

TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL ESTADO AUTONÓMICO



Herramientas para la Construcción
Normativa en Bolivia

EFRAIN IBAÑEZ MAMANI

TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

1. NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL.

El nuevo ordenamiento jurídico estatal, se encarga de dar nacimiento a una nueva forma de organización territorial, denominado por el propio Artículo 1 de la Constitución Política del Estado, como, **Modelo de Estado Unitario, descentralizado y con autonomías**, a favor de los niveles departamentales, regionales, municipales, como también para las autonomías indígenas originarios campesinos.

Sin embargo, no todos los niveles territoriales, ejercen la facultad de legislación, piénsese por ejemplo, en los niveles departamentales, municipales e indígena originarios campesinos, que si legislan en sus jurisdicciones. En cambio, el regional, no goza de dicha facultad, sino es un mero espacio de gestión y planificación, desconcentrado del nivel departamental.

2. DIVISIÓN TRIPARTITA DE LA COMPETENCIA

La competencia como una facultad o ámbito de actuación de una entidad territorial autónoma, contempla en su estructura, una división tripartita básica :

- ✚ **MATERIA U OBJETO.-** Hace referencia a temas específicos como Salud, Educación, Fuerzas Armadas, etc.
- ✚ **TERRITORIO O ESPACIO.-** Es el ámbito espacial, donde se materializa el objeto y/o materia.
- ✚ **POTESTATIVO O FACULTATIVO.-** En nuestra legislación, las facultades tienen un triple alcance: **Legislación, Reglamentación y Ejecución**, asignado, de acuerdo a la materia y al territorio.

La división tripartida, permite clarificar, el ejercicio y los alcances que contempla las llaves competenciales.

3. RÉGIMEN COMPETENCIAL EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA

La Constitución Política del Estado, en su Artículo 297, explicita la distribución competencial expresado en cuatros llaves competenciales que objetivan el ejercicio de las facultades **legislativa, reglamentaria y ejecutiva**, por cada nivel de gobierno.

- 3.1. **COMPETENCIAS PRIVATIVAS.** *Aquéllas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.*
- 3.2. **COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.** *Aquéllas en las que un nivel de gobierno (**Nacional, Departamental, Municipal o Indígena Originario Campesino**) tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas*

dos últimas (**reglamentarias y ejecutivas al nivel inmediato decreciente**).

3.3. COMPETENCIAS CONCURRENTES. Aquéllas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado (**Asamblea Legislativa Plurinacional**) y los otros niveles (**Departamental, Municipal e Indígena Originario Campesino**) ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

3.4. COMPETENCIAS COMPARTIDAS. Aquéllas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Como se pudo constatar, la facultad de legislación, no sólo se lo ejerce desde el nivel central, sino también desde el intermedio y el local, en consecuencia, estos niveles territoriales ejercen la actividad potencial de la legislación.

TÉCNICA LEGISLATIVA

1. LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La ley desde la perspectiva de técnica legislativa, es un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa que crea normas generales y abstractas imperativas, traducidos en un texto de la ley, reflejando la voluntad del legislador que pretende regular situaciones concretas surgidas desde la realidad.

2. DECISIÓN POLÍTICA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

2.1. La Decisión Política, como tarea del legislador, permite el emprendimiento de un largo proceso de carácter intelectual, que parte de la identificación de una demanda social que exige para su satisfacción, la sanción de una ley o la modificación o derogación de unas ya existentes.

2.2. La Técnica Legislativa, lo ejerce el personal técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley, que debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad la voluntad política que se le transmite, en concordancia con el ordenamiento jurídico en vigencia.

Tanto el legislador y el personal técnico, están obligados a trabajar en estrecha confianza y coordinación.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa, constituye el arte de redactar clara y eficazmente las normas jurídicas y que éstas tengan armonía y concordancia con el resto del ordenamiento jurídico. La técnica legislativa, tiene como objeto de estudio, no sólo la buena redacción de leyes, sino también la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico en vigencia y, la calidad, publicidad y la viabilidad de las normas.

4. DIVISIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Comúnmente se divide la técnica legislativa en dos ramas, a saber: **la técnica legislativa interna y la técnica legislativa externa**. La unión de ambas, constituye la técnica jurídica.

4.1. **Técnica legislativa interna.** Al ámbito de la Técnica Legislativa Interna, pertenecen todos los instrumentos que se utilizan para la elaboración de la ley: su integración formal, su estructura interna y el desarrollo material de la ley. Es decir, se refiere a la redacción misma de la ley, al examen de su contenido, y se aplicará cualquiera que sea la constitución del Órgano Legislador.

4.2. Técnica legislativa externa. 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.

5. OBJETIVOS DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

1. Lograr mayor rigor técnico y jurídico.
2. Incorporar criterios de la realidad que favorezcan su aplicación.
3. Codificar esos criterios y reunirlos en catálogos que los contengan, sea como directrices o normas que, aun cuando en determinados casos no se le quiere dar el carácter jurídico, son prácticamente esenciales para una adecuada preparación de la ley.
4. Facilitar su correcta comprensión, interpretación y aplicación.
5. Evitar que una disposición, tenga mas de una interpretación o, el contenido de esta, se encuentre difuso en la ordenación temática.
6. Dar mayores garantías de seguridad jurídica, con leyes claras, precisas y adecuadas formalmente y así contribuir con los procesos de gobernabilidad.
7. Ayudar a cumplir mejor el principio (relativo) de “nadie puede ignorar el conocimiento de la ley” y
8. Favorecer la seguridad jurídica y la gobernabilidad.

6. NECESIDAD DE UN MANUAL PROPIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El Manual, debe ser formulado y adaptado, según, las peculiaridades de cada jurisdicción territorial y de ese modo dar respuestas a los problemas de carácter específico que se presentan en cada órgano legislativo. No es aconsejable copiar uno existente en otro país, ya que, la problemática y sus necesidades varían de Municipio a Municipio, de Región a Región, Departamento a Departamento, Estado a Estado y de Continente a Continente.

ESTRUCTURA GENERAL DE LA LEY

1. ESTRUCTURA DE LA LEY

La Ley tiene tres partes fundamentales:

- 1. LA PARTE EXPLICATIVA.** El legislador expone las razones históricas, políticas y jurídicas de su iniciativa.
- 2. LA PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA.** El legislador traduce el contenido dispositivo de su iniciativa en artículos.
- 3. LA PARTE FINAL.** El legislador, prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de la nueva disposición.

1.1. PARTE EXPLICATIVA

La parte explicativa, comprende:

1.1.1. Exposición de Motivos

La exposición de motivos, contiene a la parte explicativa o justificativa de una Ley, generalmente no tiene carácter normativo, eso si, tiene un carácter explicativo – interpretativo sobre la autenticidad de la voluntad del legislador.

1.1.2. Preámbulo

En la exposición de motivos, resalta fundamentalmente, el carácter explicativo y el interpretativo corresponde al preámbulo de la Ley

1.2. PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA

1.2.1. Título de la ley

El título de la Ley, permite la identificación expresa del objeto material sujeto de regulación y, de ser posible, la finalidad que persigue.

1.2.2. Ordenamiento Sistemático de la Ley

La separación de las leyes y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la ley como de su complejidad, debiendo utilizar: Capítulos; Títulos y Capítulos; Títulos, Capítulos y Secciones y; Libros, Títulos, Capítulos y Secciones.

La división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los comúnmente denominados códigos.

1.2.3. Ordenamiento Temático de la ley

La agrupación temática debe brindar adecuada respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y debe facilitar la identificación de sus disposiciones.

1.2.3.1. Disposiciones Generales o Directivas

Las Disposiciones Generales o Directivas, tratan de reflejar las ideas principales o características esenciales de la regulación contenida en la Ley.

En el orden propuesto, se suceden:

1.2.3.1.1. Objeto.-

El objeto es la materia (Educación, Salud, comercio exterior, electrificación rural etc.).

1.2.3.1.2. Ámbito de aplicación.-

Además del objeto, las disposiciones generales o directivas, contienen el ámbito de aplicación de la Ley:

- a. Ámbito de aplicación material.** Tiene que ver con la materia u objeto de regulación.
- b. Ámbito de aplicación territorial.** Hace referencia al espacio territorial de aplicación de la Ley, ya sea éste, a nivel nacional o, en su caso, a un Departamento o Municipio, conforme a las competencias.
- c. Ámbito de aplicación personal.** Personas a las que se aplica la Ley.
- d. Ámbito de aplicación temporal.** Las leyes generalmente tiene un periodo de vigencia indeterminado, pero hay otras, que tiene un periodo de vigencia.

1.2.3.1.3. Principios

Las leyes de manera eventual, se sustentan en líneas directrices sobre las que se estructura la aplicabilidad de la disposición.

1.2.3.1.4. Definiciones

La necesidad de definir surge cuando ha de establecerse el significado legal de las palabras utilizadas en la Ley (es decir, lo que se entiende por un término o expresión, a lo que se anudan por tanto los efectos jurídicos), o bien cuando hay que abreviar y simplificar la Ley.

1.2.3.2. Disposiciones Orgánicas

Si en el texto normativo se crea órganos o instituciones, las normas de creación y organización deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca.

1.2.3.3. Disposiciones Procedimentales

Es frecuente que las leyes deban crear un órgano encargado de su aplicación o de la vigilancia de su cumplimiento. Es también frecuente que deba incluirse en la ley el procedimiento dentro del cual deberá actuar dicho órgano.

1.2.4. Articulado

El articulado, constituye la parte dispositiva o normativa de la Ley, conformada por artículos que no son otra cosa que:

- ❖ La unidad básica de la Ley.
- ❖ Son comunes a todas las leyes
- ❖ Son numeradas correlativamente y sin que exista entre ellas interrupción.

1.2.4.1. División de artículo

Los artículos, según la complejidad de la materia, pueden dividirse:

- ❖ **Párrafo.-** El párrafo, es una partición gramatical del artículo, más que una subdivisión normativa.
- ❖ **Parágrafo.-** Los párrafos se dividen en parágrafos que irán numerados para evitar la confusión que podría provocar la extensión y la limitada claridad del contenido del párrafo.
- ❖ **Inciso.-** Es una forma de división del artículo; pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa.

1.2.4.2. Numeración de los artículos

La numeración de los artículos se corresponde con el lugar que el artículo ocupa en la secuencia legal. Se numera, pues, de forma consecutiva y sin alterar ni interrumpir o recomenzar la numeración en ningún caso.

1.2.4.3. Monen Juris – Epigrafiado

La inclusión de una rúbrica o título al artículo es la opción técnicamente preferible. En todo caso, la opción que se adopte sobre la existencia o no de una rúbrica ha de mantenerse para todo el texto de la Ley.

1.2.4.4. Extensión de los artículos

Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática.

1.2.4.5. Contenido de los artículos

Los criterios orientadores básicos que deben seguirse a la hora de redactar los artículos, deben seguirse:

- 🚩 Cada artículo, un tema;
- 🚩 Cada párrafo, una oración y
- 🚩 Cada oración, una idea.

1.3. PARTE FINAL

Al hablar de la correcta división de las leyes, a parte de la parte explicativa y dispositiva, hemos incluido una parte final, que contiene, cuatro categorías de acuerdo a la práctica legislativa adoptada en la mayoría de las legislaciones:

1.3.1. Disposiciones Adicionales

Las disposiciones adicionales son aquellas normas o regímenes especiales que no pueden incluirse en ningún otro capítulo o artículo de la parte dispositiva.

1.3.2. Disposiciones Transitorias

Las disposiciones transitorias, tienen como objeto, facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva disposición.

1.3.3. Disposiciones Abrogatorias

Las disposiciones abrogatorias serán claras, terminantes y concretas, sin contener otro mandato que el de la pérdida de validez de la norma que abrogan, indicando con la mayor precisión posible el objeto de la abrogación.

1.3.4. Disposiciones Derogatorias

Las disposiciones derogatorias, expresan la voluntad de excluir parcialmente, una o más disposiciones del ordenamiento jurídico, debiendo ser siempre de forma expresa y detallada.

1.3.5. Disposiciones Finales

Las Disposiciones Finales son normas que confirman, destacan o incluyen factores o enunciados que clarifican el objetivo y el alcance de la ley o repercusiones que éstas puedan tener.

1.3.6. Anexos

Los anexos constituyen simplemente la aplicación de un procedimiento de presentación que consiste en separar de la parte dispositiva, debido a su carácter técnico y a su extensión. .

1.4. Fórmula promulgatoria y entrada en vigor

Las leyes comienzan a existir, como regla general, a partir de su promulgación expresa por parte el Órgano Ejecutivo, para el caso concreto del nivel central, lo hace el Presidente del Estado Plurinacional, en cambio, para las leyes departamentales, corresponde al Gobernador Departamental y, por último, leyes municipales, son promulgadas por los Alcaldes Municipales. Antes de ello sólo corresponde hablar de “Proyecto de ley”, ya que éstas, no cumplieron el requisito formal de la promulgación tal como exige nuestra economía jurídica.