerarquía normativa constitucional, en los hechos existen y pueden ser objeto de aplicación por parte de la administración o de los órganos de justicia con el evidente riesgo de generar nulidades en sus actuaciones y posterior perjuicio primordialmente para el Estado, para el interés colectivo o, en último término, para los particulares.

Para el propósito señalado resultará muy conveniente revisar el trabajo desarrollado por las distintas áreas temáticas del programa de saneamiento legislativo ya que ofrece una línea base consolidada de distintos textos ordenados. Esa línea base puede ser empleada para una primera programación de renovación legislativa o de análisis de las dificultades que podrían presentarse en el orden práctico de procederse a una renovación no programada.

Con el desarrollo de esta primera fase de saneamiento legislativo se ha construido una metodología propia que no debe ser desperdiciada. La experiencia desarrollada puede ser útil, inclusive, a otros países que pretenden emprender acciones similares. La sostenibilidad de un proceso de saneamiento legislativo permitirá a la Asamblea Legislativa Plurinacional el contar con un cuerpo especializado de profesionales a quienes consultar sobre aspectos eminentemente técnicos derivados de la proyección de leyes o de su propia aprobación.

LA IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

El acto legislativo no puede ser un acto de improvisación, obedece a una mínima planificación acerca de los ámbitos de validez espacial, material, personal y temporal de las conductas a ser reguladas como de la organización institucional o procedimental que gire en torno a esas figuras. En ese marco, es importante advertir la necesidad de establecer una regla fija de abrogaciones y derogaciones. Usualmente esta técnica se expresa a través de tablas derogatorias, las que definidas como un procedimiento obligatorio pre aprobación legislativa, constituyen una herramienta notable.

Un aspecto relevante para la producción legislativa futura es el advertir la necesaria secuencia numérica de las leyes aprobadas y un control riguroso de la misma, debido a que existen antecedentes en la producción legislativa de duplicación en la numeración o de vacíos numéricos. Deben establecerse parámetros para la numeración de las leyes, como la definición de que sean números arábigos cardinales, aspecto que permite una numeración continua y legible.

Es importante nominar o titular las leyes, tanto las que generen un cuerpo normativo nuevo con su denominación principal como aquellas que establezcan reformas a su

contenido. Así una ley novedosa, por ejemplo, deberá titularse como “Ley de Procedimiento Legislativo” y las leyes que introduzcan sus reformas serán tituladas como “Ley de Reformas al Procedimiento Legislativo”.

Se hace importante la creación de un procedimiento técnico legislativo que prevea un control de calidad de los proyectos de ley a ser considerados en la Asamblea Legislativa, esencialmente por dos aspectos, el primero presupuestario, ya que el acto de legislar puede tener efectos sobre la asignación de recursos y; en cuanto al segundo, identificar las organizaciones estatales o privadas que se encarguen del cumplimiento de la normativa.

Bajo los parámetros constitucionales de una democracia altamente participativa, los legisladores deberán constituir diversos mecanismos de consulta popular de los proyectos legislativos. Uno de los más eficientes medios para garantizar la efectividad de las leyes es su previa socialización. Sin embargo, el uso de ese mecanismo no debe pecar de informal; la socialización supone una planificación que luego derive en la ejecución de acciones, registro y sistematización de las mismas y evaluación de los resultados obtenidos, para que luego el legislador tome decisiones en cuanto a formas y contenidos legislativos sobre una base cierta y confiable.

La aprobación de leyes no es un acto aislado como generalmente se pretende entender; al contrario, supone la inserción de un nuevo elemento normativo en un sistema jurídico que a su vez representa el resultado de un conjunto de políticas públicas legislativas. En consecuencia, la norma recién aprobada deberá insertarse armoniosamente a ese conjunto de disposiciones si pretende contribuir al logro de las macro políticas sociales, económicas o de la índole específica para la que hayan sido aprobadas por el gobierno. En ese orden, durante el desarrollo del programa de saneamiento legislativo se detectaron una serie de contradicciones entre las disposiciones analizadas, se observaron casos de leyes modificadas cuando éstas ya habían sido derogadas en las partes que se definían como ya modificadas. Esas situaciones, denominadas técnicamente como inconsistencias legislativas, producen en su más importante escenario la ineffectividad de las leyes, cuando menos, como el incumplimiento de las mismas en la peor situación.

La redacción de las leyes en cuanto a su aspecto gramatical, ortográfico y de estructura, es un área importante, pero generalmente descuidada. En las leyes estudiadas no necesariamente se han respetado las siguientes reglas básicas de técnica legislativa:

- i) Fueron empleados términos sinónimos; cuando, para la redacción de leyes, dicho aspecto no es acon-



sejable, privilegiándose el uso de un mismo término en todo el texto legislativo aún cuando ese hecho de repetición afecte la estética de la norma.

- ii) Se emplearon términos técnicos cuando el universo de los usuarios y las usuarias, mayoritario de las leyes, no podría interpretar dicho lenguaje; aspecto que deriva en recomendar el análisis previo del usuario/a principal de la norma para definir el uso del lenguaje entre los extremos del altamente técnico y del lenguaje corriente.
- iii) Muchos textos legislativos estudiados emplean la numeración ordinal para la identificación correlativa del articulado, sin advertir, por parte del legislador, que ese tipo de numeración refleja un orden jerárquico, lo que no necesariamente corresponde con los textos normativos pues bien podría encontrarse la norma esencial a la naturaleza del acto legislativo en el medio o al final de los mismos; por lo que se recomienda el uso de números cardinales.
- iv) Situación similar a la anterior se presenta con la diversidad de formas de expresar el término artículo, a veces las leyes lo presentan en su totalidad con mayúsculas, otras con el resaltado denominado “en negrillas”, igualmente con variantes como la llamada “en cursivas”, todos, aspectos que no contribuyen a una identidad de técnica-legislativa que puede resolverse con la existencia de un manual propio de dicha materia; para el caso concreto la señalización del término artículo debe producirse con la inicial en mayúscula, todo en negrillas y seguido del número cardinal respectivo, sin subrayado alguno.
- v) No existe un adecuado manejo de la parte preliminar de las leyes como de la parte final de las mismas. En efecto, la mayor parte de las leyes estudiadas en el área administrativa confunden la parte preliminar con la parte general, cuando cada una de ellas tiene su propia razón de ser: la primera como parte de presentación del acto legislativo y, la segunda, como la receptora de las normas esenciales a la naturaleza de la ley; problema similar ocurre con la parte final, pues en esta se confunden sin discriminación conceptual alguna las disposiciones transitorias con las finales, éstas con las derogatorias y así alternativamente; al respecto se sugiere respetar la especificidad de cada uno de los tipos de disposiciones que corresponden a la parte final de las leyes y de su presentación ordenada lógicamente, y;
- vi) entre los defectos de técnica legislativa más notable y de repercusiones muy negativas para la aplicación de las leyes se encontró la muy conocida fórmula

abrogatoria y derogatoria abierta, conceptuada como aquella que simplemente deja sin efecto lo que sea contrario a los dispuesto por el acto legislativo, sin especificar a qué disposiciones corresponde esa pérdida total o parcial de vigencia; al respecto se recomienda a la Asamblea Legislativa Plurinacional establecer, como una de sus premisas mayores en el rubro de técnica legislativa, hacer el esfuerzo mayor para fijar en cada una de las leyes que apruebe la denominada tabla de abrogaciones y derogaciones que identifique con claridad las disposiciones legales que vayan a ser afectadas en su vigencia con la puesta en vigor de la ley recientemente aprobada.

Conforme se vayan aprobando, progresivamente, reformas a las leyes que apruebe la Asamblea Legislativa Plurinacional, ésta debe aprobar también o delegar dicha tarea a otra instancia gubernamental los denominados textos ordenados. Si bien es recomendable que sea la propia instancia legislativa que aprobó las reformas la que tenga a su cargo la elaboración y aprobación de los textos ordenados, no es inaceptable que dicha actividad se delegue con la condición de que si eso sucede se produce la corresponsabilidad legislativa sobre los contenidos ordenados, por lo que se recomienda el establecimiento de mecanismos de control de calidad sobre los textos finales, sea la modalidad directa o la delegada la que se emplee para la redacción de los textos ordenados.

