

FEBRERO 2023 | VOL. I

INSTITUTOS JURÍDICOS DE ABROGACIÓN Y DEROGACIÓN

en normativa de Gobiernos Autónomos

Mesa de análisis interinstitucional

La mesa de análisis interinstitucional tiene por objetivo construir criterios comunes a través de la realización de diálogos y análisis de diversos temas que hacen al Estado Descentralizado y con Autonomías, entre actores académicos y profesionales del área, para que estos se constituyan en criterios orientadores que coadyuven a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado.

En la primera mesa de análisis institucional se ha tratado la temática de los institutos jurídicos de abrogación y derogación en normativa de los gobiernos autónomos, con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico.

I. INTRODUCCIÓN

Con la puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado, el año 2009, Bolivia se convirtió en un Estado descentralizado y con autonomías, rompiendo al antiguo Estado que apostaba por la centralización. A partir del mandato constitucional, las ETAs adquieren la cualidad gubernativa de la autonomía, la cual tiene como características la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos y el ejercicio de sus facultades legislativa, deliberativa, fiscalizadora, ejecutiva y reglamentaria.

Los gobiernos autónomos, en el ejercicio de sus facultades y en concordancia con el catálogo competencial, han realizado leyes y decretos correspondientes a varias gestiones, y en muchos casos, al posesionarse las nuevas autoridades electas, han surgido conflictos sobre la producción normativa y la vigencia de la misma. En ese sentido, la idea de contradicción entre normas no es solamente un problema real, sino que cada vez es más común, y se hace necesario el estudio y comprensión del fenómeno conocido como conflictos normativos. Esta idea refuerza lo planteado por Kelsen: "El conflicto normativo aparece cuando una norma determina una conducta como debida, y otra norma obliga a una conducta incompatible con la primera" (2005 p.214).

Sobre la definición de estos institutos jurídicos, se entiende que abrogar es quitar totalmente una ley, eliminar, suprimir. Ocurre por un acto formal contra una ley existente. Derogar es dejar sin efecto o suprimir parcialmente una ley. Es el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente (Ossorio, 1973).

"El conflicto normativo aparece cuando una norma determina una conducta como debida, y otra norma obliga a una conducta incompatible con la primera"



"Para poder resolver un conflicto normativo, se aplican los principios desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia boliviana."

II. DESARROLLO

De acuerdo a Aguiló (1990), se identifican tipos de cláusulas derogatorias y abrogatorias, que se señalan a continuación:

- Cláusulas concretas. Aquellas que identifican a las formulaciones de normas que derogan, tales como artículos, disposiciones finales, disposiciones adicionales, etc.
- Cláusulas genéricas o tácitas. Son aquellas que no mencionan de forma expresa a las disposiciones o articulados que pretenden derogar. Estas cláusulas adoptan formulaciones semejantes a la siguiente: "Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente ley."

La cláusula abrogatoria o derogatoria concreta o expresa opera sobre las formulaciones que son realizadas directamente por la autoridad que tiene competencia para pronunciarse. Por ejemplo, en el caso de las leyes, el órgano legislativo, mientras que en el caso de los decretos, el órgano ejecutivo. Para que se produzca la abrogación o derogación expresa no se requiere la interpretación del órgano emisor o aplicador del derecho (juez o TCP). Entre la cláusula derogatoria concreta y la formulación de la norma que ella menciona no puede darse una contradicción, pues sus contenidos jamás pueden ser conflictivos.

Por otro lado, la cláusula abrogatoria o derogatoria tácita de una norma se presenta cuando la interpretación concluye en que ambas normas pueden ser lógicamente incompatibles, generando una antinomia, es decir que existe colisión de dos normas que no pueden ser aplicadas a un mismo tiempo. Para poder resolver la antinomia existente, se aplican los principios desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia boliviana, entre los cuales se destacan:

Principio de especialidad normativa. Opera como un principio de individualización de disposiciones jurídicas complejas, viene de la oposición de “disposiciones generales” vs. “disposiciones especiales”. Es decir, se aplica la norma de carácter específica de cierta materia frente a la de carácter general (Aguiló, 1990).

Principio de temporalidad. Este principio responde al criterio temporal, es decir que en uso de este principio se aplica la ley más reciente. Una ley posterior anula el efecto de una anterior que regule sobre el mismo contenido (Tardío, 2003).

Principio de jerarquía. Establece un ordenamiento normativo basado en la identificación de rangos de superioridad e inferioridad, determinando una aplicación escalonada de las normas jurídicas de modo que las normas de rango inferior no pueden oponerse a las de rango superior ni modificarlas, derogarlas o abrogarlas. El principio de jerarquía normativa permite establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango. La Constitución establece expresamente este principio en su art. 410.II identificando para el sistema normativo general (nacional) una jerarquía normativa compleja con niveles o rangos, a saber:

a. Primer nivel. El referido art. 410.II, dispone: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país”.

A este nivel no se presentan mayores dificultades, pues se trata de normas de carácter supremo y general en todo el territorio nacional, por lo mismo, de aplicación preferente e indiscutible frente a todo otro tipo normativo sin importar el nivel territorial emisor.

b. Segundo nivel. Tratados internacionales que no son parte del bloque de constitucionalidad.

c. Tercer nivel. Que contempla las normas insertas en el numeral 3 del 410.II estudiado, es decir: “Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena”. En este marco, la conflictividad inter-normativa será resuelta mediante la aplicación de los principios descritos en dos escenarios posibles:

1) En la determinación de la norma aplicable buscando el equilibrio entre diversidad y unidad/coherencia inter-sistémica; y, 2) En la determinación de la norma aplicable buscando coherencia intra-sistémica, como se desarrollará más adelante.

d. Cuarto nivel. Que involucra toda la normatividad de carácter administrativo y reglamentario al incluir en este rango a “Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes” (numeral 4 del 410.II constitucional) y al que aplica todo el desarrollo teórico desglosado por el caso del segundo nivel. (Declaración Constitucional Plurinacional 004/2014)



Principio de competencia. El principio de competencia adquiere especial trascendencia cuando es aplicado en la dimensión territorial; es decir, cuando emergen, como se tiene expresado varios subordenamientos o subsistemas normativos de vigencia territorial restringida operando simultáneamente con un sistema jurídico global o general, ambos sometidos a un solo referente normativo final: la Constitución.

Bajo este entendimiento, es constitucionalmente admisible que una determinada ETA emita como válidas aquellas normas o actos procedentes de sus órganos de gobierno (legislativos o ejecutivos) emitidos en el marco de sus propias competencias, de ahí que, en la confrontación entre una ley del nivel nacional y una ley municipal sería erróneo concluir en la aplicación preferente de la primera solo en base al principio de jerarquía, pues al tratarse de la relación entre normas de dos sistemas jurídicos diferentes, es decir, provenientes de entidades territoriales entre las que tampoco se reconoce jerarquía alguna, la única forma de resolver las posibles colisiones normativas es en virtud a la asignación competencial (Declaración Constitucional 0026/2013).

III. ANÁLISIS

En la Primera Mesa de Análisis Interinstitucional el debate giró en torno a la doctrina, legislación, jurisprudencia y experiencias compartidas, para poder construir criterios sobre el uso de los institutos jurídicos de abrogación y derogación, a la vez que se buscaron soluciones a la problemática planteada, que afecta a la seguridad jurídica.

En primera instancia, se considera la reforma y puesta en vigencia de la actual Constitución Política del Estado, la cual, a diferencia de las anteriores constituciones, fue consensuada con el soberano a través de la Asamblea Constituyente y el Referéndum Constituyente, que circunscribe una nueva estructura para el desarrollo normativo en todo el territorio nacional, a partir del quiebre del monopolio legislativo, en el desarrollo e implementación de un Estado con autonomías.

En el marco del régimen autonómico, el principio de competencia se aplica para reconocer la diferencia entre la emisión legislativa por parte del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, respondiendo al catálogo competencial asignado de manera primaria en la Constitución (DCP 003/2014). En concordancia con el principio de competencia, también resulta aplicable el principio de irradiación, el cual exige que las normas de rango infraconstitucional deben responder y adecuarse a la Constitución Política del Estado (SCP 1986/2014). Bajo este mismo principio se aplica la Norma Suprema en todo momento y lugar, respetando su supremacía y no de manera supletoria, siendo empleada la normativa del nivel central de manera supletoria ante la ausencia de normativa autonómica (DCP 060/2014).



Para García Amado (2021) validez, vigencia y aplicabilidad son tres propiedades intrasistemáticas o formales de las normas jurídicas.

Dentro del ordenamiento jurídico boliviano se han identificado normas que no son contrarias a la Constitución, por lo que no han sido abrogadas ni derogadas, pero resultan inaplicables porque no se ajustan al nuevo modelo de Estado y no generan el efecto que tuvieron cuando fueron implementadas. En ese sentido, es importante realizar valoraciones sobre la validez y alcances de las modificaciones de las normas, además de la pertinencia de modificar, derogar y abrogar. Se considera que la modificación implica la realización de ajustes a la norma, debido a que toda norma es perfectible en el tiempo. A la vez, en aplicación del criterio de temporalidad, el cual establece que una norma desplaza a la otra en el tiempo, cabe resaltar que esto no implica que la norma desplazada no haya generado hechos jurídicos, los cuales seguirán vigentes en el tiempo, hasta que logren agotarse.

Respecto a los institutos jurídicos que atañen a este texto, tanto la abrogación y la derogación son formas de establecer la no vigencia de una norma ya sea parcial o totalmente, estas se encuentran en las disposiciones finales, abrogatorias y/o derogatorias. donde se estipula que queda sin efecto la normativa contraria, sin embargo, en uso de las cláusulas genéricas ó tácitas, se ha identificado un problema jurídico referido a la incertidumbre e inseguridad jurídica, por lo que, para la aplicación de estos dos institutos (abrogación o derogación) en primera instancia, deben tomarse en cuenta los principios citados de manera precedente (jerarquía, competencia, temporalidad y especialidad), además de considerar en el desarrollo y análisis normativo a figuras jurídicas como la eficacia, validez, vigencia y aplicabilidad. Para García Amado (2021) validez, vigencia y aplicabilidad son tres propiedades intrasistemáticas o formales de las normas jurídicas, que se desarrollan a continuación:

Validez

La validez de una norma está relacionada con los procedimientos que deben cumplirse para que la norma exista y sea publicada. Estos procedimientos convierten a la norma en un instrumento de cumplimiento obligatorio. Por ejemplo, dentro del nivel municipal existe un procedimiento legislativo por el cual el concejo municipal elabora y sanciona una ley para que el alcalde pueda realizar la promulgación. Asimismo, según la normativa vigente, para que una ley se convierta en coercible y obligatoria deberá ser publicada.

Esos requisitos, que hacen a la validez de la norma (cumplimiento de formalidades), versarán sobre órgano competente, procedimiento, competencia y materia regulada. Pueden existir hechos que determinen su eliminación (abrogación o derogación) o expulsión total del ordenamiento jurídico, como una declaración de inconstitucionalidad emanada por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Vigencia

La vigencia hace referencia al tiempo en que con carácter general la norma se aplica a los hechos o acciones que encajan en los descritos en la norma. La regla es que la norma surta sus efectos de ese modo durante ese tiempo de vigencia, empero existen excepciones como la *vacatio legis*, retroactividad y la ultraactividad.

Se entiende por *vacatio legis* el tiempo que transcurre entre la publicación de la norma hasta que es puesta en vigor. Se puede citar una disposición que ejemplifica la *vacatio legis* de la siguiente manera. "El presente Decreto entrará en vigencia 20 días después de su publicación"

La retroactividad es la posibilidad de aplicar la norma a una acción que sucedió antes de que la ley estuviera en vigor. En ese sentido, debe entenderse que la retroactividad es una excepcionalidad, aplicada en casos concretos establecidos por la Constitución en materia penal, laboral y de corrupción.

Por último, la ultraactividad es una institución jurídica que generalmente asiste a las situaciones de transición legal por necesidad de respetar el principio de irretroactividad, pues posibilita que las situaciones jurídicas que emergieron con una norma concluyan con la misma.

Aplicabilidad

La aplicabilidad es la propiedad que tiene la norma con la que ha de resolverse un caso. En otras palabras, la aplicabilidad va relacionada al uso de una norma frente a una acción o hecho ocurrido.

"La vigencia hace referencia al tiempo en que con carácter general la norma se aplica a los hechos o acciones que encajan en su supuesto de hecho."



**"La validez,
vigencia,
aplicabilidad y
eficacia son
características
de orden formal
y material de la
normativa,
siendo que estos
criterios se
aplican de
manera conjunta
e intrasistémica"**

Para ilustrar, se tiene que una persona compró una casa y la registró en Derechos Reales de su municipio, por lo que se aplica el pago de impuestos a bienes inmuebles establecido en la Ley Municipal de Impuestos.

Eficacia

La eficacia de una norma se concreta con la obediencia, es decir, si es acatada por los sujetos sometidos al orden jurídico o si las entidades públicas y jurídicas aplican la sanción que es parte de dicha norma. Para poder comprender a la eficacia y diferenciarla de la aplicabilidad, se pone a consideración el siguiente ejemplo: La Ley 031 Marco de Autonomías dispone la remisión de normativa al SEA en un plazo de 15 días, sin embargo, el Gobierno Autónomo Municipal de Arcoíris (ficticio) nunca ha remitido la normativa al Servicio Estatal de Autonomías. Entonces, la Ley Marco que dispone la remisión opera sobre un caso concreto, es decir, es aplicable, sin embargo, no es eficaz porque el Gobierno Autónomo Municipal de Arcoíris no la cumple.

En ese sentido, la validez, vigencia, aplicabilidad y eficacia son características de orden formal y material de la normativa, siendo que estos criterios se aplican de manera conjunta e intrasistémica entre ellos, pudiendo generar combinaciones como las que se citan a continuación, empero esta cita no imposibilita la aplicación de otras combinaciones posibles.

Válida, no vigente y aplicable. Son los casos ordinarios de retroactividad o ultraactividad de una norma.

Válida, vigente y no aplicable. Cuando una norma vigente es desplazada por la retroactividad o ultraactividad de otra.

Válida, no vigente y no aplicable. Es la situación de una norma acabada y bien hecha cuando todavía no ha entrado en vigor, por ejemplo, porque no ha transcurrido el tiempo establecido de vacatio legis.

IV. CONCLUSIONES

La derogación y/o abrogación tácita ha sido entendida como una cláusula conflictiva, ya que deja sin efecto un aspecto indeterminado de la norma, lo cual deviene en conflictos de interpretación sobre lo que queda sin efecto. La derogación tácita implica la generación de problemas, para la administración y para la ciudadanía, ya que se desconoce la vigencia de la norma. Esto conllevaría a la discrecionalidad en la interpretación de la misma. Preferentemente, la derogación y/o abrogación tácita no debería ser aplicada, puesto que atenta a la seguridad jurídica.

V. SUGERENCIAS

Por parte de los participantes se han realizado las siguientes sugerencias y recomendaciones en resguardo del desarrollo legislativo y la seguridad jurídica.

- La implementación de diagnósticos legislativos de la aplicabilidad de las normas, en el cual se incorporen criterios de efectividad y la evaluación del alcance y los efectos de la ley, para hacer seguimiento al cumplimiento de su objeto.
- Promover las abrogaciones y derogaciones concretas o explícitas, con la finalidad de la identificación de las leyes y normas abrogadas y derogadas.
- La creación de un sistema que permita conocer las normas emitidas, para la compatibilización normativa y la reducción de conflictos para el ciudadano.
- La elaboración de un nuevo Manual de Técnicas Normativas, debido a que el actual DS No. 25350 Manual de Técnicas Normativas, que data de los años 90s, representa un problema en el campo de la aplicación, por su contradicción con el actual modelo de Estado, su desactualización y por las condiciones en el que fue redactado.

La derogación tácita ha sido entendida como una cláusula como conflictiva, ya que deja sin efecto un aspecto indeterminado de la norma, lo cual deviene en conflictos de interpretación.

VI. REFERENCIAS

AGUILÓ, J., "Técnica legislativa y documentación automática de legislación", en *Informática e diritto*, enero-abril, 1990.

GARCÍA, J., "Validez, vigencia y aplicabilidad de las normas jurídicas", Silex Formación Jurídica. 2021.

KELSEN, H. "Teoría Pura del Derecho (Catorceava edición ed.)", México, 2005.

NAVARRO, P. "Aplicabilidad y eficacia de las normas jurídicas", *Insomnia* No. 5, 1996.

OSORIO, M. "Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales", 1973.

Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 003/2014.

Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 004/2014.

Tribunal Constitucional Plurinacional, Declaración Constitucional Plurinacional 060/2014.



INSTITUTOS JURÍDICOS DE ABROGACIÓN Y DEROGACIÓN

en normativa de Gobiernos Autónomos

Servicio Estatal de Autonomías

Claudia Peña Claros
Directora Ejecutiva a.i.

Elaboración

Victoria Adriana Peñaranda Borges

Sistematización

Magali Condori Salas

Revisión

Pablo García Rivera
José Martí Quispe Flores

2023



Calle Victor Sanjinez #2678 (Plaza España) Edificio Barcelona, piso 3.

2-141444 • 2-141393 • 2-146862

www.sea.gob.bo



@SEAutonomias



Servicio Estatal de Autonomías

SEA móvil

