

La complejidad normativa en estados compuestos no federales* -El caso de Bolivia-

The regulatory complexity in non-federal compound states -The case of Bolivia-

Iván Carlos Arandia Ledezma ¹✉

Recibido: 13 Marzo 2024 / Revisado: 16 Abril 2024 / Aceptado: 2 Mayo 2024 / Publicado: 20 Mayo 2024

Resumen

La capacidad estatal de emitir instrumentos regulatorios de carácter prescriptivo, se constituye en una de las manifestaciones más importantes de la autoridad pública, cuya complejidad y relevancia afecta la identidad, forma de funcionamiento y distribución del poder y la autoridad en modelos estatales que transitan de un modelo simple a otro de carácter compuesto, como ocurre en el caso boliviano, generando un sistema jurídico complejo que exige de mecanismos normativos y administrativos necesarios para la gestión de la complejidad emergente, implicando un cambio profundo en la cultura política y jurídica del país y de un fuerte compromiso político.

Palabras claves: Estado compuesto, Capacidad normativa, Federalismo y autonomía, Sistema jurídico complejo, Competencias territoriales, Facultad legislativa y reglamentaria.

Abstract

The state's capacity to issue regulatory instruments of a prescriptive nature constitutes one of the most

✉ Iván Carlos Arandia Ledezma / arandia.ivan@usfx.bo
<https://orcid.org/0009-0006-8616-2247>

- 1 Universidad Mayor de San Francisco Xavier - Bolivia
Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (USFX-Bolivia). Máster en Ciencia Política (UNIA-España).
Magister en Administración de Justicia (USFX-Bolivia).
Doctor en Gobierno y Administración Pública (UCM/IUOG-España). Profesor titular a tiempo parcial de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier de Chuquisaca.
- * El presente artículo presenta los avances parciales del proyecto de investigación titulado " La territorialización de la potestad de administrar justicia en Bolivia", parte del Proyecto UBACYT 20020190200448BA: Identificación de las habilidades gerenciales necesarias para la conducción de redes de políticas públicas", aprobado por RESCS-2020-345_E-UBA-RE y ejecutado por el Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas, CEDEOP-FCE de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

important manifestations of public authority, whose complexity and relevance affect the identity, functioning, and distribution of power and authority in state models that transition from a simple to a compound model, as is the case in Bolivia. It generates a complex legal system that requires necessary normative and administrative mechanisms to manage emerging complexity, implying a profound change in the country's political and legal culture and a strong political commitment.

Keywords: Composite State, Regulatory capacity,

Federalism and autonomy, Complex legal system, Territorial competence, Legislative and regulatory power.

Introducción

La capacidad normativa se constituye, sin lugar a dudas, en una manifestación esencial de la autoridad pública, materializada en la emisión de instrumentos regulatorios de carácter prescriptivo que se expresa en dos planos. El primero se vincula a la autorregulación interna de la estructura y el funcionamiento del propio ente del que se trate. El segundo, que implica el ejercicio del poder de gobierno general, se constituye en una manifestación regulatoria *erga omnes*, de pretensión universal, diseñada para reconducir conductas, fenómenos y procesos hacia un 'deber ser' formal.

Como ocurre en toda expresión del poder estatal, esta capacidad puede ser ejercida de dos formas: a) *Concentrada/centralizada*, cuando un único nivel de gobierno, generalmente el nacional, monopoliza la potestad de emitir normas de carácter general con rango formal de Ley, configurando un modelo estatal de carácter simple; y b) *Desconcentrada/descentralizada*, cuando dicha capacidad se distribuye entre varios órganos o niveles de gobierno, materializando un modelo estatal de tipo compuesto.

El primero se desarrolla con menores grados de complejidad, ciertamente, pero resulta ser menos eficaz en sociedades marcadamente plurales. En el segundo ocurre lo inverso, pues si bien se responde mejor a esa pluralidad, se impone al mismo tiempo un mayor coste de gestión bajo un modelo estatal de matiz compuesto, federal o no, con interesantes consecuencias en la estructuración del ordenamiento jurídico en el marco de la autonomía territorial y el pluralismo jurídico simétrico, ambos constitucionalmente regulados.

Esto genera también una complejidad normativa de intensidad variables, la misma que suele ser gestionada mediante la aplicación combinada entre el tradicional principio de jerarquía, lineal de

arriba hacia abajo, y el de competencia, más abierto y, quizás, democrático, erigiéndose ambos como los elementos ordenadores que en su conjunto precisan de cambios tanto en la cultura jurídica como en la estructura organizacional en el tránsito de un modelo estatal simple a otro de carácter compuesto.

En este marco, la jurisprudencia constitucional juega también un papel regulatorio relevante, sea en el marco de la llamada "legislación negativa" (expulsión o inaplicación de normas por disonancia con el texto de la Norma Fundamental) o mediante acciones de regulación abiertamente positivas, generalmente vinculadas a la emisión de subreglas de aplicación normativa. Este álgido debate, propio de los sistemas de control de constitucionalidad concentrado, excede los objetivos del presente texto y merecerá un espacio de análisis propio.

Materiales y métodos

Considerando que el presente estudio pretende describir y explicar la complejidad normativa emergente del tránsito de un modelo estatal simple a otro de carácter compuesto, producto de los cambios constitucionales desarrollados en Bolivia a partir de 2009, se ha optado por el empleo de fuentes bibliográficas secundarias, unas de carácter teórico doctrinal y otras de naturaleza propiamente normativa, ambas tan novedosas como escasas en el caso de estudio, obligándonos a recurrir en gran medida a la doctrina y el derecho comparados, con fuerte vinculación hacia lo federal como el referente teórico más próximo a la realidad del objeto, algo que en el ámbito nacional suele ser visto con cierto recelo más por prejuicios que por razones propiamente técnicas.

En lo metodológico, se enfatiza en los dos modelos grandes de interpretación constitucional descritos por Chiassoni (2011, p. 181-189):

a) El operativo, que implica la interpretación de la Constitución para utilizarla como base de contrastación para medir el grado de afinidad de las

disposiciones analizadas con el texto de la Norma Fundamental, lo que incluye (i) la identificación de los parámetros de constitucionalidad, (ii) la determinación del contenido y alcance de la norma infra constitucional analizada y (iii) la caracterización de la correlación probable entre ambas; y b) El doctrinal, centrado en la “(...) reconstrucción (bastante) esquemática (e idealizada) de las operaciones tradicionalmente llevadas a cabo en los escritos de la doctrina constitucionalista, abarcando la identificación del texto constitucional (disposición), la extracción de la norma a partir del texto y la sistematización de las normas a partir de su interpretación doctrinal”.

Cabe mencionar que tanto los materiales empleados como la metodología adoptada adolecen de una notable inclinación hacia el análisis *in abstracto*, con las limitaciones propias de este tipo de aproximaciones, razón por la que las conclusiones a las que se arriban tendrán siempre un carácter hipotético, dejando pendiente el análisis empírico, basado en datos concretos de la realidad objetiva, para futuras investigaciones.

Resultados

La presentación de los resultados que se desarrolla en este apartado, considera tres aspectos concretos: i) El modelo de Estado previsto en la CPE y la complejidad normativa subsecuente; ii) La distribución funcional y territorial del poder y sus efectos en la burocracia, bajo un orden competencial concreto cuya materialización requiere del ejercicio de la potestad normativa (legislativa y reglamentaria) en clave ‘multinivel’; iii) El establecimiento de un sistema jurídico complejo bastante común en arreglos estatales compuestos, federales o no, al que en el caso boliviano se agrega la complejidad emergente de la coexistencia de dos sistemas de gobierno y justicia propias del marcado pluralismo existente; y, finalmente, iv) El desarrollo jurisprudencial hasta ahora desplegado en el ámbito constitucional

para la gestión de la conflictividad internormativa territorial.

En cada uno de los puntos, se incluye una revisión conceptual crítica y se analizan las posibilidades de su aplicación a la descripción del caso de estudio y a la explicación de sus efectos.

Modelo de estado y ejercicio de la capacidad normativa

El texto constitucional vigente reconoce una estructura estatal con cuatro tipos de autonomía que son ejercidos en sus propias jurisdicciones territoriales y por sus respectivos gobiernos subnacionales, dos de existencia constante y regular cubriendo todo el territorio nacional (departamental y municipal) y dos de existencia posible (regional e indígena originario campesina)¹, todos operando en igualdad de condiciones jurídicas en los cuatro ámbitos estructurantes que definen a la autonomía según lo previsto en el art. 272 de la Constitución Política del Estado [CPE]: a) La elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos de sus propios órganos del gobierno autónomo; b) La administración de sus recursos económicos; c) El ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva; y d) El reconocimiento de un ámbito de jurisdicción y competencias y atribuciones.

Con esto, Bolivia ha quebrado el monopolio de la capacidad legislativa, antes concentrada en el nivel central, distribuyéndola entre diferentes unidades territoriales con cualidad gubernativa, transitando con ello de un modelo estatal simple a otro de carácter compuesto pero no propiamente federal, cuyos rasgos diferenciadores fueron identificados por Barrios (2011, p. 61-63), resumiéndolos en

¹ En este sentido, el arreglo estatal boliviano se aproxima a lo que en teoría se conoce como ‘gobierno multinivel’, definido como “(...) un sistema en el que la responsabilidad del diseño y la aplicación de las políticas se distribuyen entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones locales con fines especiales (asociaciones privadas, órganos conjuntos de autoridades locales, cooperación a través de las fronteras nacionales, asociaciones público-privadas, etc.)” (Barca, 2009, citado en CEPAL, 2023)

los siguientes términos: a) La disociación entre la idea del "Estado en su conjunto" y la de "nivel central del Estado", que es, en términos sencillo, una distinción entre el todo y las partes; b) La superación de la bisegmentación gubernativa nacional/intermedio propia de los modelos federal y autonómico, abriendo la estructura a un esquema trisegmentado al desencapsular el nivel local (municipal) del intermedio (departamental)²; y c)

La equipotencia, que implica la no subordinación estructural entre niveles con cualidad gubernativa análoga.

Lo expresado opera en concurrencia con otros cinco elementos que identifican a una estructura francamente descentralizada: i) Elección directa de autoridades políticas; ii) Diversidad orgánica subnacional; iii) Blindaje al control de oportunidad con sujeción sólo al control de legalidad por vía preferentemente jurisdiccional; iv) El reconocimiento de un ámbito de asuntos propios, con capacidad de legislar sobre ellos; y v) Suficiencia financiera con fiscalidad propia, siempre relativa.

Esto provoca, como bien señala Serna de la Garza, J. M. (2007, p. 796) que exista "una pluralidad de ordenamientos normativos. Esta situación crea la posibilidad de disparidades horizontales entre los distintos ordenamientos, ya que, en la elaboración de sus respectivas normas, cada unidad territorial del sistema federal ha de tomar en cuenta sus propias tradiciones, circunstancias y necesidades.

Como éstas no necesariamente han de coincidir, es natural que surjan disparidades en el tratamiento normativo que las entidades dan a las mismas materias.

El grado de diversidad podrá identificarse al

hacer una comparación de las distintas normas, materia por materia, de las que corresponden constitucionalmente a las entidades federadas.

A fin de cuentas, la autonomía de las entidades componentes del sistema federal significa una garantía de la diversidad, dentro de una organización política más amplia".

En el caso boliviano, esta complejidad se produce en una doble dimensión:

A. Complejidad jurídica intersistémica³

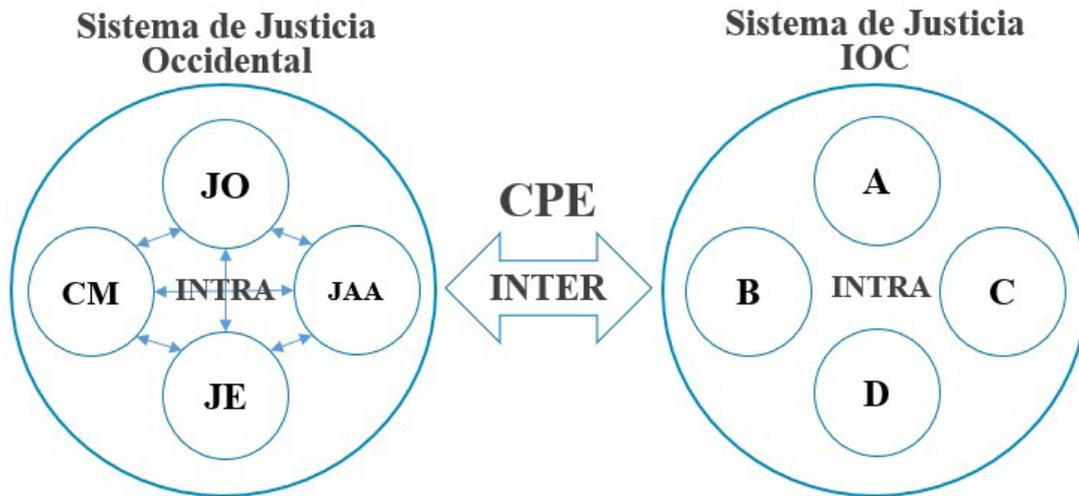
Es la que emerge del reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico simétrico o igualitario en la estructura estatal judicial boliviana, en el que conviven dos sistemas jurídicos diferentes, operando de forma paralela, cada uno con sus propias estructuras jurisdiccionales y bajo un reparto competencial diferenciado, independientes el uno del otro y ambos regidos por una CPE única y una sola instancia de control de constitucionalidad concentrado, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a fin de garantizar los necesarios niveles de igualdad entre ciudadanos derechohabientes y coherencia general del macro sistema. Nos referimos a un sistema de justicia de base occidental con cuatro jurisdicciones específicas frente a un sistema de justicia originario propio de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC), con su institucionalidad ancestral.

Los mecanismos de relación entre ambos sistemas se aproximan al concepto clásico del federalismo judicial, un aspecto de la problemática tan propia del esquema boliviano exige de un análisis mucho más profundo y excede, por ello, los alcances del presente trabajo.

2 En el caso boliviano, la preexistencia de la autonomía y la cualidad gubernativa municipales, así sea relativas, cuestionan la idea de un "desencapsulamiento" propiamente dicho, aunque más allá de la sutileza, lo central radica en la trisegmentalidad resultante.

3 Una versión ampliada sobre este punto, se desarrolla en: Arandia (2024, p. 135)

Figura 1. Complejidad jurídica intersistémica



Fuente: Arandia (2024, p. 136)

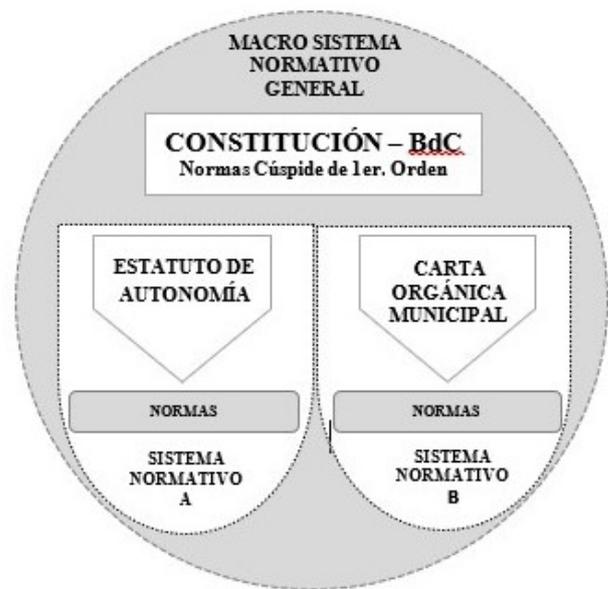
B. Complejidad jurídica intrasistémica⁴

La pluralidad anotada se extiende, con características y ritmos diferentes, hacia el interior de cada uno de los dos sistemas anotados, generando, a partir del ejercicio de la capacidad normativa (legislativa y/o reglamentaria) cuerpos regulatorios distintos sus propios ámbitos competenciales, operando de forma paralela en el marco del sistema jurídico general.

En adelante nos concentraremos específicamente en la diversificación normativa que se produce al interior del sistema jurídico de carácter republicano occidental y que se despliega territorialmente bajo una lógica multinivel (departamental y municipal), dejando momentáneamente de lado la que se produce al interior de los sistemas jurídicos indígenas, con 36 naciones y pueblos constitucionalmente reconocidos, con sus respectivos ordenamientos normativos.

⁴ Una versión ampliada sobre este punto, se desarrolla en: Arandia (2024, p. 134)

Figura 2. Complejidad jurídica intrasistémica



Fuente: Arandia (2010, p. 91)

La operativización del ejercicio competencial en clave 'multinivel'

Una estructura estatal marcada por elevados grados de distribución del poder y la autoridad, precisará, como se tiene dicho, de criterios y mecanismos ordenadores concretos, un 'orden competencial'

cuyas bases son desarrolladas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano bajo los siguientes términos: "(...) La asignación de facultades y prerrogativas, ligada al reconocimiento de una determinada jurisdicción en la que deberán ser ejercidas, define el 'peso competencial' que corresponde a cada nivel de gobierno, es decir, el *quantum* de poder real que se le asigna a cada uno y cuyo análisis exige de un enfoque combinado, funcional y territorial a la vez, pues así como el ejercicio del poder público no puede ser comprendido sin una adecuada precisión de las áreas especializadas de trabajo estatal (áreas funcionales y competencias en materias concretas), tampoco puede serlo sin la delimitación del componente espacial, es decir, que las prerrogativas se ejercen en materias específicas y en una jurisdicción específica, aspecto que sin duda se utilizará para conjurar los riesgos de dilución temática (saber con exactitud 'qué' se hace), de responsabilidades ('quién' hace), de recursos (con 'que' se hace) y de dispersión territorial (el 'donde' se hace)" [DCP 0008/2013 de 27 de junio].

En este marco, el orden competencial boliviano se estructura a partir de la tipología de competencias prevista en el art. 297.I constitucional, clasificándola en:

i. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas en cualquier circunstancia al nivel central del Estado.

ii. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas;

iii. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva;

iv. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional y cuya legislación de desarrollo

corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a sus características y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Se entiende así que las competencias asignadas a cada nivel territorial de gobierno, serán efectivamente practicadas mediante el ejercicio concreto de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, ordenando el extenso catálogo competencial constitucionalmente estructurado, asignando de cuotas de poder concretas materializadas en:

- 22 competencias privativas al nivel central (art. 298.I de la CPE).

- 38 competencias exclusivas del nivel central del Estado (art. 298.II de la CPE).

- 7 competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (art. 299.I de la CPE).

- 16 competencias concurrentes ejercidas por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autonómicas (art. 299.II de la CPE).

- 36 competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales (art. 300.I de la CPE, con treinta y seis competencias).

- 43 competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos (art. 302.I de la CPE).

- 23 competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.I de la CPE).

- 4 competencias compartidas de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.II de la CPE).

- 10 competencias concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas (art. 304.III de la CPE).

Con esto se reparte el 'peso competencial' y, con ello, el *quantum*⁵ de poder político y administrativo real que la CPE asigna a cada nivel de gobierno, lo que incluye el ejercicio de la capacidad normativa

⁵ Latinismo literalmente traducido como "cuanto" y que adecuadamente contextualizado se emplea para designar la cantidad o dimensión de una cosa.

(legislar y reglamentar), que es lo que ahora incumbe al estudio, posibilitando la emergencia de un cúmulo de normas diferenciadas que en su conjunto conformaría subsistemas jurídicos distintos dentro de un mismo sistema general.

La consecuencia: un sistema jurídico complejo

En consonancia con lo ya expresado, la confluencia del reconocimiento del pluralismo jurídico igualitario con la distribución de la capacidad legislativa entre diferentes entidades gubernativas subnacionales y el reconocimiento de esferas de funcionamiento estatal descentralizado, materializa un “sistema jurídico” único (en tanto reconoce una sola CPE) y a la vez complejo, y lo es a dos niveles: a) el primero ha sido ya desarrollado y se sostiene en el primer elemento, el pluralismo jurídico igualitario, generando dos sistemas de justicia distintos, el indígena y el republicano, sobre el que no abundaremos más [diversidad intersistémica]; y b) El segundo se desarrolla al interior del sistema de justicia occidental republicano, que sigue la estela del avance paulatino de los procesos de descentralización intensificados en la última década del siglo pasado (municipalización) y que ahora, con el quiebre del monopolio legislativo, se desarrolla en clave multinivel con múltiples poderes legislativos funcionando de forma paralela para generar subsistemas normativos diferenciados conviviendo, no sin conflictos, dentro de un macro sistema general y bajo una misma y única Constitución [diversidad intrasistémica].

Esto, que en los contextos federales no representa ninguna novedad, implica un profundo cambio en la cultura jurídica de un Estado que pasa de un modelo simple a otro de matiz compuesto, siendo necesario esbozar marcos analíticos específicos hasta hoy ajenos a la cultura jurídica de un país habituado a un ordenamiento normativo totalmente unificado.

Algunos de estos elementos analíticos son referidos por Arandía (2010, p. 83-84) en los siguientes términos:

“(…)

– *El reconocimiento constitucional de fuentes autónomas territoriales de producción normativa. Lo que implica la ruptura del monopolio legislativo de los parlamentos o asambleas nacionales y la existencia de ámbitos no disciplinables por la normativa en ellos originada.*

– *El equilibrio entre diversidad y unidad/coherencia inter e intra sistémica. A partir de dicho reconocimiento, los subsistemas normativos territoriales (de todos los niveles) gozan de la posibilidad de un desarrollo diferenciado y de autonomía relativa tanto en relación con los otros subsistemas como con el sistema general, considerando siempre el ámbito competencial y territorial que a cada cual le corresponda. Al mismo tiempo, el reconocimiento de la diversidad conlleva la necesidad de un nivel de coherencia tanto entre los subsistemas territoriales como entre estos y el ordenamiento general, de tal forma que se controle el riesgo de contradicciones para la coexistencia de un nivel cierto de diversidad normativa con la necesidad de un referente de unidad, garantizándose un margen aceptable de igualdad y previsibilidad para el ciudadano (seguridad jurídica).*

– *La aplicación del principio de competencia como elemento ordenador de la complejidad normativa. El aparente desorden jurídico creado y expuesto por la redistribución de las capacidades normativas viene en buena medida corregido por el principio de competencia, en cuya virtud, no todos los centros públicos emisores de normas tienen simultáneamente facultades para disponer de todas las fuentes de creación del Derecho, sino que el acceso a estas, excluyendo injerencias provenientes incluso de los niveles superiores del Estado, se determina en función de los intereses que cada entidad territorial tiene reconocidos constitucionalmente como competencias a su cargo.*

De esta forma, se establecen ámbitos de ejercicio

de la capacidad normativa que imponen un criterio de orden a la complejidad de este sistema regulatorio y evitan, en cierta medida, la contraposición, doble legislación y/o sobreposición competencial, esto en lo referente a las atribuciones exclusivas y privativas que bien pueden predominar en las formas de “federalismo dual”, en el que predominan arreglos competenciales tendientes a garantizar para cada entidad territorial o nivel de gobierno, baterías competenciales blindadas, con escasos inventivos para un trabajo intergubernamental más coordinado y/o cooperativo. En sentido contrario, cuando el marco constitucional reconoce la existencia de atribuciones concurrentes y compartidas entre dos o más entidades territoriales, se originan modelos diferenciados que se enmarcan en lo que la doctrina ha denominado “federalismo cooperativo”, una de las corrientes de avanzada en los estudios sobre el federalismo moderno, en el que se reconocen amplios ámbitos de la gestión que requieren del concurso de más de un nivel de gobierno, complejizando aún más el funcionamiento del aparato estatal en su conjunto y estimulando la creatividad de los gestores para lograr arreglos funcionales que lo hagan operativo. Cabe resaltar que, en este último caso, la posibilidad del conflicto inter-normativo se acentúa de acuerdo a la realidad jurídica y política de cada país. Este es el caso de Bolivia.

– *La conservación del orden jerárquico tradicional.* Sin duda, los cambios aplicados en los Estados compuestos a la visión tradicional de un orden normativo simple, unilineal, emergente de un solo órgano al que se le atribuía monopolio absoluto sobre la emisión de leyes, son grandes; sin embargo, no por ello se van a desconocer por completo elementos que, con ciertos matices, aún gozan de validez como elementos determinadores de la norma aplicable a cada caso en concreto. De esta forma, el principio de jerarquía normativa previsto en la mayor parte de las Constituciones en Estados compuestos debe ser aplicada, aunque con notas especiales, pues, como ocurre en el caso boliviano,

se establece constitucionalmente una gradación normativa general, y al mismo tiempo, se expresa textualmente que todas las normas con rango de Ley o reglamento, cualquiera sea el nivel territorial en el que se originan y aplican, gozarán de una misma jerarquía. Esto se expresa en un aparente desorden que suele ser resuelto, en el caso de las atribuciones exclusivas y privativas, mediante la aplicación del principio competencia, mientras que, para las complejidades de la gestión normativa de las competencias concurrentes y compartidas, se precisará de mecanismos especiales, mucho de ellos combinados”.

Estos cuatro factores coadyuvan a una mejor comprensión de la complejidad del sistema jurídico para su correcta interpretación y aplicación, considerando que en las relaciones entre normas de sistemas y subsistemas diferentes primará, básicamente, el principio de competencia (intersistémicas), mientras que las relaciones entre normas dentro de un mismo sistema o subsistema se guiarán, centralmente, por el tradicional principio de jerarquía (intrasistémicas), como lo sostiene Martín, citado por Arandia (*Op. Cit.*, p. 40).

El art. 410.II de la CPE establece la gradación jerárquica que estructura el ordenamiento jurídico general boliviano, con cuatro niveles:

"(...)

II. 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. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

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" (El subrayado es añadido).

Obsérvese que en la primera parte de esta disposición se identifican a la jerarquía y la competencia como los dos criterios o principios esenciales que regulan las relaciones inter normativas dentro del ordenamiento jurídico nacional.

En este contexto, antes de analizar los posibles escenarios de conflicto entre los diferentes tipos y niveles de normas previstos en la disposición precitada, desarrollaremos, ilustrativamente, una breve conceptualización acerca del contenido y alcance de cada uno ellos, recurriendo a lo ya avanzado en estudios previos en el marco de esta misma línea de investigación⁶, tomando la clásica división entre normas primarias y secundarias o derivadas, pero en un sentido distinto al empleado por Hart, asumiendo a las primeras como las normas cúspide de todo el sistema jurídico general, de las que se deriva las normas secundarias, ordenándose de la siguientes manera:

i) Nivel 1 (normas primarias)

En Bolivia, este conjunto normativo está compuesto por la propia CPE y las disposiciones que forman parte del "bloque de constitucionalidad" (BdC), que en su acepción más restringida incluiría a la propia Norma Suprema, a los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y a las normas de Derecho Comunitario, previa ratificación legislativa y control previo de constitucionalidad⁷.

De esta forma, la validez y coherencia del resto de la normativa de un Estado dependerá de su conformidad con el texto de la Constitución y las normas que conforman el BdC, instituida como la "ley fundamental y suprema de la organización

política resultado de los factores reales de poder que reúne los derechos individuales y sociales y sus garantías [parte dogmática]; un gobierno y su organización; y los fines y los medios del gobierno instituido [parte orgánica]" (Goldstein, 2008, p. 159).

Este punto debe darse por sobreentendido, pues el principio de supremacía constitucional se aplica regularmente en cualquier Estado que se asuma democrático, indistintamente del modelo al que se adscriba, compuesto como simple, constituyéndose en el elemento ordenador principal de toda la estructura estatal en toda su complejidad (macro sistema jurídico general), operando en este ámbito el principio de jerarquía.

ii) Nivel 2 (Normas derivadas de primer orden)

De acuerdo a lo previsto en el art. 410.I.2 de la CPE, se incluyen en este nivel los Tratados y Convenios Internacionales que no forman parte del BdC al carecer de vinculación directa con los Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, un aspecto sobre el que no abundaremos más, limitándonos a hipotetizar que las razones que pudo haber tenido el constituyente para ubicar a este tipo de normas en un segundo nivel jerárquico se conectarían al conjunto de obligaciones asumidas por el Estado como parte del vaciamiento parcial de soberanía inherente al fenómeno de la globalización y la aplicación del Derecho Internacional Público, acorde a lo que en la teoría se conoce como 'constitucionalismo multinivel', enfocada en este caso a las relaciones internacionales⁸.

⁸ Más allá de sus connotaciones internacionalistas, algunos autores, entre ellos Arruda y Oliveira (2023, p. 280), sostiene que la teoría del constitucionalismo multinivel se extiende también hacia el ámbito de las relaciones normativas internas, al señalar que "En efecto, la mencionada teoría parte del principio de la existencia de "niveles de normatividad constitucional" sin que exista una jerarquía de un nivel sobre el otro. En verdad, lo que propone el Constitucionalismo Multinivel es la efectividad de los diálogos entre las diferentes "escalas" de jurisdicciones constitucionales (local, nacional, regional e internacional)". Postura que criticamos ya que las relaciones normativas al interior de los sistemas jurídicos internos reconocen en su cúspide una sola Constitución en sentido estricto, primando en sus relaciones con las normas infraconstitucionales, sin importar el sistema o subsistema jurídico interno al que pertenecieren, el principio de jerarquía clásico.

⁶ Desarrollados básicamente en el libro "Descentralizar la justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad", cuyo enlace de descarga se comparte en la bibliografía.

⁷ Conforme mandan la primera parte del parágrafo II del art. 410 y el núm. 9 del art. 202, ambos de la CPE.

iii) Nivel 3 (Normas derivadas de segundo y tercer orden)

Este nivel es mucho más complejo, pues en él se incluyen dos tipos normativos que a juicio nuestro son distintos por sus características propias, lo que no involucra la existencia de jerarquía entre ellos, pese a que existen ciertas líneas de análisis que pretenden establecer equivocadamente un criterio de ordenación horizontal por rango de importancia de acuerdo al orden de aparición de los diferentes tipos normativos inscritos en el texto del numeral 3 del art. 410.II de la CPE; así, bajo esta cuestionable lógica, se entendería que las leyes nacionales tendrían más relevancia que los estatutos autonómicos solo por ser nombrados antes en el texto analizado, criterio que operaría de la misma forma en las relaciones entre el resto de las normas incluidas en dicha disposición (cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena).

Afirmar que una norma nacional se encuentre por encima, jerárquicamente hablando, que los estatutos de autonomías, las cartas orgánicas municipales o una ley subnacional solo por el orden de aparición en un texto normativo concreto resulta bastante discutible, dada la naturaleza del ordenamiento jurídico en un Estado de carácter compuesto.

En cualquier caso, más allá de este debate que juzgamos inútil, todas esas normas corresponden a un mismo nivel jerárquico en la escala general del sistema y la determinación de su aplicabilidad a uno u otro caso, dependerá más de la competencia que de la jerarquía.

Con este pequeño preámbulo, cabe desarrollar brevemente la naturaleza de cada uno de los tipos normativos incluidos por la Constitución en este nivel:

- *Normas derivadas de segundo orden.* En las que se incluyen los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas municipales, emergentes del reconocimiento de una multiplicidad de centros de poder con elevados niveles de autonomía

y capacidad legislativa constitucionalmente blindada, propia de los modelos estatales de carácter compuesto, constituyéndose en las normas infraconstitucionales de mayor jerarquía dentro de cada subsistema jurídico, generando conjuntos normativos de alcance territorial parcial (subnacional). Este tipo especial de normas encuentra su fuente de validez en la soberanía popular, es decir, en el voto ciudadano.

Este es el motivo por el que, pese a que en el art. 410.I.3 de la CPE se consigna a este tipo de normas en el nivel 3 de la jerarquía normativa, junto a las Leyes, optamos por incluirlas en una categoría especial, sin que ello las invista de una jerarquía superior respecto a normas de cualquier tipo pertenecientes a otros sistemas o subsistemas existentes (departamental, municipal, regional o indígena), siempre dentro del macrosistema general, cuya relación se guiará por el principio de competencia.

Nos referimos a lo que en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se reconoce como “normas institucionales básicas”⁹ de las entidades territoriales autónomas (ETA), concretamente los estatutos autonómicos, para el caso de las autonomías departamentales, regionales e indígena originario campesinos, y las cartas orgánicas para el caso de las autonomías municipales), que operan como núcleos secundarios que abren abanicos normativos diferentes en cada espacio territorial, dentro de los cuales aplica el principio de jerarquía.

Siguiendo lo desarrollado por Barrios (2008, p. 20), en referencia a los estatutos autonómicos españoles, se entiende que “Una peculiaridad del caso español es que los estatutos deben ser aprobados por el Congreso nacional bajo la forma de una ley orgánica del Estado, lo cual refuerza el criterio de que poseen una calidad especial,

⁹ Denominativo prestado de la Constitución española aprobada en 1978, en cuyo Art. 147.1 se dispone; “Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico” (El subrayado es añadido).

aunque estén por debajo de la Constitución, como las 'restantes normas del ordenamiento jurídico' (STC07). Según el TCE, los estatutos 'sólo a ella [a la Constitución] se infraordenan'. Por otra parte, el procedimiento de su elaboración y reforma les 'dota de una singular rigidez respecto a las demás leyes orgánicas'. Por eso los estatutos son distintos a las demás leyes orgánicas".

El procedimiento de elaboración y aprobación de este tipo especial de normas no es uniforme en el Derecho comparado. En el caso boliviano, el trámite para la sanción de estos instrumentos responde a un nivel cualificación mucho más exigente, involucrando, en todos los casos, la intervención de los legislativos subnacionales, la construcción participativa de los proyectos y su aprobación final mediante el voto popular, lo que confirma su naturaleza especial y relevancia jurídica y política, similar a la situación de la mayor parte 'constituciones' de los estados federados en las federaciones clásicas, donde también se exige la intervención plebiscitaria del ciudadano, aunque no en todos los casos. Otras es la situación de los estatutos de autonomía españoles, por ejemplo, que no precisan de ello y su aprobación se desarrolla, finalmente, en las Cortes Generales (parlamento).

- Normas derivadas de tercer orden.

Categoría en la que se incluye básicamente a las Leyes, indistintamente de la entidad gubernativa que las emita, formalmente definidas como aquellos constructos regulatorios elaborados por órganos estatales con potestad específicamente legislativa, que en los regímenes constitucionales son el Congreso/Parlamento/Asamblea, etc., y que es promulgada por el jefe de Estado (Osorio, 1996, p. 547).

La ruptura del monopolio de la capacidad legislativa del nivel central y su posterior distribución entre múltiples centros emisores de "leyes" subnacionales, territorialmente circunscritos, se desarrolla un ordenamiento jurídico mucho más complejo, organizado por

capas, en el que las leyes deben ser analizadas con más pulcritud y aplicadas considerando al menos los siguientes tres factores: a) El reconocimiento explícito de normas con cualidad de "ley", tanto en la forma como en el fondo, indistintamente del ámbito territorial de aplicación. Pues en varias legislaciones se dan casos de reconocimientos nominales de leyes, pero que en su aplicación quedan desplazadas a rangos inferiores; b) Que tanto las leyes nacionales como las subnacionales gocen de la misma jerarquía, considerando siempre los elementos de jurisdicción y competencia reconocidas en la Constitución; y c) Que, sin importar su escala, las leyes sirvan de base para desarrollos reglamentarios en sus respectivos ámbitos de acción competencial.

Cabe resaltar que, en nuestro caso de estudio, el esquema normativo subnacional no opera por capas o niveles homogéneos, sino por subsistemas concretos en cada gobierno, ya que la legislación puede variar, por ejemplo, de un municipio a otro o de un departamento a otro, peor entre gobiernos de diferente nivel. En esta categoría ingresan, por mandato de la propia Constitución, también las normas indígenas a las que su propio estatuto o norma básica institucional reconozca como tales, indistintamente de la denominación que se les asigne.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿todas las normas formalmente reconocidas como "leyes" tienen un mismo rango dentro de la escala jerárquica? Podría afirmarse que sí, puesto que las diferencias de forma que podrían identificarse (procedimiento especial para su gestación) no determinarían de manera directa una gradación por rangos de superioridad o inferioridad de unas respecto de otras, pues el criterio central para la dilucidación de conflictos de aplicación normativa se concentra en la competencia, la materia y la naturaleza del objeto de regulación antes que en la jerarquía propiamente dicha.

Dicho de otro modo, cada Estado identifica, de acuerdo a su realidad y tradiciones, un conjunto

concreto de materias específicas cuya regulación merece un procedimiento legislativo especial, con mayores exigencias en el marco de un debate democrático abierto, más próximo al consenso (dos tercios de votos, por lo general), sin que ello implique que este tipo de leyes, llamadas orgánicas, sean jerárquicamente superiores a las ordinarias.

En este punto se cruza otro elemento importante, el de la remisión constitucional a Ley¹⁰, considerando que es la propia Norma Fundamental boliviana la que dispone, en su Disposición Transitoria Segunda, que “La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”, leyes que bien podrían ser catalogadas como orgánicas y de entre las cuales solo una tiene un procedimiento cualificado de gestación, nos referimos a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), cuya aprobación requiere, por mandato del art. 271.II de la CPE, de dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que no ocurre, al menos no mediante un mandato expreso,

¹⁰ La figura de la remisión constitucional implica un mandato directo del Constituyente al legislador para que emita una norma concreta. En la doctrina española, se hace referencia a las “(...) facultades creativas, no ya de simples normas, sino de verdaderas normas constitucionales, que la técnica de la remisión normativa confiere a los órganos encargados de ejercer la jurisdicción constitucional. Según habrá de verse, el proceso de concreción de las normas constitucionales puede discurrir por cauces muy diversos; en unos casos a través de remisiones realizadas expresamente por la propia Constitución a favor de determinadas formas inferiores, ya con carácter imperativo (supuesto en el que se encuadran, por ejemplo, las leyes orgánicas), ya de forma contingente (caso de los Estatutos de Autonomía), y en otros, los que aquí habrán de llamarse de «remisión implícita», en beneficio de aquellos órganos que, por desempeñar funciones tutelares del conjunto del Ordenamiento, se erigen en destinatarios últimos de la más relevante de las remisiones: la consistente en decidir de modo definitivo la forma en la que las prescripciones abstractas se convierten en mandatos específicos, concretados en el espacio, en el tiempo y en la figura de los sujetos afectados” (Requejo, 1993, p. 116). Se trata, ciertamente, de un debate aún pendiente en el ámbito nacional.

para el resto de las otras, no significando esto que la misma se sobreponga jerárquicamente a las demás, pues entre ellas, la aplicación preferente se determinará por la materia/especialidad.

Para poner un ejemplo, no será posible legislar de forma directa cuestiones estrictamente autonómicas y territoriales en la Ley del Órgano Judicial, y si así ocurriera, en caso de antinomia, se aplicará la ley especial que rijan sobre la materia regulada, en este caso, la LMAD.

iv) Nivel 4 (Normas derivadas de cuarto orden)

En este nivel se incluye un amplio espectro de normas administrativas a las que se las denomina, de forma genérica, ‘reglamentos’, que son normas derivadas de la Ley en unos casos (por principio de jerarquía) o directamente de la Constitución en otros, siempre de forma excepcional, en casos de vacío legal y siempre que no soslaye reserva de Ley alguna, esto para evitar el tan temido “gobierno por decreto”.

Este tipo de normas emanan de la actividad administrativa del Estado como resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria constitucionalmente reconocida, definiéndose, en sentido lato, como un tipo de “...disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para complementarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante una norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando” (Osorio, Op. Cit., p. 829).

Es en este sentido que Dromi (1998, p. 266) entiende la necesidad de “...establecer la diferencia entre ley y reglamento, ya que ambas son normas escritas de carácter general, y a nuestro entender éstos serían los dos caracteres comunes a ambas figuras. La ley y el reglamento no se diferencian sólo por cuestiones formales, como por ejemplo el procedimiento para su formación y elaboración, sino que existe una diferencia sustancial entre ambos. Diferencia que se sustenta en razones político-institucionales y jurídicas. Mientras que

la ley es la expresión de la voluntad soberana del pueblo ejercida por medio de sus representantes parlamentarios, el reglamento es expresión de la competencia reglamentaria de la Administración. La diferencia entre estas dos figuras no es de cantidad, sino de cualidad y grado. La ley emana institucionalmente de uno de los poderes del Estado, el Legislativo. El reglamento es dictado por la Administración, que es el aparato instrumental servicial para la ejecución de los fines estatales”¹¹.

En este punto, replicamos las conclusiones a las que arriba Arandía (2017, 95):

“(…)

a. Como parte del enrevesamiento de la estructura estatal general, se complejiza también la potestad normativa del Estado en su conjunto, rompiéndose el tradicional monopolio antes concentrado en un único centro emisor de normas con carácter de Ley, sin que ello quiebre, no obstante, la unidad del sistema normativo a partir del reconocimiento de un único paraguas constitucional. A partir de lo desarrollado, es ahora posible hablar de sistemas jurídicos complejos que a su vez albergan subsistemas secundarios que, sin perder su carácter derivado de la Constitución, desarrollan por cuenta propia cuerpos normativos diferenciados, conviviendo todos en un mismo macrosistema jurídico nacional regulado de manera general y en su integridad por la propia Norma Fundamental (ver gráfico N° 1).

b. Estos cuerpos normativos diferenciados tienen la particularidad de encontrarse territorialmente acotados, es decir, que gozan de vigencia solo en una parcialidad del territorio nacional y que en el marco del arreglo competencial vigente, han logrado reducir ostensiblemente el riesgo de sobreponerse o traslaparse, riesgo que

suele agudizarse en el ejercicio de las competencias de tipo exclusivo y privativo, principalmente, riesgo que se neutraliza en lo que a las atribuciones compartidas y concurrentes atañe, surgiendo la necesidad de diseñar mecanismos de armonización jurídica y relacionamiento intergubernamental eficientes”.

Esta posibilidad se incrementa exponencialmente en el ejercicio de las competencias exclusivas de cada gobierno subnacional, en las que las potestades legislativa y reglamentaria propias están constitucionalmente blindadas, lo que bien podría generar verdaderos subsistemas normativos subnacionales que bien podrían ser notoriamente diferentes unos de otros (Ver gráficos 1, 2 y 3).

La conflictividad internormativa en la doctrina Boliviana

A mayor complejidad normativa, mayores posibilidades de conflicto internormativo, lo que nos lleva a trabajar en escenarios en los que este fenómeno podría producirse, esbozando también posibles salidas para conjurar los riesgos y establecer criterios generales para enfrentar las dificultades emergentes:

A. Posibles escenarios de conflictividad internormativa

La conflictividad internormativa se identifica en base a un proceso de contrastación básica, tomando como base el conjunto de normas pertenecientes a un determinado orden frente a otras en el marco de la clasificación desarrollada, generando algunos escenarios posibles:

¹¹ Se trata de una diferencia esencialmente cualitativa, relacionada a la sólida legitimidad de origen en cuanto a su validez normativa, en el caso de las leyes de forma indirecta, mediante la representación parlamentaria, y en el caso los estatutos de autonomía y a las cartas orgánicas municipales en consideración a su vinculación directa a la soberanía popular a través del voto. De ahí el carácter y la relevancia política de las Normas Institucionales Básicas (NBI) de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

Tabla 1. Clasificación de normas jurídicas

NIVEL	DENOMINACIÓN	ORDEN	CRITERIOS DE VALIDEZ		ÁMBITO DE APLICACIÓN
			FORMAL	MATERIAL	TERRITORIAL
1	Constitución y tratados internacionales (Bloque de constitucionalidad restringido)	Supremo	- Procedimiento especialísimo. - Validez derivada directamente de la soberanía popular	- <u>Carácter general</u> Destinatarios: todos los estantes y habitantes del territorio nacional). - <u>Carácter abstracto</u> Contenidos Dogmática: Derechos fundamentales y sus garantías. Orgánica: Fines y organización del gobierno.	Nacional
2	Tratados y Convenios Internacionales al margen de los DDHH y las normas comunitarias	Derivado de primer orden	- Procedimiento especial. - Validez derivada de la CPE	- <u>Carácter general</u> Destinatarios: Todos los estantes y habitantes del nivel territorial al que pertenezca el emisor de la ley. - <u>Carácter abstracto</u> Contenidos: Indeterminados, regulan una multiplicidad de materias y temas. Si tienen un contenido orgánico.	Nacional
3	Normas Institucionales Básicas de las ETA (Estatutos autonómicos y Cartas orgánicas municipales) Leyes	Derivado de segundo orden Derivado de tercer orden	- Procedimiento especial. - Validez derivada de la CPE y de la soberanía popular - Procedimiento específico. - Órgano emisor con capacidad legislativa. - Validez derivada de la CPE	- <u>Carácter parcial</u> Aplicable a todos los estantes y habitantes de una parcialidad del territorio nacional. - <u>Carácter abstracto</u> Carecen de una parte dogmática y si cuentan con una parte orgánica generada sobre la CPE. - <u>Carácter general</u> Destinatarios: Todos los estantes y habitantes del nivel territorial al que pertenezca el emisor de la ley. - <u>Carácter abstracto</u> Contenidos: Indeterminados, regulan una multiplicidad de materias y temas. Si tienen un contenido orgánico.	Estatal/regional/ departamental o local, de acuerdo a las competencias del emisor de la ley Nacional, estatal/ regional/ departamental, municipal o indígena, de acuerdo al marco competencial del emisor de la ley
4	Normativa administrativa reglamentaria	Derivado cuarto orden	- Procedimiento específico. - Emisor con capacidad reglamentaria. - Validez derivada de la CPE y la ley.	- <u>Carácter general</u> Destinatarios: Todos los estantes y habitantes del nivel territorial al que pertenezca el emisor de la norma. - <u>Carácter abstracto</u> Contenidos: Indeterminados, regulan una multiplicidad de materias y temas.	Nacional o subnacional, de acuerdo al marco competencial del emisor de la norma

Fuente: Elaboración propia, en base a Arandia (2017. P. 97)

i) Escenario 1

Entre las normas de orden supremo (Constitución y normas del 'bloque de constitucionalidad'), que ocupan el nivel 1 en la estructura general, y las demás normas del ordenamiento jurídico, situación en la que predomina el principio de jerarquía sin mayores consideraciones, pues aún en escenarios de complejidad normativa, la Constitución se constituye en cualquier caso en el elemento integrador y núcleo de coherencia de todo el sistema.

ii) Escenario 2

Entre las normas derivadas de primer orden (Tratados y Convenios Internacionales al margen de los DDHH y las normas comunitarias) cuya ubicación en el nivel 2 de la estructura normativa general prevista en el art. 410.II de la CPE, determina su jerarquía superior por encima del resto de la normativa, ubicándose solo por debajo de las normas de orden supremo.

iii) Escenario 3

Si bien en el numeral 3 del art. 410.II de la CPE se engloban en un mismo nivel jerárquico a "Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena", no puede omitirse el hecho de que las llamadas Normas Institucionales Básicas de las entidades territoriales autónomas (estatutos autonómicos y cartas orgánicas municipales), merecen una identificación especial por las peculiares características que las definen y que desarrollamos ampliamente en acápites anteriores, sin por ello reconocerlas como normas jerárquicamente superior al resto de las nominadas en dicho nivel, ya que el marco de relaciones y las posibles tensiones emergentes entre ellas deberá dilucidarse en dos escenarios: a) El intersistémico, es decir, entre este tipo de normas y otras pertenecientes a otro subsistema normativo subnacional, situación en la que opera el principio de competencia; y b) El intrasistémico, frente a normas del mismo sistema al que pertenece, contexto en el que se aplicará el principio de jerarquía.

iv) Escenario 4

Manteniendo el foco en el nivel 3 de la estructura normativa general (núm. 3 del art. 410.II CPE), identificamos las Leyes, tanto nacionales como subnacionales (incluidas las normas indígenas con rango análogo a Ley según su propio estatuto), cuyas relaciones se suscitan en dos escenarios posibles de conflictividad, como ha venido ocurriendo en casos anteriores: a) El intrasistémico, es decir, entre normas pertenecientes a un mismo subsistema normativo, situación en la que aplica la superioridad jerárquica de la Ley, por debajo de las NBI y por encima de las normas reglamentarias que serán siempre complementarias; y b) El intersistémico, que involucra un marco de relaciones normativas mucho más amplio, en el que deja de operar la jerarquía y adquiere preeminencia la competencia como criterio ordenador principal.

En este contexto, la posibilidad de que un reglamento goce de aplicación preferente respecto de una Ley (lo que jerárquicamente sería inadmisibles) se hace perfectamente posible, cuando ambas pertenezcan a subsistemas diferentes.

v) Escenario 5

Que se desarrolla en el cuarto y último nivel de la escala normativa general, contexto en el que las posibles relaciones entre normas reglamentarias y entre éstas frente a disposiciones de otro tipo se rigen de acuerdo al escenario en el que se desarrollen: a) El intersistémico, en el que las relaciones entre un reglamento de un subsistema frente a las NBI, leyes y/o reglamentos de otros subsistemas se ordenan, como es ya obvio, bajo el principio de competencia, siguiendo la misma lógica que en los casos anteriores; y b) El intrasistémico, en el que nuevamente asume protagonismo la jerarquía como principio ordenador, considerando que las normas reglamentarias son, en definitiva, las de menor jerarquía en todo el sistema y su aplicación en este escenario no presenta mayores dificultades.

Tabla 2. Escenarios de conflictividad inter-normativa

ESCENARIOS DE CONFLICTIVIDAD INTERNORMATIVA EN SISTEMAS JURÍDICOS COMPLEJOS					
E ¹²	Orden	Nivel Art. 410 CPE	Norma A (Analizada - Frente a...)	Norma B (De contraste)	Criterio de solución
E-1	SUPREMO	1	CPE y BdC, frente a...	Todas las normas infra constitucionales del macro sistema y sus sistemas y subsistemas internos	Jerarquía
E-2	DERIVADA DE PRIMER ORDEN	2	Tratados y Convenios Internacionales al margen de los DDHH y las normas comunitarias, frente a...	Todas las normas inferiores	Jerarquía (Por el nivel en la CPE) Competencia (Al ser ratificadas por Ley)
E-3	DERIVADA DE SEGUNDO ORDEN	3	Estatutos de Autonomía y Cartas Orgánicas Municipales, frente a...	Normas de otros sistemas y subsistemas normativos Normas inferiores del mismo sistema o subsistema normativo	Competencia Jerarquía
E-4	DERIVADA DE TERCER ORDEN	3	Leyes nacionales, departamentales, municipales e indígenas, frente a...	Leyes de otros sistemas y subsistemas normativos Reglamentos de otros sistemas y subsistemas normativos Leyes del mismo sistema o subsistema normativo Reglamentos del mismo sistema o subsistema normativo	Competencia Otros criterios de orden funcional: Especialidad, temporalidad Jerarquía
E-5	DERIVADA DE CUARTO ORDEN	4	Reglamentos nacionales, departamentales, municipales e indígenas, frente a...	Leyes de otros sistemas y subsistemas normativos Reglamentos de otros sistemas y subsistemas normativos Leyes del mismo sistema o subsistema normativo Reglamentos del mismo sistema o subsistema normativo	Competencia Jerarquía Otros criterios de orden funcional: Especialidad, temporalidad

12 Escenario posible

B. La complejidad jurídica en la jurisprudencia constitucional boliviana

Este problema no ha sido ajeno al proceso de implementación autonómica, principalmente en lo referente al control previo de constitucionalidad de estatutos de autonomía y cartas orgánicas municipales, un tipo especial de procedimientos constitucionales propios del sistema boliviano, condición necesaria para la vigencia de este especial tipo de normas jurídicas.

En este contexto, son pocas las resoluciones constitucionales que han tocado esta problemática, destacando entre ellas la DCP 0035/2014 de 27 de junio¹³, en la que se desarrolla un análisis teórico inusualmente prolijo en la doctrina constitucional sobre la temática, en los siguientes términos, con énfasis en la identificación de los principios ordenadores de la estructura o sistema normativo:

“(...)

1) Principio de jerarquía

Que 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 es un 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 cuatro niveles o rangos, a saber:

i. Primer nivel. El 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 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.

ii. Segundo nivel. Tratados internacionales que no son parte del bloque.

iii. Tercer nivel. Que contempla las normas insertas en el numeral 3 del 410.II constitucional, 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 antes descritos en dos escenarios posibles: a) En la determinación de la norma aplicable buscando el equilibrio entre diversidad y unidad/coherencia inter-sistémica; y, b) En la determinación de la norma aplicable buscando coherencia intra-sistémica¹⁴, como se desarrollará más adelante.

iv. 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 (...).

“(...)

2) Principio de competencia

El aparente desorden jurídico creado y expuesto por la redistribución de las capacidades normativas viene en buena medida corregido por el juego del principio de la competencia, en cuya virtud, no

¹³ Pese a su notable extensión y a efectos de no tergiversar la ilación lógica empleada, se transcribe de manera íntegra la parte correspondiente de la resolución citada, considerando el valor doctrinal que en ella subyace.

¹⁴ En este punto, la idea de lo “inter-sistémico” no hace referencia a las relaciones entre la justicia occidental y la indígena, como se hizo en acápite anteriores en este mismo texto, sino a las relaciones entre subsistemas dentro del sistema occidental, una aclaración importante para no incurrir en confusiones que afecten la cabal comprensión de lo explicado.

todos los centros públicos emisores de normas tienen simultáneamente las mismas facultades para disponer de todas las fuentes de creación del Derecho, sino que el acceso a estas, excluyendo injerencias provenientes incluso de los niveles superiores del Estado, se determina en función de los intereses que cada entidad territorial tiene reconocidos constitucionalmente como competencias a su cargo (Martín, 2007).

El principio de competencia adquiere especial trascendencia cuando es aplicado en la dimensión territorial, es decir, cuando emergen, como se tiene expresado varios sub-ordenamientos 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 preeminencia de la primera sólo en base al principio de jerarquía, pues al tratarse de la relación entre dos sistemas jurídicos diferentes, provenientes de entidades territoriales entre las que tampoco se reconoce jerarquía alguna, la única forma posible de determinar la preeminencia es en virtud a la asignación competencial, así, la Ley municipal se aplicará con preferencia a la Ley nacional si es que se tratase de una competencia municipal, y viceversa".

Los principios de jerarquía y competencia, además de elementos ordenadores del sistema, se constituyen también parámetros esenciales en la dilucidación de conflictos de competencias entre las ETA, en el marco de lo previsto en el Título IV, Capítulo II del Código Procesal Constitucional sobre conflictos competenciales territoriales.

Discusión y conclusiones

De lo brevemente analizado, se extraen, a manera de conclusiones, algunos elementos que sirven de hipótesis o puntos de partida para estudios muchos más completos y profundos, esto en razón a las limitaciones metodológicas anotadas en el acápite correspondiente, destacando lo siguiente:

a. Con la aprobación de la Constitución vigente, Bolivia pasa a constituirse en un Estado de carácter compuesto, aunque no formalmente federal, lo que conlleva cambios en todas las dimensiones del funcionamiento estatal, reconociendo una variedad de gobiernos subnacionales, algunos organizados por niveles y otros no, pero siempre bajo el reconocimiento de su equipotencia constitucional y capacidad legislativa plena a todos y cada uno de ellos, esquema en el que el nivel central opera como uno más en la estructura, bajo un modelo de control de constitucionalidad concentrado.

Se trata de una primera constatación que, sin embargo, suele ser cuestionada desde ciertas vertientes que sostienen que el modelo territorial boliviano responde a un criterio unitario y que, por lo mismo, no podría bajo ningún concepto ser encuadrado en la familia de los modelos estatales compuestos, afirmación que, de acuerdo a lo expresado en el texto, no es acertada y debe ser en tal virtud revisada.

b. Como producto de lo anterior, destacan los cambios al sistema de fuentes del Derecho, posibilitando la emergencia de un ordenamiento jurídico complejo, compuesto por un sistema normativo general, la Constitución y el BdC, que abraza a toda la normativa nacional, organizada en un sistema general que alberga a un número aún indeterminado de subsistemas de fuente laminada, esto es, constituido por niveles o segmentos de regulación de vigencia en una parcialidad del territorio, sin que ello implique una disminución de su categorización constitucional.

Este punto no encuentra referentes de

contrastación en la doctrina nacional, por lo que indagando en el derecho comparado, se identifican posturas que niegan cambios en el sistema de fuentes del Derecho pues aún en modelos estatales compuestos, en los que evidentemente existen varios núcleos generadores de normas formales todos comparten la misma naturaleza de entes de carácter estatal, sea del nivel nacional o subnacional, lo que puede ser parcialmente cierto y más en sociedades en las que predomina el monismo jurídico, pero no en países que, como el nuestro, se caracterizan por un marcado pluralismo que invade también el ámbito de lo normativo, constitucionalmente reconocido bajo un esquema igualitario que no reconoce jerarquía alguna entre los grandes sistemas de justicia existentes, el ordinario occidental y el indígena originario campesino.

c. Si bien la intensidad de la conflictividad internormativa se acrecienta precisamente por este enrevesamiento regulatorio, la teoría de las normas prevé también dispositivos de resolución de las posibles tensiones inter legales al momento de su aplicación, determinando que la complejidad anotada encuentre causas para un desarrollo armónico, tanto en el ámbito constitucional como legal y jurisprudencial.

Estos dispositivos son, centralmente, la jerarquía y la competencia, y pese a encontrarse normativamente previstos, no presentan aún un desarrollo jurisprudencial lo suficientemente amplio como para sistematizar resultados concretos e identificar tendencias en las formas de resolución de los problemas de aplicación normativa en clave territorial, quizás en razón a que el impulso descentralizador fue disminuyendo paulatinamente, ralentizando el proceso de implementación y afianzamiento del modelo territorial autónomico constitucionalmente establecido.

d. En este contexto, la determinación de la "norma aplicable" será un tanto más compleja a la que se identifica en los arreglos unitarios de

normatividad simple, debiendo responder, según se tiene dicho, tanto al principio de jerarquía, en las relaciones intrasistémicas, como al de competencia, en las relaciones intersistémicas, materializando la idea de un constructo en el que conviven, en dosis variables, la concentración y la distribución del poder político, lo que alcanza a una de sus manifestaciones más importantes, como es la potestad legislativa estatal, unificada por una sola Norma Fundamental como referente sistémico general y garantía de coherencia.

e. El tránsito constitucional de un modelo de Estado simple a otro de naturaleza compuesta, exige de un cambio profundo en la cultura política y jurídica del país, lo que involucra un tiempo de adaptación más o menos extenso, como es lógico, y de un fuerte compromiso de sincera voluntad política. El éxito de los cambios introducidos en el texto constitucional de 2009 en el ámbito territorial dependerá en gran medida de estos dos factores, caso contrario, emergerán viejas y nuevas tensiones, cuya persistencia determinará a la larga el fracaso del modelo propuesto por deslegitimación prematura, como ocurrió con el modelo de descentralización municipalista aplicado en la última década del siglo pasado, sin poder salir del tenaz 'refundacionalismo' en el que nos encontramos inmersos.

Cabe mencionar que estas conclusiones tienen un carácter provisional e hipotético, visibilizando la necesidad de complementar el análisis con estudios de carácter esencialmente empírico, acompañado de datos que reflejen los resultados de la aplicación concreta de los principios ordenadores anotados en la resolución judicial de este tipo de conflictos.

Bibliografía

- Arandía, I. (2017): *Descentralizar la Justicia. Un análisis en clave de constitucionalidad* (Sucre, Bolivia, Ed. USFX)
- (2010). "Elementos analíticos preliminares", en:

Arandia, I (Coord.) "Estructuras de administración de justicia en Estados compuestos. Un estudio comparativo" (Sucre, Bolivia, Órgano Judicial/ Instituto de la Judicatura de Bolivia)

(2021). "Microensayos. En cuatro mil caracteres..., con espacios". (Sucre, Bolivia. Ed. Los Tiempos). Disponible en línea en: https://usfx.bo/Documentos/RepositorioLibros/Microensayos_Arandia_2021.pdf

(2024). "Federalismo judicial en modelos estatales compuestos no federales –El caso de Bolivia–", en: Estévez A. "Políticas públicas en América Latina: caminos para el desarrollo", págs. 115-151 (Ed. Imago Mundi)

Arruda Amarante de Oliveira, C.J. & Oliveira Moreira, T (2023). El Constitucionalismo Multinivel Interamericano y el diálogo (necesario) entre el Supremo Tribunal Federal de Brasil y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de prisión preventiva. Revista Estudios constitucionales vol.21 no.1 (Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca). Disponible en línea: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v21n1/0718-5200-estconst-21-01-279.pdf>

Barrios, F. (2011). Ni unitario, ni federal, ni Autonomico: ¿Contiene la Nueva Constitución boliviana un invento de estructura Territorial estatal? (Barcelona, REAF núm 13)

(2007). "Propuestas en carrera hacia las autonomías", en VVAA Visiones de las autonomías en Bolivia (La Paz, Bolivia, FUNDAPPAC/IIGOV/ ACCD/KAS/Generalitat de Catalunya)

(2008). "Hacia un pacto territorial en Bolivia", (La Paz, Bolivia, PNUD). Disponible en línea: <https://www.bivica.org/files/autonomias-consensos.pdf>

(2009). "El lastre cognitivo del par conceptual 'unitario vs. Federal', en: Revista Reforma y Democracia Nº 44 (Caracas, Venezuela, CLAD)

CEPAL. "Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel". Disponible en línea: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf

[multi-nivel_v5_vl.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf)

Chiassoni, P. (2011). "Técnicas de Interpretación Jurídica. Breviario para juristas" (Madrid, España, Ed. Marcial Pons).

Dromi, R. (1996). "Derecho Administrativo". (Buenos Aires, Argentina, Ed. Ciudad Argentina)

Estévez, A. (2024). "Políticas públicas en América Latina: caminos para el desarrollo" (Ed. Longchamps: Imago Mundi, Ceinladi)

García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2001). Curso de derecho administrativo I. 10a. ed. (Madrid, Ed. Civitas)

Goldstein, M. (2008). "Diccionario jurídico Magno". (Montevideo, Uruguay, Ed. Cadiex Internacional)

Martín, R. y Díez J.J. (2007). "Manual de Derecho Administrativo". (Navarra, España, Ed. Thompson/ Aranzadi)

Ossorio, M. (1996). "Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales". (Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliastra)

Requejo Pagés, J. L. (1993). "Constitución y Remisión Normativa. Perspectivas estática y dinámica en la identificación de las normas constitucionales". En Revista Española de Derecho Constitucional Año 13. Núm. 39 (Madrid, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). Disponible en línea: [file:///C:/Users/CentroVirtual/Downloads/Dialnet-ConstitucionYRemisionNormativa-79495%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CentroVirtual/Downloads/Dialnet-ConstitucionYRemisionNormativa-79495%20(1).pdf)

Serna de la Garza, J. M. (2007). "Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración", en: Valadés y Carbonell (Coord.) El proceso constituyente mexicano 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917 (México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM)

Tribunal Constitucional Plurinacional. Jurisprudencia Constitucional. Disponible en línea: [https://buscador.tcpbolivia.bo/buscador/\(S\(xqhmsqfzb0ridtqv1vgc1po\)\)/WfrExpedientes1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/buscador/(S(xqhmsqfzb0ridtqv1vgc1po))/WfrExpedientes1.aspx)