ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE LA LEY Y EL REGLAMENTO EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA

1. ***Introducción***
2. ***Actividad Legisferante del Estado***
3. ***Jerarquía de la Ley y el Reglamento***
4. ***Caracteres de la Ley y el Reglamento***
5. ***Clasificación de las leyes y el Reglamento***
6. ***Conclusión***

1. INTRODUCCIÓN

Con la presentación de este trabajo, queremos mostrar un panorama general de importantes figuras jurídicas como son la "ley" y el "reglamento" en el contexto de un país, que si bien en la actualidad se rige bajo los postulados de un estado de derecho, la mayor parte de su existencia, se ha desenvuelto en el ámbito de gobiernos de facto, sin la presencia de un Poder Legislativo que controle los actos del Poder Administrador. Realidad que está mejorando, pese al *corsi* e *recorsi* de los hechos.

Se ha dictado hace cinco años la primera Ley de Procedimiento Administrativo y ya se cuenta con sus respectivos reglamentos tanto para el Poder Ejecutivo como para el Sistema de Regulación Sectorial, el cual regula, controla y supervisa la actividad de las Superintendencias[1]. Si bien estas normas tienen algunas deficiencias, constituyen un hito en el Derecho Administrativo Boliviano[2].

Actualmente existe un Proyecto de Ley Contencioso Administrativo en el seno del Congreso. Confiamos que solucionará el problema de la diversidad y multiplicidad

[1] La Ley 1600 de 28 de octubre de 1994 crea el Sistema de Regulación Sectorial que comprende las Superintendencias de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y otros que se incorporen al Sistema.

[2] Decreto Supremo 27113 de 23 de julio de 2003, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo

de normas dispersas y contradictorias sobre la materia, contribuyendo a brindar la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de Bolivia.

En síntesis abordaremos un tema que en Bolivia no ha sido analizado en profundidad.

2. ACTIVIDAD LEGISFERANTE DEL ESTADO

Al hablar de la ley formal, nos abocaremos concretamente a las disposiciones emanadas por el Congreso de la Nación, que guardan fiel cumplimiento al procedimiento establecido en la Constitución Política del Estado. No nos referiremos a las resoluciones dictadas por cualquiera de sus Cámaras o de ambas, que si bien son actividades legislativas, no son leyes en el aspecto formal. Respecto de los reglamentos o decretos, trataremos aquellos actos administrativos que producen efectos de alcance general, de cualquiera de los Poderes del Estado, aunque aclaramos, la mayor parte proviene del Poder Ejecutivo y sólo en forma excepcional de los otros poderes.

La simplicidad de distinguir a la ley del reglamento, porque emana del Poder Legislativo o Ejecutivo respectivamente, sólo permite una superficial distinción. Es muy valioso analizar en profundidad ambas figuras en orden a lo prescripto por la Constitución Política del Estado en su artículo 31. “Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no le competen, así como los actos de los que ejercen jurisdicción que no emane de la ley”. De lo que se colige, que si el Legislativo dicta un reglamento que no es materia legislativa, sus actos serán nulos como los serán los actos del Poder Ejecutivo, cuando aún con el ropaje de un reglamento, dicte una norma que es materia propia del Poder Legislativo.

3. JERARQUÍA DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO

La mayoría de los autores bolivianos se inclinan por la subordinación del reglamento a la ley manifestando que la ley es superior. Creemos sin embargo, como dice Marienhoff[3], que esto no puede ser una regla fija, ya que el reglamento, en algunos casos deberá aplicarse con preferencia a la ley. Verbigracia, cuando el contenido versa sobre materia de competencia eminentemente reglamentaria, puesto que el legislativo no debe inmiscuirse en el ámbito de reserva del Ejecutivo. En este orden de ideas es de importancia diferenciar los reglamentos autónomos de los de ejecución, puestos que en estos últimos es inexcusable la subordinación del reglamento a la ley, como lo veremos más adelante.

La ley puede existir y entrar en vigencia sin necesidad de dictarse un reglamento, cuando su contenido es de carácter operativo de sustancia legislativa. En este sentido, el artículo 229 de la Constitución prescribe que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución *no necesitan de reglamentación previa* para su cumplimiento. Citamos como ejemplo de estas leyes, la ley de Conciliación y Arbitraje[4] , en lo relacionado al Arbitraje Comercial; la ley de Capitalización;[5] y muchas leyes modificatorias e interpretativas.

En los países donde la actividad estatal se encuentra encuadrada en un estado de derecho, los Poderes Legislativo y Ejecutivo al expresar su voluntad tienen el permanente cuidado de distinguir si la norma a elaborar es materia de una ley o de un reglamento. En Bolivia, aún con el renacimiento de la democracia y el retorno al principio de la separación de los poderes en 1982, no deja de resultar una enmarañada y compleja tarea la de deslindar el contenido de la competencia reservada a la ley o a la esfera administrativa.

Hacemos esta alusión porque al no haber funcionado permanentemente el Parlamento, el Ejecutivo se arrogaba la facultad de legislar y a nadie le

---

[3] Marienhoff, Miguel S: "tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Abeledo Perrot. 1990, Bs.As., Argentina. P.243.
[4] Ley 1770 de 10 de marzo de 1997
[5] Ley 1544 de 21 de marzo de 1994

preocupaba si las disposiciones sobre la que expresaba su voluntad el Estado, eran competencia de uno u otro. La falta de estudio y profundización sobre las competencias de los poderes, impidió crear el clima necesario para aportar la seguridad jurídica, a la que toda comunidad tiene derecho.

Aún en la actualidad, por falta de esa práctica en el ejercicio de las instituciones democráticas, con mucha frecuencia observamos que una materia reservada al Poder Legislativo es dictada con soltura a través de un reglamento. O a la inversa, materia eminentemente reglamentaria es sancionada por el Congreso, como si fuera de su propia competencia.

Frente a esta realidad, es un imperativo de los operadores de justicia, profundizar el estudio sobre la distinción entre materia legislativa y reglamentaria, para evitar retroceder incluso a un nivel inferior al que se vivió en la época de aquellos gobiernos de facto. En éllos, por lo menos se expresaba la voluntad del Estado denominando oficialmente *decreto-ley,* a los instrumentos jurídicos que versaban sobre materia legislativa, y *decreto-supremo* a los que contenían materia eminentemente administrativa.

Cabe recordar, que para subsanar las anormalidades heredadas de los gobiernos de facto, con el advenimiento de la nóvel democracia, se vio en la tarea de elevar a la categoría de ley a muchos decretos-leyes. Entre los más importantes podemos citar el decreto ley sancionatorio del Código de Procedimiento Civil, elevado a rango de Ley, el 28 de febrero de 1997, y el decreto ley sancionatorio del Código Penal, elevado a categoría de ley el 10 de marzo de 1997. También se elevaron decretos-supremos, como lo fue el referente a la Condecoración Nacional de la Orden del Cóndor de los Andes, creada el 18 de abril de 1925, convertida a ley, el 10 de octubre de 1941. Sin embargo, a la fecha subsisten todavía como decretos-leyes el Código Civil y el Código de Comercio.

Como consecuencia de elevar decretos-leyes y decretos-supremos a rango de leyes, ha quedado una práctica disvaliosa utilizada por los gobiernos democráticos, que dictan decretos-supremos de materia legislativa para evitar, *prima facie*, el control parlamentario propio y después elevarlos a ley con mayor facilidad.

A manera ilustrativa, es importante manifestar que en Bolivia los reglamentos de las autoridades inferiores del Poder Ejecutivo Nacional reciben el nombre de resoluciones y pueden ser multiministerial, biministerial, ministerial y simplemente administrativa. En el ámbito de la administración departamental, se emiten las llamadas resoluciones prefecturales[6].

3.1. Poder Legislativo con facultades para reglamentar.-

Nuestra Carta Magna contiene, además de la norma admonitoria del artículo 31 ya citada, disposiciones aparentemente contradictorias, que facultan al Congreso a reglamentar como a continuación expondremos.

La cláusula 3ª del art. 67 dentro de las atribuciones de cada Cámara Legislativa, establece la de dictar su propio reglamento y corregir sus infracciones. Si bien esta tarea es materia eminentemente administrativa y no legislativa, la Constitución para respetar la separación de los Poderes ha determinado en forma expresa, que esta clase de reglamento sea competencia propia de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Por su parte, el artículo 29 dispone que el Poder Legislativo tiene facultad para dictar reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales.

3.2. Poder Ejecutivo con facultades para legislar.-

Sobre las facultades del Poder Ejecutivo para inmiscuirse en materia eminentemente legislativa, podemos citar los siguientes casos:

---

[6] Ley 3351 de 21 de Febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo.

El artículo 111 de la Constitución, permite al Poder Ejecutivo, en caso de grave peligro de conmoción interna o guerra internacional, declarar el *estado de sitio. N*orma de sustancia eminentemente política por alterar los derechos y garantías del ciudadano y por lo tanto dentro de la esfera legislativa.

El constituyente ha visto por conveniente asignar competencia al Poder Ejecutivo para alterar derechos y garantías constitucionales, justificada por la *urgencia de una conmoción interna o guerra internacional*. Esto aparentemente contradice el texto del artículo 96, 1ª de la Carta Magna que dispone que el Ejecutivo solamente podrá dictar reglamentos sin definir privativamente derechos, ni alterar los definidos por ley. Sin embargo, esta atribución es concedida, sin desconocer que es materia legislativa, y somete la continuidad del *estado de sitio,* a la autorización legislativa.

Similar situación nos ilustra el artículo 112, 1º del mismo cuerpo legal, que permite al Ejecutivo, como consecuencia también del *estado de sitio*, *aumentar* el número de efectivos de las Fuerzas Armadas, siendo que el artículo 68, 8º, atribuye a las Cámaras reunidas en Congreso *determinar* el número de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Lo mismo ocurre con el artículo 112, 2º que faculta al Ejecutivo en caso de *estado de sitio*, *y siempre que los recursos ordinarios fuesen insuficientes,* a imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales, así como negociar y recibir empréstitos. Ello, a pesar de que el artículo 59 establece que es competencia del Legislativo imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza así como autorizar y aprobar la contratación de empréstitos.

Las temáticas de “la restricción de las libertades ciudadanas”, “la de inmiscuirse en el aumento de los efectivos de las Fuerzas Armadas”, “la de imponer contribuciones de cualquier naturaleza” y “la de autorizar y aprobar contrataciones

de empréstitos" son atribuciones de las Cámaras reunidas en Congreso y cuando la Constitución, por la emergencia, otorga al Poder Ejecutivo esas atribuciones, el Poder Legislativo no pierde su control[7], ya sea:

- dando su autorización o asentimiento a la declaración de *estado de sitio* o a su continuidad;

- exigiendo la rendición de cuentas tanto de los motivos que dieron lugar al *estado de sitio,* como del uso que hubiere hecho de las facultades que en estos casos le confiere la Constitución; o

- pronunciándose sobre la aprobación o declaración de responsabilidad que pudieran corresponder al Poder Ejecutivo en su obligación de conservar el orden público.

4. CARACTERES DE LA LEY Y DEL REGLAMENTO EN LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA

Coincidiendo con la doctrina internacional, reconocemos que la ley después de la Constitución, es la fuente cualitativamente más importante del Derecho Administrativo y el reglamento es su fuente cuantitativamente de mayor relevancia.

4.1. Caracteres de la ley.-

Entre los rasgos esenciales de la ley, tenemos:

Generalidad.- La ley no está emitida en relación a un caso particular sino para alcanzar a todos los que revistan la misma naturaleza hacia el futuro, aunque pueden darse leyes de carácter particular. La ley impone los principios fundamentales y establece las normas más esenciales de los derechos y deberes sobre los que versa.

[7] CPE Art. 68-10

Autenticidad.- Es imprescindible que la ley emane de autoridad competente, en otras palabras, que cumpla en su formación con todos los requisitos constitucionales.

Obligatoriedad.- La ley por mandato constitucional es obligatoria desde el mismo día de su publicación, salvo disposición contraria expresada en la misma ley. Su obligatoriedad conlleva la ejecución forzosa por lo que decimos que la ley es sancionadora. Respecto a su vigencia, generalmente es ilimitada en el tiempo mientras no se abrogue, auque existen leyes con vigencia temporal como son las leyes de presupuesto[8].

Irretroactividad.- Esta es una garantía de los derechos adquiridos amparados constitucionalmente. La ley rige para el futuro, salvo las excepciones de retroactividad. En materia social, cuando exista una voluntad del Legislativo que lo determine expresamente en la misma disposición o en otra posterior. En materia penal, cuando beneficie al *"delincuente"* aunque no esté expresamente establecido en la norma[9]. Es pacífica la interpretación doctrinaria y jurisprudencial al señalar que *"delincuente"*, alcanza también al imputado y al procesado judicialmente.

Otros:

No necesita probarse en juicio.- Pues el derecho basta con ser invocado, salvo el caso del derecho extranjero cuya prueba de existencia estará a cargo de quien lo invoca.

Debe cumplirse el procedimiento de formación.-

La iniciativa.- que es la capacidad de presentar un proyecto de ley al Congreso, puede tener su origen:

---

[8] Ley 3302 de 16 de diciembre de 2005, aprueba Presupuestos Institucionales del Sector Público para el año 2006
Ley 3391 de 11 de mayo de 2006, aprueba las Modificaciones la Presupuesto General de la Nación para su vigencia a partir de 1 de marzo de 2006

[9] CPE Art. 33.- "La ley solo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, excepto en materia social cuando lo determine expresamente y en materia penal cuando beneficie al delincuente"

-en la Iniciativa Legislativa Ciudadana, de conformidad con lo que dispone el artículo 4 de la Constitución aunque debemos destacar que todavía no se ha promulgado la ley que regule esta nueva figura jurídica, debido a su reciente incorporación al texto constitucional;

-en la Cámara de Senadores o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros;

-en la Vicepresidencia de la República;

-en el Poder Ejecutivo. Siendo la iniciativa elevada mediante mensaje y con la condición de que su defensa sea sostenida en el Parlamento por el o los Ministros de los respectivos despachos;

- en el Poder Judicial, mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo, cuando la Corte Suprema presente proyectos de ley en materia judicial y de reforma de los códigos tanto sustantivos como adjetivos.

Ahora bien, hay algunos casos en los cuales la *iniciativa* le corresponde al Poder Ejecutivo, cuando se trata de imponer contribuciones de cualquier naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales. Sin embargo, esta *iniciativa* no es exclusiva. Cualquiera de los miembros del Parlamento podrá requerir al Poder Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias y si no los presenta, el parlamentario requiriente u otro, podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación.

La *discusión.-* es el acto deliberativo por antonomasia. Debate sobre la importancia, conveniencia y oportunidad al que todo proyecto de ley debe ser sometido en las etapas de *en grande, en detalle* y *en revisión*.

La *sanción.-* es un acto de carácter legislativo de aprobación.

La *promulgación.-* es un acto administrativo del Poder Ejecutivo, de carácter colegislativo, que lleva por finalidad que la ley sancionada sea publicada y

cumplida. En algunas circunstancias, las leyes no vetadas o promulgadas por el Presidente de la República, son promulgadas por el Presidente del Congreso. Como ejemplo tenemos la Ley de Hidrocarburos 3058, de 17 de mayo de 2005, que fue sancionada y promulgada por el propio Congreso de la Nación, de conformidad con lo prescrito por el Art. 78 de la Ley Fundamental, para que se tenga y cumpla como ley de la República.

La *publicación.-* es el acto eminentemente administrativo que da a conocer la ley después de ser promulgada y que permite presumir el conocimiento de la misma por todos los estantes y habitantes del país. Lo más importante en esta etapa es la determinación de una fecha cierta para que la ley cobre vigencia. En Bolivia, la ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria en la misma ley[10].

Consideramos que mejor sería establecer en principio, que la ley rija desde el día siguiente a su publicación. De lo contrario, una ley publicada en la Gaceta Oficial a las 8 de la mañana, tendría su vigencia desde las cero horas del mismo día. Es decir, antes de su publicación, contradiciendo lo referido a la irretroactividad, que dispone que la ley rige para lo venidero[11].

En el caso particular de *leyes secretas**,*** las cuales son reconocidas muy excepcionalmente pues contradicen el principio republicano de publicidad y transparencia de los actos del Estado, sólo se las justifica cuando de su divulgación derivasen perjuicios graves para el país. En nuestra legislación no se las menciona literalmente, pero se habilita al Congreso y a ambas Cámaras a sesionar en secreto, bajo un régimen especial, cuando dos tercios de sus miembros así lo determinen.

---

[10] CPE Art. 81
[11]CPE Art. 33

El *veto*[12] es una facultad constitucional conferida al Presidente de la República para objetar la observancia de una ley sancionada por el Congreso. Debe ser ejercido en el término de diez días, después de su recepción. De no hacer uso de este derecho, la ley será promulgada por el Presidente del Congreso. En nuestra legislación no se habla de veto total o parcial de la ley, lo cual podría generar una discusión de naturaleza doctrinaria, tanto en el campo jurídico como político.

4.2. Caracteres del reglamento.-

El Reglamento es la expresión de la voluntad unilateral del Estado en función administrativa, manifestada predominantemente por el Poder Ejecutivo. La Constitución en su artículo 96, 1ª obliga al Poder Ejecutivo *a dictar reglamentos bajo la prohibición de no definir privativamente derechos ni alterar los definidos por ley, ni contrariar sus disposiciones guardando las restricciones consignadas en la Constitución. Dicho de otro modo,* exige que esta facultad legisferante, se enmarque dentro de las restricciones consignadas por ley.

Cuando nos referimos a la función administrativa lo hacemos en su aspecto substancial, material y objetivo, al margen del órgano productor del acto. Como sabemos, no toda la función administrativa le corresponde al Poder Ejecutivo, sino también a los otros poderes aunque en menor medida. Estos últimos gozan de potestad reglamentaria en cuanto a su funcionamiento y organización interna. Así lo vemos en el artículo 63, 3ª, de la Constitución sobre el Poder Legislativo, en el Art. 55 de la Ley de Organización Judicial y en la Ley del Tribunal Constitucional.

La Constitución en su artículo 67, 3ª, dispone que las Cámaras Legislativas pueden dictar sus propios reglamentos. Esto es distinto al caso del artículo 29 de la Constitución que faculta al Poder Legislativo para "*…dictar Reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales."*, pues esta locución no la utiliza como sinónimo de la potestad reglamentaria atribuida al Poder Ejecutivo, sino

[12] CPE Art. 78

como indicativo del poder normativo propio del Congreso[13], tal como lo aclara Julio R. Comadira, refiriéndose a las disposiciones de la Constitución Argentina.

Por otra parte, la Ley de Organización Judicial en su artículo 55, entre las atribuciones de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, inc. 23, dispone *"Dictar los Reglamentos que le atribuye la presente Ley".* Además la Ley del Tribunal Constitucional en su Disposición Única señala *"El Tribunal dictará los reglamentos necesarios para su organización y funcionamiento en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación."*

Estando ya aclarado que los tres poderes del Estado tienen esta potestad, veamos los rasgos esenciales del Reglamento:

- *General y Abstracto.-* Obligatoriamente el reglamento debe ser de carácter general, impuesto en ejercicio de una función administrativa, pues no se puede emitir un reglamento que rija un caso concreto. Necesariamente se debe referir a un número indeterminado de personas o de casos.

- *Obligatorio.-* Al igual que la ley es obligatorio desde su publicación, salvo disposición contraria expresada en el mismo reglamento. Respecto a su vigencia, generalmente es ilimitada en el tiempo, auque existen algunos con vigencia temporal. Los reglamentos, especialmente de ejecución, subsisten mientras no se abrogue la ley a la que se deben.

- No necesita *probarse en juicio*, ya que goza de las mismas prerrogativas de la ley. No obstante, el Reglamento de la Ley del Tribunal Constitucional no observa este principio en los artículos 36-b[14], el 41-b[15], 67-b[16] y el 76-b[17], que obligan a la

---

[13]Comadira, Julio Rodolfo: Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo, Otros Estudios. Lexis Nexos- Abeledo Perrot. Bs.As, Argentina. 2003, p.260.

[14] Reglamento de Procedimientos Constitucionales de la Ley 1836. Art. 36.- Requisitos de Admisión
b) Acompañar el texto de la ley, decreto o resolución cuya inconstitucionalidad se planea, debiendo presentarse el ejemplar de la Gaceta Oficial de Bolivia u otro documento oficial, según el caso

[15] Reglamento de Procedimientos Constitucionales de la Ley 1836. Art. 41.- Requisitos.

parte recurrente a acompañar el texto de la ley, decreto o resolución cuya inconstitucionalidad se plantea.

- Debe cumplir el procedimiento de formación: *promulgación y publicación*. En nuestro caso no existe distinción entre los reglamentos que son normativos y los que no lo son, por lo que todos, para entrar en vigencia, tienen que publicarse en el órgano oficial respectivo.

En mérito a que los reglamentos son también actos administrativos, les alcanza lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a la validez y nulidad del acto.

- *Inderogabilidad.-* La inderogabilidad singular en los reglamentos obedece a un principio del derecho público, basado en que la autoridad no puede dejar de aplicarlos para un caso singular, por ser los mismos una norma general y abstracta. Por ejemplo no seria facultad de la autoridad derogar un reglamento para nombrar a un funcionario público que no cumple con los requisitos establecidos en aquella norma general.

Esta inderogabilidad se aplica a los reglamentos autónomos, delegados y de ejecución. Siguiendo a Gordillo, los reglamentos de necesidad y urgencia si cumplen los requisitos constitucionales de validez y vigencia, se equiparan a la ley, por lo que no podría ni el mismo Poder Ejecutivo apartarse de éllos[18]. Sería un contrasentido autoderogar la propia normativa.

---

b) Adjuntar al recurso el texto oficial de la ley, decreto o resolución sobre cuya inconstitucionalidad se recurre.

[16] Reglamento de Procedimientos Constitucionales de la Ley 1836**.** Art. 67.- Requisitos.

b) Acompañar copias de ley, fotocopias legalizadas o testimonio de la resolución impugnada. Si el recurrente no las tuviera, anunciará a la autoridad que pretende ejecutarla o que la dictó, la utilización del recurso, solicitándole se le extiendan las copias correspondientes, que deberán ser otorgadas sin reparos en el termino máximo de 48 horas; caso contrario será pasible a las responsabilidades de Ley.

[17] Reglamento de Procedimientos Constitucionales de la Ley 1836**.** Art. 76.- Requisitos.

b) Acompañar copia de Ley o fotocopia legalizada de la resolución congresal o camaral que motiva el recurso.

[18] Gordillo, Agustín: Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, T.I. Fundación de Derecho Administrativo, Bs.As., Argentina. 2006. p. VII-25

5. CLASIFICACION DE LAS LEYES Y LOS REGLAMENTOS

5.1. Clasificación de las leyes.-

La ley formal se entiende como la manifestación de voluntad nacional, elaborada por los representantes del pueblo elegidos con la función de legislar, sujeta al procedimiento establecido por la Constitución Política del Estado y con un ámbito de aplicación en todo el territorio nacional.

En el plexo normativo boliviano distinguimos las siguientes clases de leyes:

Leyes ordinarias.- Son aquellas que cumplen en su elaboración con el procedimiento legislativo establecido por la Carta Magna, no haciendo diferencia en los porcentuales necesarios para su sanción. No exclusiviza el término de "leyes ordinarias" para aquéllas aprobadas por mayoría simple. El artículo 230, sobre Reforma Constitucional, también llama *ley ordinaria* a la aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

El procedimiento legislativo establecido en la propia Constitución prescribe que aprobado el proyecto de ley en la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la Cámara revisora y si ésta lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación. El proyecto que fuere desechado en la Cámara de origen quedará prorrogado hasta la legislatura siguiente.

Si la Cámara revisora enmienda o modifica el proyecto y la Cámara de origen lo acepta por mayoría absoluta, se considerará aprobado; pero si no lo acepta o si lo corrige y altera, las dos Cámaras deberán reunirse dentro de los veinte días para deliberar sobre el proyecto. En caso de que la Cámara revisora deje pasar el término sin pronunciarse, la Cámara de origen reclamará su despacho con un nuevo plazo, al cabo del cual será considerado en sesión de Congreso. Una vez aprobado, el proyecto será remitido al Ejecutivo para su promulgación como ley.

Toda ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República, en el término de diez días desde su recepción. La ley no observada, será promulgada.

Aquéllas leyes no vetadas o no promulgadas por el Ejecutivo Nacional, en el plazo arriba referido, serán promulgadas por el Presidente del Congreso. Como vemos se aplica la institución del silencio positivo.

Como ejemplo de leyes ordinarias tenemos todas las leyes de la República cuyo tratamiento no reviste características especiales. Entre éllas, la ley de Capitalización[19], la ley de Arbitraje y Conciliación[20] y la ley del Sistema de Regulación Sectorial[21].

Leyes administrativas.- Estas leyes son muy numerosas pues comprenden a todas las relacionadas con el quehacer de la Administración Pública. Se denominan así en razón de la materia y no se diferencian intrínsecamente de las otras leyes.

Se considera un error sostener que todas las leyes administrativas son de orden público, cuando lo que se pretende es afirmar que las leyes administrativas son de derecho público[22]. "La ley de orden público, para que sea considerada como tal, debe reunir dos condiciones: irrenunciabilidad y necesidad jurídica del derecho acordado por élla."[23]

---

[19] Ley 1544 de 21 de marzo de 1994
[20] Ley 1770 de 11 de marzo de 1997
[21] Ley 1600 de 28 de octubre de 1998
[22] Marienhoff, Miguel S: "tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Abeledo Perrot. 1990, Bs.As., Argentina. P.227
[23] Dromi, José Roberto: Derecho Administrativo T. I. Astrea, Bs.As., Argentina, 1992,. p 97.

Entre las leyes administrativas más importantes en Bolivia podemos citar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo[24], la Ley de Descentralización Administrativa[25], la Ley de Procedimiento Administrativo[26], la Ley de Administración y Control Gubernamentales[27], la Ley de Unidades Político-Administrativas[28]. También existen disposiciones administrativas que se encuentran en otras leyes, como las alojadas en los Códigos Civil[29], Comercial[30] y Penal[31].

Leyes generales.- Son aquéllas que tratan un área específica del derecho en toda su plenitud, como lo son entre otras, la Ley General del Trabajo, la Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte[32], y la Ley General de Aduanas[33].

La Ley General del Trabajo[34] regula el contrato de trabajo, las condiciones generales, la jornada, la remuneraciones, beneficios sociales, el trabajo de mujeres y menores, la seguridad y la higiene, la asistencia médica, los riesgos profesionales, el seguro social obligatorio, los conflictos, la conciliación y el arbitraje, la huelga, el lock out, las prescripciones y las sanciones.

La Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte[35], regula las Concesiones; las atribuciones del Ministerio del ramo, de las Prefecturas y de las Municipalidades; la Iniciativa Privada; la Licitación y Evaluación; el otorgamiento del Contrato de Concesión; los Derechos y Obligaciones del Concesionario: los Derechos de los Usuarios; las Facultades de la Administración; Expropiación y

---

[24] Ley 2446 de 19 de marzo de 2003
[25] Ley 1654 de 28 de julio de 1995
[26] Ley 2341 de 23 de abril de 2002
[27] Ley 1178 de 20 de julio de 1990
[28] Ley 2150 de 20 de noviembre de 2000
[29] Código Civil: Art. 58-II Constitución de Asociaciones; Art. 68-II Constitución de Fundaciones; Art. 85, Bienes del Estado y Entidades Públicas; Art. 1521 Dirección General de los Registros Públicos
[30] Código de Comercio: Art. 26 Dependencia del Registro de Comercio; Art. 424 Sociedades de Economía Mixta
[31] Código Penal: Delitos contra la Seguridad del Estado; Delitos contra la Función Públicos y Delitos cometidos por Funcionarios Públicos
[32] Ley 1874 de 11 de junio de 1998
[33] Ley 1990 de 28 de julio de 1999
[34] Ley del 8 de diciembre de 1942, que eleva a rango de ley el Decreto-Ley de 24 de mayo 1939.
[35] Ley 1874 de 11 de junio de 1998

Limitaciones a la Propiedad Privada; Inspección y Vigilancia; Abandono de la Concesión y Quiebra; Suspensión y Término de la Concesión; Normas Especiales para las Concesiones de Obras Públicas de Transporte y Normas Tributarias.

La Ley General de Aduanas regula el régimen tributario aduanero, la función aduanera, las formalidades, los ilícitos y procedimientos sancionatorios.

Leyes especiales.- Se utiliza este término cuando la normativa va dirigida a una temática determinada.

En el artículo 232 de la Ley Fundamental se llama *ley especial* a la que convoca a la Asamblea Constituyente para la reforma total de la Constitución, revistiéndola de mayores formalidades al disponer que será sancionada por dos tercios de los miembros presentes del Congreso Nacional. En estos momentos en Bolivia, se está gestando una Reforma Constitucional encomendada a la Asamblea Constituyente, la cual fue convocada el año pasado, precisamente mediante Ley Especial[36].

Otro caso se presenta cuando la Constitución, entre las atribuciones de la Cámara de Senadores, expresamente dispone que mediante *ley especial*[37] se establecerá el procedimiento y formalidades de los juicios a los Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República.

Siguiendo una corriente de cambios en la organización política, fue promulgada la "Ley Especial Complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas para la Selección y Elección de los Prefectos"[38]. Norma que permitió que los Prefectos, primeras

[36] Ley 3364 de 06 de marzo de 2006
[37] Ley 2623 de 22 de diciembre de 2003, Ley Procesal para el Juzgamiento de Altas Autoridades del Poder Judicial y del Fiscal General de la República
[38] Ley 3015 de 08 de abril de 2005

autoridades políticas de los departamentos, sean elegidos, por primera vez, directamente por el pueblo.

Leyes Interpretativas.- La Constitución faculta al Poder Legislativo, dentro de sus Disposiciones Generales[39], a *interpretar* las leyes sin especificar a que clase se refiere. Sin embargo, en el Título referido a la Reforma Constitucional, dispone la aprobación por dos tercios de los votos para las leyes interpretativas de la Constitución, a diferencia de las otras, aprobadas por simple mayoría. Las *leyes interpretativas* de la Constitución no podrán ser vetadas por el Presidente de la República.

Así tenemos la "Ley Interpretativa del artículo 109 de la Constitución Política del Estado"[40], que en su artículo único establece que la designación presidencial de los Prefectos de Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría.

Aunque la Constitución otorgue al Congreso la potestad de interpretar las leyes, entendemos que no por eso niega a la Corte Suprema de Justicia y al Tribunal Constitucional su calidad de últimos intérpretes de las leyes y la Constitución respectivamente. Obviamente cualquiera sea el objeto específico de la ley interpretativa, ésta puede ser revisada por el Poder Judicial.

Leyes Reglamentarias.- Son las que se emiten para regular aspectos específicos del actuar administrativo y los derechos y obligaciones tanto de la administración como de los administrados[41]. Nuestra Constitución si bien no utiliza literalmente la denominación de *leyes reglamentarias* las alberga. Por ejemplo, cuando señala

---

[39] CPE Art. 59, 1ª.- "Son atribuciones del Poder Legislativo: … Dictar Leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas."
[40] Ley 3090 de 06 de julio de 2005
[41] Balbé, Manuel, Franch, Marta y Otros: Manual de Derecho Administrativo. Una perspectiva desde los ordenamientos jurídicos de Guatemala y España. Universidad Autónoma de Barcelona. AECI. Barcelona, España. 2002. p 77.

que la *ley reglamentará* la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional[42].

Leyes Orgánicas.- Terminología utilizada con frecuencia en nuestro ordenamiento[43] cuando tienen por finalidad referirse a las leyes básicas reguladoras de determinadas instituciones del Estado[44]. Gozan de mayores prerrogativas que las otras leyes. En algunos países, revisten una jerarquía superior a las leyes comunes que versan sobre el mismo contenido material y se ajustan a lo que aquéllas organicen. En Francia es claro que las leyes orgánicas gozan de mayor jerarquía porque el art. 46 de su Constitución requiere un procedimiento especial para su aprobación o modificación.[45].

5.2. Clasificación de los Reglamentos.-

Si bien la mayor parte de los reglamentos contienen disposiciones tendientes a facilitar el cumplimiento de las leyes (*de ejecución*), no se puede negar la existencia de otras clases de reglamentos, como son los *autónomos***,** los *delegados* y los de *necesidad* y *urgencia***.** Aunque estos dos últimos versan sobre materia legislativa, se dispensa, en casos excepcionales y expresamente determinados, su dictación al Poder Ejecutivo.

Asimismo, tenemos en Bolivia las *Circulares* que son reglamentos internos dado su carácter general, pero cuyo ámbito de aplicación se agota en el seno de la Administración Pública, a la cual van destinadas. Contamos también con las *Instrucciones de Servicio* que son directrices impuestas por los niveles superiores de la Administración destinadas a los de menor jerarquía, para establecer en forma pormenorizada el adecuado cumplimiento de una actividad

---

[42] CPE Art. 121-IV; Ley del Tribunal Constitucional Nº1836 de 01 de abril de 1998

[43] Ley 1455 de 18 de Febrero de 1993, de Organización Judicial; Ley 2175 de 13 de febrero de 2001, Orgánica del Ministerio Público; Ley 1405 de 30 de Diciembre de 1992, Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación.

[44] Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Tecnos. 2002. Vol. I. p. 229

[45] Garrido Falla, Fernando. idem. p. 229

Reglamentos de Ejecución.- El artículo 96, 1ª de la Constitución atribuye al Presidente de la República ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, los cuales se conocen como *reglamentos de ejecución* y se los puede calificar también *secundum legem*[46]. Están condicionados a no definir privativamente los derechos, ni alterar los definidos por la ley, ni contrariar sus disposiciones. En otras palabras, el Poder Ejecutivo puede en estos reglamentos, apartarse del texto literal de la ley pero sin afectar el espíritu de la misma. Como ejemplo de Reglamento de ejecución podemos citar el de la Ley de Medio Ambiente[47] y el de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo[48], ambos instrumentalizados mediante Decretos Supremos.

Es importante remarcar que la atribución de dictar estos reglamentos conforme a la Constitución, recae en el Presidente de la República, por consiguiente otros organismos administrativos no pueden arrogarse esta facultad, salvo claro está, que sea la propia Constitución quien lo mande. Así lo hace refiriéndose a la exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos donde establece que "…este derecho lo ejercerá el Estado *mediante entidades autárquicas*…conforme a ley."[49]

Reglamentos Autónomos.- Distintos a los reglamentos ejecución, se dan cuando ante la necesidad de poner en movimiento la Administración Pública, el Poder Ejecutivo dicta reglamentos sin que exista previamente una ley. Lo realiza en uso de su potestad gubernamental más que reglamentaria, recibiendo estos reglamentos o decretos el denominativo de *autónomos, constitucionales o independientes.* Al no existir la necesidad de una ley previa, estos reglamentos no son subordinados sino que sustituyen a la ley y por esta razón, también se los conoce como *preter legem*[50].

---

[46] Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Tecnos. Madrid. 1974. P. 96
[47] Decreto Supremo 24176 de 08 de diciembre de 1995
[48] Decreto Supremo 28631 de 09 de marzo de 2006
[49] CPE Art. 139
[50] Entrena Cuesta, Rafael: Ob.cit. P. 96

Reglamentos Delegados, habilitados o de Integración.- Prohibidos por la Constitución Boliviana, la cual prescribe en el artículo 69 que "En ningún caso podrá delegar el Congreso a uno o más de sus miembros, ni a otro Poder, las atribuciones que tiene por esta Constitución". De admitirlos, se violaría el principio constitucional de la separación de los poderes.

Siguiendo esta línea el artículo 30 de la Ley Fundamental, dispone que "Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que le confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella."

La doctrina y algunas legislaciones admiten estos *reglamentos delegados.* Comadira señala que son "actos de alcance general normativos dictados por el Poder Ejecutivo o eventualmente por otro órgano de la Administración Pública, sobre materias propias del Congreso, con base en la autorización previamente acordada por éste mediante una ley formal"[51].

Entre nosotros, como dijimos, estos reglamentos están expresamente prohibidos, pero la propia Constitución admite excepciones, cuando establece en su art. 142, que "El Poder Ejecutivo podrá, con cargo de aprobación legislativa en Congreso, establecer monopolio fiscal de determinadas exportaciones…". De la redacción surge que el Poder Ejecutivo puede dictar reglamentos delegados sobre estos monopolios, con la única carga de llevarlos al Parlamento, para su respectiva *aprobación*. Pensamos que seria más apropiado que se exija la *autorización* previa, hasta que se obtenga la venia congresal. Justificamos esta posición porque la norma no contempla una situación de emergencia que impida la aplicación del procedimiento ordinario. Además, se debe tener en cuenta que el establecimiento de un monopolio es una norma de privilegio y excepción, y como tal es competencia del Legislativo.

[51] Comadira, Julio Rodolfo: Ob.cit. p 257.

A su vez, existen leyes en las cuales el Congreso ha delegado funciones específicas al Poder Ejecutivo sin llamarlos por su nombre, siendo verdaderos reglamentos de delegación. Es que, en algunas materias por su especificidad y complejidad, el Ejecutivo tiene más conocimientos técnicos que el Legislativo. Desbordaría este trabajo analizar muchas "delegaciones" implícitas en nuestra legislación.

Reglamentos De Necesidad y Urgencia.- Estos reglamentos surgen frente a situaciones de hecho que debido a las agravantes de *necesidad y urgencia*, obligan a que la propia Constitución levante las limitaciones establecidas en sus artículos 69[52] y 115[53], concediéndole al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para emitir reglamentos sobre sustancias eminentemente legislativas. Ante tales casos el rigorismo formal inherente a los procedimientos legislativos, resulta un impedimento para actuar con la premura que se requiere para encarar la situación de emergencia y evitar mayores daños.

Como estado de excepción y siguiendo una tradición constitucional de antigua data, a los efectos de conservación del orden público, la Constitución Política del Estado considera el *estado de sitio*. Veamos:

En su artículo 111-I, faculta al Poder Ejecutivo, en los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional, a declarar el *estado de sitio* en todo el territorio de la nación o en la parte en la que exista la conmoción. Para justificar esta medida, la convulsión social deberá ser de tal magnitud que por su notoriedad no requiera ser probada. Tratándose del supuesto de guerra internacional, aunque la Constitución nada diga al respecto, consideramos que el país deberá ser parte activa de la misma para que se de el extremo legal.

---

[52] CPE Art. 69.- "En ningún caso podrá delegar el Congreso a uno o más de sus miembros ni a otros Poder las atribuciones que tiene por esta Constitución".

[53] CPE Art. 115-I. "Ni el Congreso ni asociación alguna ni reunión popular pueden conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor y los bienes de los habitantes queden a merced del Gobierno ni de persona alguna."

Para establecer el *estado de sitio*, se requiere el dictámen afirmativo del Consejo de Ministros sin precisar los detalles que debe reunir dicho acuerdo. Coincidimos con Revilla Quezada[54], quien sostiene que este acuerdo debe contar con el voto afirmativo de la mayoría de sus miembros.

A nuestro criterio, el Poder Ejecutivo en Bolivia es un *órgano unipersonal* elegido directamente por el pueblo mediante voto universal, que se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con sus Ministros, los que son designados por aquél. En la práctica cuando uno o varios Ministros no están de acuerdo con la política impresa por el Primer Mandatario, éste les *"agradece los servicios prestados",* designando a los nuevos funcionarios; los que no dudarán en emitir el dictámen afirmativo.

El Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1986, constituye un ejemplo de reglamento de necesidad y urgencia. Fue dictado en Bolivia ante una crisis económico-financiera pocas veces vista en el país, que alcanzó, a decir de la referida norma "característica de verdadero colapso nacional", por los alcances hiperinflacionarios de la moneda, el descenso vertiginoso de la producción y un elevado índice de desempleo y subempleo.

6. CONCLUSION

Hasta aquí hemos tratado de hacer un repaso objetivo de estas dos formas importantes de expresión de la voluntad del Estado y de sus implicancias en el quehacer administrativo boliviano. Es una asignatura pendiente de todos los operadores de justicia de mi país la de investigar y analizar en profundidad esta temática, para contribuir desde la ciencia del derecho, a la construcción de la seguridad jurídica que demanda nuestra sociedad.

---

[54] Revilla Quezada, Alfredo: Curso de Derecho Administrativo Boliviano. E. Burrillo, 1958. La Paz, Bolivia.

José Mario Serrate Paz
Prof. de Derecho Administrativo
Univ. Católica Bolivia Filial Santa Cruz
Santa Cruz, Marzo 2007