

Cartilla

**ELEMENTOS
ESENCIALES PARA LA
ELABORACIÓN NORMATIVA**



Servicio Estatal de Autonomías - SEA

Rodrigo Puerta Orellana
Director Ejecutivo a.i.:

Elaboración y revisión de contenidos:

Dirección de Desarrollo Legislativo y Competencial

Diego Andrés Chávez Rodríguez

Unidad de Análisis Competencial y Compatibilización

Luis Fernando Loma Aragonés

Adhemar Ortíz Román

Edición y Diagramación:

Gabriela Bascopé Guzmán

Ada Sandoval Arenas

Marzo 2017

Bolivia

El SEA es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) y al Nivel Central del Estado (NCE), en el proceso de implementación y desarrollo del régimen autonómico establecido en la Constitución Política del Estado (CPE).

Cartilla

ELEMENTOS

ESENCIALES PARA LA

ELABORACIÓN NORMATIVA

NORMATIVA NORMATIVA NORMATIVA NORMATIVA NORMATIVA
ELEMENTOS ELEMENTOS ELEMENTOS ELEMENTOS ELEMENTOS

Presentación

La implementación del régimen autonómico boliviano trae consigo una serie de desafíos, uno de los cuales es el establecimiento de normativa nacional y subnacional en el marco de la distribución competencial establecida en la Constitución Política del Estado y aquellas responsabilidades distribuidas en normativa sectorial cuando ésta deviene de competencias compartidas o concurrentes.

Este reto adquiere relevancia en la actualidad por la multiplicación de la normativa emitida desde el año 2009, tanto a nivel nacional como subnacional, proliferación originada porque en la actualidad existen mayores centros de producción legislativa y reglamentaria.

En este contexto, en el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) se vio la necesidad de elaborar esta Cartilla denominada “Elementos esenciales para la elaboración normativa” como parte de nuestra atribución de asistencia técnica hacia el Nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, que tiene como objeto el establecimiento de aquellos elementos que se consideran más importantes al momento de encarar la producción normativa en los diferentes órganos.

Por lo tanto, este instrumento documental que ponemos a disposición de la población en general, así como de las autoridades y equipos técnicos nacionales y subnacionales pretende un impacto en la cualificación de la producción normativa y, con ello, aportar en la mejora del ejercicio competencial establecido en el texto constitucional.

Rodrigo Puerta Orellana
Director Ejecutivo a.i.
Servicio Estatal de Autonomías

ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN NORMATIVA

1.1 Definición

La “Técnica Legislativa” se constituye en el conjunto de reglas que debe seguir el legislador para la correcta elaboración, formulación, e interpretación de la ley.

Además, señala los lineamientos para la formulación teórico-normativa como ser criterios técnicos para su aplicación, nociones fundamentales de interpretación, procedimientos, formulaciones, reglas y estilos del proceso legislativo.

1.2 Finalidad

Su finalidad es lograr una armonización jurídico-técnica de la norma específica elaborada y su interrelación con otras normas con coherencia, integridad y correspondencia, para producir normativa de calidad, evitando interpretaciones ambiguas, oscuridad en la norma, contradicciones con otras normas jurídicas, redundancias, lagunas jurídicas e ineficacia de ciertas normas jurídicas.



1.3 Primacía Constitucional, Jerarquía Normativa y Tipos de Normativa

La Constitución Política del Estado (CPE) es la norma suprema del Estado Plurinacional de Bolivia y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa, conforme a la siguiente jerarquía normativa:

1. *Constitución Política del Estado.*
2. *Los Tratados Internacionales.*
3. *Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.*
4. *Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.*



Respecto al bloque de constitucionalidad, el mismo está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país, y conforme el Artículo 256 de la norma fundamental, dichos tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

Por otro lado, como se observa las leyes emitidas por los distintos niveles de Gobierno tienen el mismo rango jerárquico, por lo que para determinar la normativa a ser aplicada será aún más importante considerar la competencia a partir de la cual fue emitida la Ley. Es decir, es aplicable la norma del nivel de Gobierno que es titular de la competencia.

En ese sentido, conforme a la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0047/2015 las Entidades Territoriales Autónomas pueden emitir normativa específica y determinar su respectiva jerarquía, para lo cual deberán sujetarse a las reglas de técnica legislativa y en la descripción de la estructura jerárquica de su normativa interna deberán incorporarse los siguientes elementos:

- a) Identificación del órgano emisor de la norma
- b) Naturaleza y alcance de la norma
- c) La jerarquía normativa interna de cada Órgano

Las Entidades Territoriales Autónomas podrán determinar en una disposición normativa específica el ordenamiento jurídico de su Gobierno Autónomo con el objeto de dotar de seguridad y certeza jurídica en la aplicación preferente de las normas que conforman el ordenamiento jurídico interno y que garantice la prelación adecuada en la aplicación de sus normas.

Por ejemplo, la Ley N° 482 dispone la siguiente jerarquía normativa en los gobiernos autónomos municipales de manera supletoria:

Órgano Legislativo:

- a. Ley Municipal.
- b. Resoluciones.

Órgano Ejecutivo:

- a. Decreto Municipal.
- b. Decreto Edil.
- c. Resoluciones administrativas municipales.

¿Dónde quedaron las Ordenanzas Municipales?

Debe quedar claro que antes de la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, las Ordenanzas Municipales eran consideradas normas reglamentarias de la Ley de municipalidades u otras leyes que determinaban atribuciones para los gobiernos municipales.

Actualmente las “Ordenanzas Municipales” podrían constituirse como normas administrativas internas de los órganos de gobierno de aplicación particular y no con el mismo alcance de una Ley Municipal.

PROCESO DE ELABORACIÓN NORMATIVA

2.1 Proceso General para Elaborar Normativa

Para entender de modo didáctico y simplificado— el proceso para la elaboración de cualquier texto normativo se desagrega el mismo en tres etapas principales que son: la pre-legislativa, la legislativa y la post-legislativa.

Etapa Pre-legislativa

Este es un procedimiento previo a la redacción de la norma que tiene por objeto dar legitimidad y legitimación a los anteproyectos de ley a ser elaborados y determinar su viabilidad, por medio de consultas y negociaciones con los actores involucrados sean éstos públicos o privados.

Se determinarán los argumentos, las razones políticas y jurídicas y los lineamientos generales que guíen a la elaboración de la normativa.

ETAPAS

PRE-LEGISLATIVA

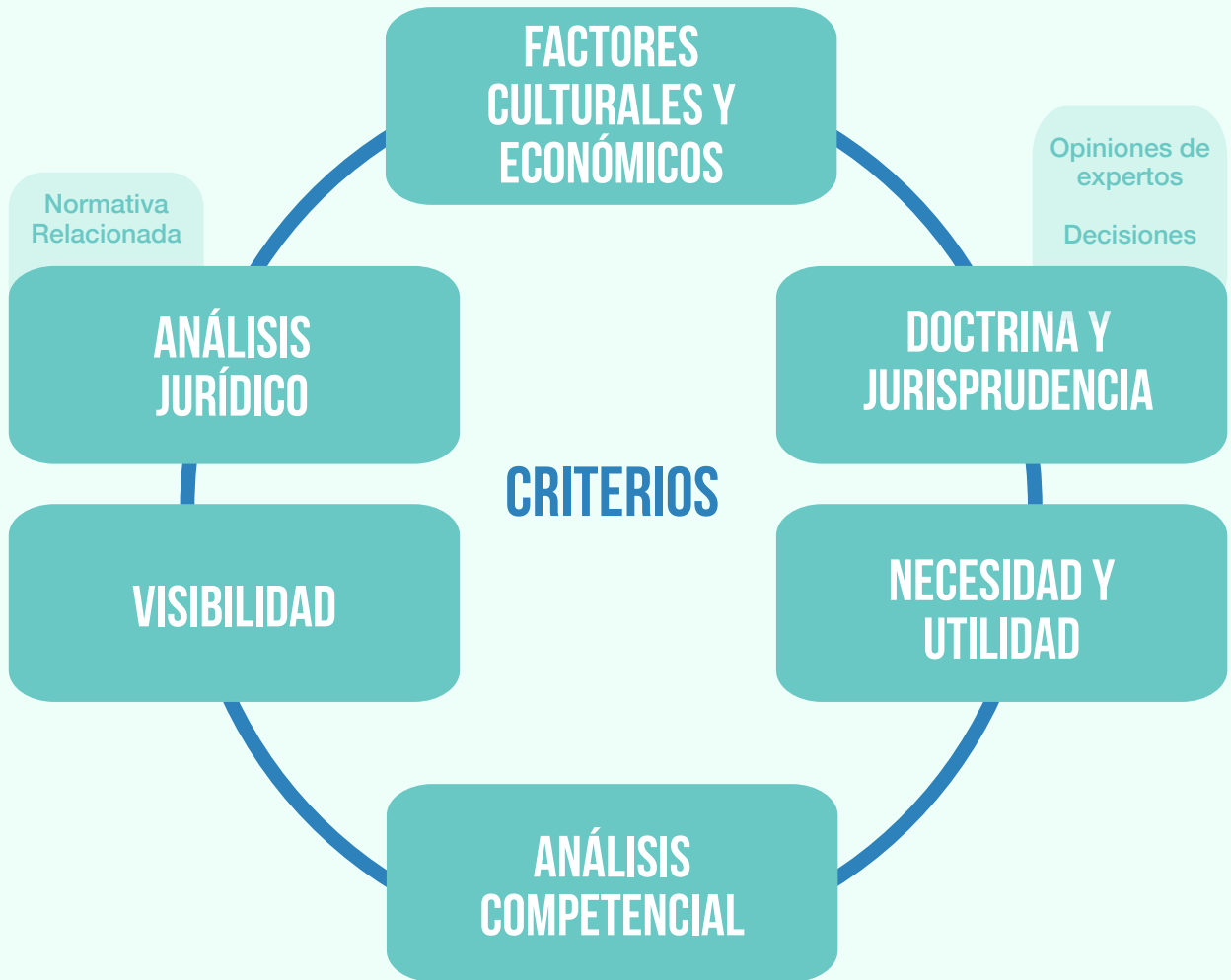
LEGISLATIVA

POST-LEGISLATIVA

Será necesario considerar mínimamente los siguientes insumos:

- 1. Factores culturales y económicos.** Entre los factores culturales se encuentra la costumbre que afectará de forma positiva o negativa la normativa; mientras que el factor económico hace referencia a la afectación de carácter económico que se podría ocasionar, entre otros aspectos.
- 2. Doctrina, jurisprudencia y derecho consuetudinario.** La doctrina entendida como el conjunto de teorías, investigaciones u opiniones de expertos; la jurisprudencia es el conjunto de decisiones judiciales que interpretan la Constitución Política del Estado o la normativa vigente; y el derecho consuetudinario.
- 3. Necesidad y utilidad.** Determinar si la norma es necesaria o útil para satisfacer las necesidades de la población.
- 4. Análisis Competencial.** Se deberá identificar la competencia y el tipo al que corresponde, además del nivel de Gobierno al que se le fue asignada a fin de evitar normar sobre competencias de otros niveles de Gobierno.
- 5. Viabilidad.** Determinar su viabilidad por medio de factores técnicos además de establecer los recursos necesarios para su posterior implementación.
- 6. Análisis jurídico.** Para identificar la normativa vigente relacionada con el objeto de evitar las contradicciones o la duplicidad de funciones.

Estos insumos darán como resultado la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y/o socio-económicas que justifican a la Ley; y la formulación de los fines y valores que dotan de legitimidad al texto normativo.



Etapa Legislativa

La etapa legislativa corresponde a la elaboración formal de la Ley. El objetivo es lograr consolidar instituciones jurídicas congruentes y consistentes, tanto al interior de la norma como en su interrelación con el sistema normativo vigente.

Las reglas formales para la elaboración comprenden dos sub-fases:

- 1. Investigación y descripción de insumos para el trabajo legislativo.** En esta fase se recogen los antecedentes para analizar la coherencia y consistencia del texto normativo, con relación al ordenamiento jurídico vigente y la asignación competencial realizada a los distintos niveles de Gobierno. Además se deberán prever posibles conflictos en su elaboración.
- 2. Creación y justificación institucional.** Implica la redacción del texto normativo considerando su estructura técnico-jurídica y formalismos propios de la técnica legislativa. Se deberán analizar sus alcances, extensión y costo-beneficio de su implementación, así como la definición del fondo de la normativa.



Esta etapa se encuentra relacionada con los procedimientos a seguir para la elaboración, revisión y aprobación de la Ley. Implica la iniciativa legislativa, el procedimiento legislativo, la promulgación y la publicación.

Iniciativa Legislativa

Se denomina iniciativa legislativa a la facultad otorgada por la CPE y la Ley para iniciar el procedimiento legislativo de forma válida y cuyo tratamiento será obligatorio en los órganos legislativos. El proceso de la iniciativa legislativa deberá ser definido por los gobiernos autónomos, de forma expresa, por medio de una normativa que establezca quiénes estarán facultados para la presentación de anteproyectos de Ley y los requisitos o formalidades necesarias para su consideración, por los cuales se argumente la necesidad y utilidad de la regulación de una determinada competencia o sector, como por ejemplo la presentación de informes que justifique de forma técnica y legal la necesidad del Anteproyecto de Ley y determinar cuál será la información de respaldo necesaria.

Procedimiento Legislativo

Una vez presentado el Proyecto de Ley, por medio de la iniciativa legislativa, se pasa a tratamiento del Órgano Legislativo, donde la comisión asignada efectuará el tratamiento que verificará la pertinencia o factibilidad y la viabilidad, especialmente para determinar los recursos necesarios a ser requeridos en su implementación y el marco competencial para la elaboración de la normativa.

Posteriormente será remitido al Pleno del Órgano Legislativo para pasar a la discusión del proyecto normativo en el cual los miembros argumentarán y fundamentarán las posturas asumidas sobre la misma.

Luego de la discusión se pasa a la aprobación en grande y en detalle del proyecto normativo y se sanciona la Ley que pasará al Órgano Ejecutivo para su promulgación; se podrá señalar observaciones que serán puestas a consideración del Órgano Legislativo, pudiendo éste determinar obviarlas y aprobarla, o subsanarlas y remitirlas nuevamente al Órgano Ejecutivo para que éste proceda a promulgar la misma inexcusablemente.

Publicación y Gaceta Oficial

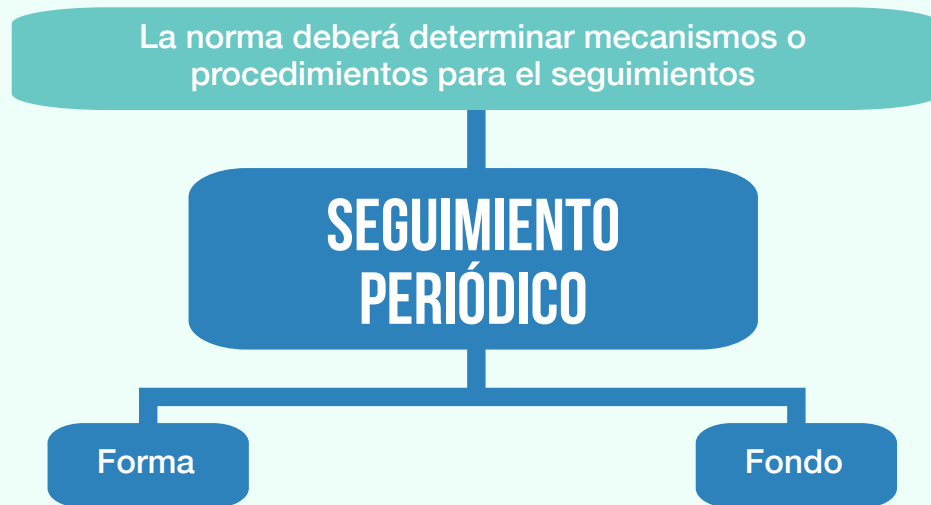
Es importante señalar que la norma promulgada entra en vigencia a partir de su publicación, que conforme a la Ley N° 031 será efectuada por medio de una Gaceta Oficial de publicaciones de normas.

Los gobiernos autónomos deberán establecer, por medio de una norma expresa, los mecanismos a ser aplicados y el medio para cumplir con la publicación en una Gaceta Oficial que puede corresponder a una impresión física, en el tablero de partes oficiales del Gobierno Autónomo o de forma digital, de acuerdo a las condiciones del Gobierno Autónomo y las características de su población.

Etapa post-legislativa

Esta etapa tiene por objeto la evaluación y seguimiento de las normas y de su cumplimiento con base en el objeto y fines de la norma; se analizará la aplicación, ejecución y cumplimiento de la normativa en sus dimensiones social, jurídica, económica, política y técnica, entre otras.

Será necesario determinar mecanismos o procedimientos en la norma que posibiliten el seguimiento para la posterior evaluación del cumplimiento y aplicación de normativa elaborada de forma periódica, tanto en la forma (redacción) de modo se exprese con claridad y precisión, como en el fondo, es decir en el contenido del tema a ser regulado.



Para este aspecto se pueden tomar como indicadores:

1. Publicidad y socialización de la norma a los distintos sectores, principalmente a los actores involucrados.
2. Impacto sobre los principales actores a los cuales está dirigida la normativa.
3. Monitoreo de la norma de forma periódica o programada por las instancias del gobierno que estén encargadas de su aplicación y cumplimiento.
4. Opiniones de las autoridades competentes involucradas en su aplicación, ejecución y cumplimiento.
5. Identificar posibilidades evolutivas durante su aplicación que puedan aportar a la normativa con base en los requerimientos de los involucrados, con el objeto de modificar la norma o expulsarla del ordenamiento jurídico.



RIVIA I I VA CL
FI A DO DA O IO



www.sea.gob.bo

Síguenos en:



SEAutonomías