



### Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo..... GUIDO ARMANDO FLORES TORREZ ..... C.I. 4921419 L.P.  
autor/a de la tesis titulada

MECANISMOS DE DELIBERACIÓN EN LOS PROYECTOS DE DECRETO SUPREMO  
Y ANTEPROYECTOS DE LEY DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL NIVEL CENTRAL  
DEL ESTADO

mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que ha sido elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título del programa.

MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHO  
PROCESAL CONSTITUCIONAL  
Programa académico Maestría y Gestión ..... MAESTRÍA EN DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL (2012-2013)

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los dos ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. .... 9-05-2023 .....

Firma: .....



**UASB**  
Universidad Andina Simón Bolívar  
ORGANISMO ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR**  
**SEDE ACADÉMICA LA PAZ**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**“PROPUESTA DE MECANISMOS DE DELIBERACIÓN EN LOS  
PROYECTOS DE DECRETO SUPREMO Y ANTEPROYECTOS DE  
LEY DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL NIVEL CENTRAL DEL  
ESTADO”**

Tesis presentada para optar el Grado  
Académico de Magister en Derecho  
Constitucional y Derecho Procesal  
Constitucional

**MAESTRANTE: Guido Armando Flores Torrez**

**TUTOR: Dr. Jorge Rolando Omar  
Sandy Valencia**

**La Paz – Bolivia**

**2023**

**DEDICATORIA:**

El presente estudio lo quiero dedicar a mis padres y a mi esposa, quienes son la inspiración, a quienes doy gracias por la felicidad en mi vida.

**AGRADECIMIENTO:**

A Dios.

A la Universidad Andina Simón Bolívar por el apoyo brindado.

A mi tutor por el apoyo y tiempo dedicado.

Por último y no menos importante a mis padres y a mi esposa, quienes, son la luz de mi vida.

## RESUMEN

La presente investigación versa sobre los Mecanismos de Deliberación, que posibilitan la participación de forma deliberativa de los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, para lograr una construcción colectiva.

El presente trabajo de investigación, se encuentra estructurado en cinco capítulos: en el capítulo primero se presenta el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos; general y específicos, la hipótesis, el diseño metodológico y las técnicas de recojo de información, de la investigación.

Continuando, en el capítulo segundo se desarrolla los fundamentos y el análisis de los fundamentos teóricos doctrinales y jurídicos de la democracia y la democracia deliberativa, así como de la normativa general y la normativa específica, del procedimiento de tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, relacionados con la investigación.

En el capítulo tercero se hace referencia a la legislación comparada con países de América Latina, respecto a los procedimientos existentes en la tramitación de proyectos normativos, relacionados con el objeto de la investigación.

En el capítulo cuarto se realiza la propuesta de mecanismos de deliberación, cuyo contenido y estructura se basa en la realidad nacional. Asimismo, se realiza la propuesta de modificación del marco regulatorio que establece el procedimiento de tramitación de los proyectos de decretos supremo del Órgano Ejecutivo, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones, orientados a la implementación del proyecto propuesto en la presente investigación.

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I – ASPECTOS GENERALES</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. Antecedentes</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Planteamiento del Problema</b> .....	<b>1</b>
1.2.1. Situación Problemática.....	1
1.2.2. Situación Proyectada.....	2
1.2.3. Formulación del Problema. ....	3
<b>1.3. Justificación</b> .....	<b>3</b>
<b>1.4. Delimitaciones</b> .....	<b>3</b>
1.4.1. Delimitación Temática.....	3
1.4.2. Delimitación Temporal.....	4
1.4.3. Delimitación Espacial.....	4
<b>1.5. Objetivos</b> .....	<b>4</b>
1.5.1. Objetivo General.....	4
1.5.2. Objetivos Específicos.....	4
<b>1.6. Hipótesis</b> .....	<b>4</b>
1.6.1. Variable Independiente.....	4
1.6.2. Variable Dependiente.....	5
<b>1.7. Enfoque, tipo de investigación y diseño</b> .....	<b>5</b>
<b>1.8. Método de investigación</b> .....	<b>5</b>
<b>1.9. Técnicas de recojo de información</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1. Marco teórico, histórico y conceptual</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1.1. La Soberanía</b> .....	<b>6</b>
2.1.1.1. Origen y evolución histórica.....	6
2.1.1.2. Características.....	6
2.1.1.3. Cláusulas de soberanía en la historia constitucional de Bolivia.....	7
2.1.1.4. Definición de soberanía.....	7

<b>2.1.2. La Democracia.....</b>	<b>8</b>
2.1.2.1. Origen y evolución histórica.....	8
2.1.2.1.1. Formas de democracia.....	9
2.1.2.2. Formas de democracia en Bolivia.....	12
2.1.2.3. Definición de democracia.....	16
<b>2.1.3. La Democracia Deliberativa.....</b>	<b>18</b>
2.1.3.1. Origen y evolución histórica.....	18
2.1.3.2. Fundamentos de la democracia deliberativa. ....	20
2.1.3.2.1. El constructivismo político de John Rawls. ....	20
2.1.3.2.2. La ética del discurso de Jürgen Habermas.....	21
2.1.3.2.3. El constructivismo epistemológico de Carlos Nino.....	22
2.1.3.3. Objetivo principal y características de la democracia deliberativa .....	23
2.1.3.4. Definición de democracia deliberativa.....	27
<b>2.1.4. Tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del     Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.....</b>	<b>28</b>
2.1.4.1. La Ley - Decreto.....	28
2.1.4.1.1. Origen y evolución histórica .....	28
2.1.4.2. El Poder u Órgano Ejecutivo.....	29
2.1.4.2.1. El Órgano Ejecutivo en Bolivia, a partir del 2009.....	29
2.1.4.2.2. Naturaleza de sus atribuciones y composición.....	30
2.1.4.2.3. La iniciativa legislativa y la emisión de decretos supremos en Bolivia.....	32
2.1.4.3. Procedimiento de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.....	34
2.1.4.3.1. Forma de presentación y requisitos de los proyectos de norma.....	34
2.1.4.3.1.1. Proyectos de tramitación ordinario.....	35
2.1.4.3.1.2. Proyectos de tramitación por vía rápida.....	37

2.1.4.3.1.3. Proyectos presentados en sala (Sesiones del CONAPES).....	37
2.1.4.3.2. Evaluación, análisis y consideración de los proyectos de norma.....	37
2.1.4.3.3. Conclusión y decisión del CONAPES.....	39
2.1.4.4. Definiciones.....	40
<b>2.1.5. Marco Jurídico.....</b>	<b>42</b>
2.1.5.1. Legislación nacional sobre democracia y tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.....	42
2.1.5.1.1. Constitución Política del Estado.....	42
2.1.5.1.2. Ley N° 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral.....	43
2.1.5.1.3. Ley N° 341, de 5 de febrero de 2013, de Participación y Control Social.....	43
2.1.5.1.4. Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.....	45
2.1.5.1.5. Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social, aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.....	45
<b>CAPÍTULO III – LEGISLACIÓN COMPARADA.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1. Introducción.....</b>	<b>47</b>
3.1.1. Colombia.....	47
3.1.2. Perú.....	50
3.1.3. Argentina.....	51
3.1.4. Ecuador.....	54
<b>CAPÍTULO IV – PROPUESTA.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1. Propuesta de mecanismos de deliberación y modificación de la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.....</b>	<b>57</b>

4.1.1. Aspectos generales y fuentes del modelo de mecanismos de deliberación.....	57
4.1.2. Propuesta – Mecanismos de Deliberación.....	58
4.1.2.1. Introducción.....	58
4.1.2.2. Aprobación de la propuesta de Mecanismos de Deliberación.....	59
4.1.3. Propuesta – Modificación de la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.....	59
4.1.3.1. Introducción.....	59
4.1.4. Propuesta – Modificación del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.....	59
4.1.4.1. Desarrollo de la Propuesta.....	60
4.1.5. Propuesta – Modificación del Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social - CONAPES, aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.....	71
4.1.5.1. Desarrollo de la Propuesta.....	71
<b>CAPÍTULO V – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>73</b>
<b>5.1. Conclusiones.....</b>	<b>73</b>
<b>5.2. Recomendaciones.....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERENCIAS JURÍDICAS.....</b>	<b>79</b>

## CAPÍTULO I – ASPECTOS GENERALES

### 1.1. Antecedentes.

El Estado Boliviano cuenta con una nueva Constitución vigente a partir del 7 de febrero de 2009, este hecho implica el cambio cualitativo en sus estructuras establecidas “la Constitución del 2009 quiebra en Bolivia el Estado neoliberal de derecho y rectifica su evolución dirigiendo a Bolivia hacia un modelo social” (Del Real Alcalá, 2009, p.1).

¿Se puede hacer que Bolivia democrática sea más democrática? La presente investigación, intenta realizar un aporte. La democracia es un pilar fundamental del Estado Boliviano; en tanto exista un interés ciudadano en los temas públicos, es necesario crear espacios para que se traten directamente los temas. En ese contexto, otorgar al ciudadano el centro de la definición de la democracia, para la satisfacción de sus requerimientos, es una construcción continua, para lo cual es necesario un compromiso en la vida democrática, a través de la deliberación y el consenso, porque la democracia es el gobierno del pueblo.

La normativa vigente posee limitantes respecto a la participación de la sociedad en el tratamiento de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado. En consecuencia, será de mucha utilidad el poder establecer la importancia de considerar la incorporación en dicha normativa, la posibilidad de participación de la sociedad en espacios de deliberación donde los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, puedan deliberar y consensuar conjuntamente con los representantes del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, los proyectos normativos, para contar como resultado una norma legítima, cuya aplicación o implementación sea más eficiente.

De lo señalado, surge la idea de ***Mecanismos de Deliberación en los proyectos de decretos supremos y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado***, como una alternativa para que los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, puedan participar en espacios de deliberación y consenso respecto a los proyectos de norma.

### 1.2. Planteamiento del Problema.

#### 1.2.1. Situación Problemática.

El ejercicio de la democracia debe ser la base fundamental para el Estado Boliviano, así como el de asegurar sus garantías y su libertad, en la formación de la voluntad colectiva y proteger sus intereses. En contrario, cuando no existe un ejercicio real de la democracia, convergen problemas como la desigualdad, la discriminación, la corrupción, entre otros.

Cuando los representantes se alejan de los electores (representados), cuando existe una deficiencia de sus capacidades o peligro de que los representantes se encuentren bajo

la influencia de intereses que no es acorde con el bienestar colectivo, es cuando se acentúa la desconfianza de la sociedad con los gobernantes.

Actualmente, la sociedad boliviana considera que todo asunto público, es un asunto político. Una sociedad que no es un mero espectador que contempla lo que hacen los políticos, sino, es una sociedad que desea participar activamente en la vida política.

El Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, a partir de la Constitución de 2009, emitió varios decretos supremos y proyectó diversos anteproyectos de ley. En más de una ocasión, el desarrollo normativo, fue cuestionado por ciudadanos, organizaciones sociales y la sociedad, desencadenando en conflictos sociales, señalando que dicha normativa no responde a su realidad, que son insuficientes, o que no fueron convocados para su elaboración y su respectivo consenso. Dichos factores, impidieron su aplicación efectiva, solicitando en más de una ocasión su abrogación o derogación. La ausencia de Mecanismos de Deliberación en los proyectos de decretos supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, no concede a la sociedad, la posibilidad de participación con deliberación en los proyectos de norma.

La normativa vigente relacionada a la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, no posibilita a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a la sociedad, participar de forma deliberativa en las diferentes instancias de elaboración, análisis y evaluación de los proyectos de norma. La tramitación de los proyectos de norma, se encuentra reservada solo para servidoras o servidores públicos.

### **1.2.2. Situación Proyectada.**

El ejercicio de la democracia, no solo implica que los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, puedan exigir pretensiones, sino también, la posibilidad de aportar al interés colectivo para lograr una sociedad con aspiraciones compartidas y propósitos comunes.

La elaboración, el análisis y la evaluación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, no debe responder a una construcción unilateral del Estado, a través de las servidoras y los servidores públicos; sino, debe responder a una construcción colectiva con la sociedad, para lograr su legitimidad.

Se espera que la ciudadanía, las organizaciones sociales y la sociedad, puedan contar con una normativa que posibilite generar espacios de participación con deliberación y consenso en diferentes instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, donde puedan realizar sus aportes para la construcción colectiva de normas mediante los

mecanismos de deliberación en su elaboración, análisis y evaluación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley.

La incorporación de Mecanismos de Deliberación en la normativa de tramitación de los proyectos decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, reducirá la distancia entre la sociedad y el Estado, lo que permitirá mejorar la calidad de la democracia.

### **1.2.3. Formulación del Problema.**

¿Se debe incorporar mecanismos de deliberación en la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, para el fortalecimiento de la democracia?

### **1.3. Justificación.**

Bolivia, cuenta con un desarrollo constitucional y legal, respecto a las instituciones de la democracia; sin embargo, se hace necesario cambiar la perspectiva del mismo, donde el punto de partida sean las personas como sujetos de derechos políticos y actores de la democracia, encaminados a la atención y beneficio de la sociedad, más que de las instituciones. En ese sentido, tratar de identificar la voluntad del pueblo con la voluntad del gobernante, tomando como punto de partida al pueblo, por ser el destinatario de dicho cambio.

La presente investigación tiene una relevancia social para el caso de Bolivia, pretende otorgar herramientas al ciudadano, a las organizaciones sociales y la sociedad, para lograr su participación mediante deliberación, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Por otro lado, desde el punto de vista técnico y jurídico, se aporta al desarrollo normativo de Bolivia, con la propuesta sobre mecanismos de deliberación en los proyectos de decretos supremos y anteproyectos de ley; asimismo, fortalecer la normativa actual de Bolivia. Por lo tanto, la presente investigación, aporta al conocimiento con un tema en el ámbito jurídico boliviano, al incorporar en sus disposiciones normativas conceptos modernos.

Finalmente, es relevante porque se trata de comprender el contenido y el alcance de las disposiciones de la Constitución Política del Estado y las Leyes, porque de ello dependerá su aplicación y vigencia plena, lo que garantizará su implementación y efectivo cumplimiento.

### **1.4. Delimitaciones.**

#### **1.4.1. Delimitación Temática.**

La presente investigación corresponde al campo de la Ciencia Jurídica del Derecho Constitucional, relacionado a la democracia deliberativa en la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

#### **1.4.2. Delimitación Temporal.**

La presente investigación toma como período de estudio el comprendido entre el 7 de febrero de 2009, a febrero de 2023.

#### **1.4.3. Delimitación Espacial.**

La presente investigación se desarrolló en la Ciudad de La Paz, del Estado Plurinacional de Bolivia, con la formulación de mecanismos de deliberación en la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, con alcance a nivel nacional.

### **1.5. Objetivos.**

#### **1.5.1. Objetivo General.**

Proponer la incorporación de mecanismos de deliberación en la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, para el fortalecimiento de la democracia.

#### **1.5.2. Objetivos Específicos.**

1. Identificar los fundamentos doctrinales y jurídicos de la democracia deliberativa.
2. Analizar el procedimiento normativo que regula la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.
3. Comparar la regulación jurídica en Bolivia, respecto a otros países de América Latina.
4. Diseñar la propuesta de mecanismos de deliberación y modificación de la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

### **1.6. Hipótesis.**

La incorporación de mecanismos de deliberación en la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyecto de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, fortalece la democracia.

#### **1.6.1. Variable Independiente.**

Mecanismos de deliberación en la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

### **1.6.2. Variable Dependiente.**

Fortalecimiento de la democracia.

### **1.7. Enfoque, tipo de investigación y diseño.**

La presente investigación cuenta con un enfoque cualitativo, un tipo de investigación descriptivo, analítico y explicativo, cuyo diseño de investigación es no experimental, basado en la observación sistemática del objeto de investigación.

### **1.8. Método de investigación.**

Para la presente investigación se utilizó el método dogmático-jurídico, toda vez que se analizó nuestro objeto de estudio, atendiendo a los principios teóricos doctrinales y jurídicos de la democracia deliberativa, respecto a la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

### **1.9. Técnicas de recojo de información.**

Para la presente investigación las técnicas utilizadas fueron el análisis documental y el análisis argumentativo, relacionado con el objeto de estudio, para ello se requirió el soporte de instrumentos, como fichas bibliográficas, de contenido o textuales.

## CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO

### 2.1. Marco teórico, histórico y conceptual.

#### 2.1.1. La Soberanía.

##### 2.1.1.1. Origen y evolución histórica.

La soberanía no fue conocida en la antigüedad. “Apareció originalmente con un sentido político, en cuanto se refería al poder de decisión y mando. Pero como el Estado requiere de un orden jurídico, la soberanía asume necesariamente un carácter jurídico en sus múltiples relaciones” (Dermizaky, 2010, p.309).

Jean Bodín, fue el primero en utilizar el término en su concepto moderno, en su obra: “Los Seis Libros de la República”, publicada en 1576. “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república”, dijo, agregando: “Si el poder no reúne los caracteres de absoluto y perpetuo, no es soberano” (Dermizaky, 2010, p.310). Las teorías de John Locke y Juan Jacobo Rousseau, en los siglos XVII y XVIII, según las cuales el poder estatal se basa en la voluntad general, condujeron a las Revoluciones Americana y Francesa que proclamaron la soberanía nacional primero, y la soberanía popular después.

Sin embargo, en palabras de Dermizaky (2010) es a Esmein, a quien se debe el desarrollo de la soberanía en la actualidad. La soberanía interior (imperio) sobre todos cuantos residen en el territorio de un Estado; y la soberanía exterior (independencia) con relación a la vida internacional y a otros Estados.

##### 2.1.1.2. Características.

Las características de la soberanía, son las siguientes:

- a) Es **una**, porque supone la unidad (concordancia) de un sistema normativo y la imposibilidad de que haya otro poder superior o concurrente. En un territorio determinado sólo hay una soberanía.
- b) Es **indivisible** porque reside en todo el pueblo y no en una parte o sector del mismo (ver art. 2).
- c) Es **inalienable** porque, siendo el pueblo el titular de la soberanía, no puede cederla (art. 2).
- d) Es **imprescriptible** porque, como el pueblo es permanente, imperecedero y la soberanía reside en él, no hay términos que la limiten o se pierda por el tiempo. (Dermizaky, 2010, p.312).

Sin duda, la soberanía, es un término amplio en su evolución conceptual. Por otro lado, están los negadores de la soberanía y las limitaciones a la soberanía, en el ámbito

internacional; sin embargo, no es objeto de la presente investigación entrar a su respectivo análisis, por lo que, no se abordará los mismos.

### 2.1.1.3. Cláusulas de soberanía en la historia constitucional de Bolivia.

Las cláusulas de la soberanía en la historia constitucional boliviana, estuvo presente desde su fundación, como se aprecia en la siguiente tabla:

**Tabla 1**

*Cláusulas de la soberanía en las Constituciones de Bolivia.*

Constitución Política del Estado	Artículo
1826	Artículo 8. La soberanía emana del pueblo y su ejercicio reside en los poderes que establece la Constitución.
1831	Artículo 2. La soberanía reside esencialmente en la Nación; y a ella sola le toca el derecho exclusivo de dictar, derogar e interpretar sus leyes, conforme a esta Constitución.
1938	Artículo 3. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno.
2004	Artículo 2. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

*Nota.* Adaptado de *Constituciones Políticas del Estado 1826 – 2009*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2019.

La Constitución Política del Estado de 1826, estableció que la soberanía emana del pueblo; en tanto, en el Texto Constitucional de 1831, señala que la soberanía recae en la nación. La Constitución de 1938 hasta la Constitución de 2004, la redacción refiere que la soberanía reside nuevamente en el pueblo. Por otro lado, todos los Textos Constitucionales de Bolivia, hacen referencia al carácter inalienable e imprescriptible de la soberanía.

### 2.1.1.4. Definición de soberanía.

Iniciamos con el autor Cabanellas, quien señala que la soberanía, es:

Suprema autoridad. Mando superior. Manifestación que distingue y caracteriza al Poder del Estado, por la cual se afirma su superioridad jurídica sobre cualquier otro

poder, sin aceptar limitación ni subordinación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de su territorio y posesiones. Fuente del poder público. Independencia nacional. Calidad o excelencia máxima. Se ha dicho por soberbia u orgullo. (1993, p.296).

En palabras de Rousseau, la soberanía “es el poder que tiene el pueblo de darse sus propias leyes organizarse políticamente y gobernarse por sí mismo”. Para Esmein, la soberanía, es “la autoridad suprema que no reconoce poder alguno superior o concurrente en cuanto a las relaciones que regula”. Tiene dos aspectos, agrega este autor: la soberanía interior o imperio sobre todos cuantos residen en el territorio de un Estado; y la soberanía exterior o independencia con relación a la vida internacional y a otros Estados. (Dermizaky, 2010, p.311).

- Las definiciones señaladas precedentemente, acogen elementos o características comunes de la soberanía, como ser: 1. Es el atributo más importante de un pueblo. 2. Es la autonomía como capacidad de un pueblo para dotarse libremente de una organización jurídica; es decir, que el Estado que de ella emerja. 3. La suma potestad que tiene el pueblo, no solo para escoger, sino también para disolver y sustituir al gobierno.

## **2.1.2. La Democracia.**

### **2.1.2.1. Origen y evolución histórica.**

Talvez, la referencia más antigua de la democracia, ya que en ella se identificó el supuesto esencial de la misma: la participación ciudadana en la elección de sus autoridades y en la adopción de las decisiones políticas, sea la que se atribuye a, Heródoto en su obra Historias que data de hace dos mil cuatrocientos años, en la que afirmó: “La Democracia, entendida como una forma de participación del ciudadano en el gobierno, debía instaurarse en Persia, después de caer la dictadura” (Heródoto, 1965).

En palabras de Asbún (2007) Aristóteles, clasificó a la democracia entre las formas – malas – de gobierno, pues si bien en ella gobernaba una mayoría, lo hacía en beneficio propio y no en el interés del conjunto de la población. Esta percepción alcanzó incluso a los pensadores medievales y modernos; por ello, Santo Tomás de Aquino afirmó se denomina democracia a un régimen iniquo (iniquum regimen) cuando es regido por muchos.

Sin embargo, fue quizás Montesquieu, el primero en reencontrar el sentido positivo del término, al afirmar: “Cuando en la República, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia” (1984, p.136).

Incuestionablemente, es en los Estados Unidos de América donde el Presidente Abraham Lincoln, en su ilustre Discurso de Gettysburg, deja un legado perdurable con su afirmación, frecuentemente citada: “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (Sartori, 1988, p.59-60).

#### **2.1.2.1.1. Formas de democracia.**

Los acontecimientos históricos mostraron que, en la teoría y en la práctica, en base al modo en que la ciudadanía participa en la elección de gobernantes o la toma de decisiones públicas, es posible distinguir una división clásica de las formas de democracia:

**a. Democracia directa.** La democracia directa, apareció en las Ciudades-Estados de Grecia y Roma, según el autor Asbún:

En ellas, la intervención permanente y continua de todos los ciudadanos en la toma de decisiones políticas fue posible a través de las asambleas o ekklesias que se reunían en las plazas o agoras para debatir en conjunto los asuntos públicos y tomar las decisiones mediante aclamación. (2007, p.156).

En palabras de Dermizaky:

En algunos cantones suizos se practica actualmente la institución llamada landgemeinde, que reúne de forma ordinaria y extraordinaria a los ciudadanos, al aire libre, para deliberar y decidir sobre cuestiones legislativas y electorales. La Constitución de Alemania Federal de 1949, contempla también una forma de democracia directa en la administración de los municipios, al disponer en su art. 28, que en lugar de un organismo electivo podrá funcionar la asamblea comunal. Esta forma de democracia se practicó durante dos siglos en las ciudades-estado de Grecia, cuya sociedad, basada en una economía esclavista, permitía a sus ciudadanos dedicar su tiempo a los negocios públicos. (2010, p.105-106).

#### **b. Democracia representativa (indirecta).**

“Llamada también indirecta, se caracteriza por el hecho de que la ciudadanía delega el ejercicio del gobierno y la toma de decisiones políticas en representantes elegidos para ese efecto” (Asbún, 2007, p.156). ya que la: “La democracia representativa presupone una distinción entre el pueblo titular de la soberanía y los gobernantes que son quienes ejercitan la misma. (Asbún, 2007, p.157).

Ésta forma de democracia, establece principios basados en el sufragio universal (Universal, Igual, Directo, Secreto y Obligatorio).

Ahora bien, la representación como institución encuentra su antecedente en el siglo XIV en España, Inglaterra y sobre todo en Francia.

Es por ello que, Loewenstein, señala lo siguiente:

La invención o el descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor, la explosión o la fuerza atómica. (1986, p.60).

**c. Democracia semi-directa (participativa).** De acuerdo con Asbún (2007), es la forma de democracia, en la cual la población delega parte del ejercicio de su soberanía en los representantes, mientras se reserva ciertos ámbitos para una participación directa a través de distintos institutos de participación.

En este sentido, los mecanismos de la democracia semi-directa, son los siguientes:

- *La Iniciativa Popular.* Es el derecho que tiene el pueblo de proponer al Congreso, Parlamento o Asamblea Legislativa Plurinacional, un Anteproyecto de ley. Actualmente, es reconocida por varias Constituciones latinoamericanas, así, por ejemplo, el Artículo 103 de la Constitución de Colombia, señala que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, la iniciativa popular. Asimismo, el Artículo 11 del Texto Constitucional de Bolivia, establece la iniciativa legislativa ciudadana.

- *El Referéndum.* Es un mecanismo por el cual la ciudadanía aprueba o rechaza proyectos de ley sancionados por el Poder u Órgano Legislativo, pero que se encuentran pendientes de promulgación y publicación por el Poder u Órgano Ejecutivo. Las modalidades del Referéndum, pueden ser: constituyente (para la aprobación de una Constitución), constitucional (para reformar una constitución) o legislativo (para aprobar una ley). Ahora bien, el Referéndum, en cuanto a los efectos, pueden ser: obligatorios (con efecto vinculante, de la cual depende la vigencia o no de una ley); y, consultivos (para conocer la visión de la ciudadanía).

El mecanismo del Referéndum en Bolivia, ingresó con el Artículo 4 en la Constitución de 2004. El Referéndum, fue incluido sin restricción alguna, por lo que según el Artículo 71 del Texto Constitucional de ese entonces, la ciudadanía podía expresarse sobre cualquier tema. Por otro lado. La Constitución de 2009, incorpora el Referéndum, en el Artículo 11.

- *El Plebiscito.* Consiste en el derecho de la ciudadanía para manifestar la aprobación o el rechazo respecto de una decisión política, por lo general del Poder u Órgano Ejecutivo. A menudo existe una confusión entre Plebiscito y Referéndum. Según Duverger

citado por Dermizaky: “se llama plebiscito al voto de confianza personal a un hombre, siendo referéndum la aprobación o el rechazo de un texto” (2010, p.107).

- *El Revocatorio - o “Recall”*. Es un mecanismo constitucional, por el cual la ciudadanía puede destituir (revocar) el mandato a una autoridad pública (generalmente del Poder u Órgano Ejecutivo) cuando ya no responden a la confianza que han recibido, la misma se realiza, en momentos establecidos por sus Textos Constitucionales,

- *El Veto Popular*. Es un mecanismo constitucional mediante el cual, la ciudadanía manifiesta su rechazo a una ley. El rechazo puede efectuarse sobre un proyecto de ley sancionado, pero que aún no ha sido promulgado ni publicado formalmente, para el cual requiere, el asentimiento o no, de la ciudadanía.

De lo señalado precedentemente, así como los acontecimientos suscitados en el mundo, han mostrado cambios; la concepción de la democracia también cambia, en lugar, espacio y tiempo. Estas variantes de las formas de democracia, conlleva a señalar lo siguiente:

- Muchos tratadistas calificaron a la democracia directa, como la democracia perfecta. Sin embargo, es importante considerar las condiciones en las que se originó la misma en la antigüedad, la simplicidad de temas de la administración pública, la extensión geográfica de las Ciudades-Estados, un limitado número de ciudadanos, entre otros, les permitieron dedicarse a los asuntos públicos a tiempo completo. En la actualidad la democracia directa resulta imposible de materializarse o ejercitarse, por las condiciones contrarias a las señaladas precedentemente.
- La democracia representativa o indirecta, parece ofrecer las siguientes ventajas: Primero, es un proceso político entretejido por mediaciones que permiten escapar de las radicalizaciones elementales de los procesos directos y; segundo, que la participación total de la ciudadanía no es un requisito sine qua non del mismo, pues seguirá subsistiendo como un sistema de control y limitación del gobierno aún si no participan todos. (Sartori, 1988, p.33).

En ese sentido, varios autores señalan que, el sistema de representación, encarnado en los representantes a momento de desarrollar su accionar, no reflejan los verdaderos intereses de los representados.

- Finalmente, a poco más de dos (2) décadas respecto a la democracia semi-directa, en palabras de Asbún (2007) es posible afirmar que, su instrumentalización fue inadecuada en algunos casos y de uso muy limitado en

otros, donde los votantes no logran una cabal comprensión de la consulta, por preguntas con cierta complejidad técnica o, el introducir un número excesivo de preguntas, como en el caso del Referéndum del gas de 5 preguntas de diversos temas, efectuado en Bolivia el 2004, desnaturaliza la institución de la democracia semi-directa.

### **2.1.2.2. Formas de democracia en Bolivia.**

Bolivia de manera formal, se inaugura con la democracia representativa, así lo establecía el Artículo 7 del Texto Constitucional de 1826. El citado artículo, señalaba que: “Gobierno de Bolivia es popular representativo”. Sin embargo, en ese momento, no todas las personas accedían al voto, y las que accedían, debían cumplir ciertos requisitos, como ser casado, mayor de 21 años, saber leer y escribir, entre otros, como resultado, lo cual excluyó a grandes sectores de la sociedad.

Bolivia, en el año 1952, es cuando instituye el voto universal, ampliando así la democracia mediante la participación ciudadana.

La forma de democracia representativa, estuvo presente hasta la Reforma Constitucional de 2004. El Parágrafo I del Artículo 1 de dicha reforma, establecía lo siguiente: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos” (CPE, 2004, p.3).

Asimismo, el Parágrafo I del Artículo 4 de la Constitución de 2004, señalaba: “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley” (CPE, 2004, p.3). El referido Texto Constitucional, incorpora institutos o mecanismos de democracia participativa, que lograron en su momento complementar la democracia representativa, hablamos de la Asamblea Constituyente, Iniciativa Legislativa Ciudadana y el “Referéndum.

Sin embargo, es a partir de la Constitución Política del Estado de 2009, donde Bolivia configura un nuevo modelo de Estado, donde resalta el carácter Plurinacional y Comunitario. En ese contexto la Constitución, dispone lo siguiente:

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (CPE, 2009, p.7).

En palabras del autor, De Sousa:

Al mismo tiempo la importancia de este primer artículo y de esta categoría de análisis radica en que es a partir de ésta que se empieza a desarrollar y a plasmar el carácter plurinacional del Estado de manera transversal a lo largo de toda la Constitución y en el nuevo 'modelo de Estado', con el fin de describir y definir lo que significaría a través de las leyes y en la práctica el nuevo modelo de Estado en Bolivia. (2009, p.80).

Es decir, la Constitución de 2009, demarca un eje transversal de una nueva forma de Estado, resaltando un lenguaje expansivo de la democracia plural, con el propósito de avanzar hacia una Bolivia democrática. El lenguaje expansivo de la democracia, se lo encuentra desde el Preámbulo, pasa por el Artículo 1 "Bolivia se constituye en un Estado democrático"; el Artículo 7 "La soberanía reside en el pueblo boliviano"; el Parágrafo I del Artículo 78 "La democracia se constituye como uno de los principios de la educación", entre otros.

El Artículo 7 de la Constitución, señala lo siguiente: "La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible" (2009, p.8).

De la disposición constitucional descrita precedentemente, se puede afirmar lo siguiente:

- La primera parte del Artículo 7, establece como titular de la soberanía, al "pueblo boliviano"; ahora bien, según el Artículo 3 de la Constitución el pueblo boliviano está constituido por: la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas. En consecuencia, el término "pueblo boliviano", tiene una composición plural, según el Artículo 2 y 3 de la Constitución.
- La soberanía, es ejercida de manera directa y también de manera delegada, por el "pueblo boliviano", es decir, el ejercicio de la soberanía es compuesto:
  - De manera directa, cuando el ejercicio de la soberanía, se relaciona con las formas de democracia directa y participativa, y comunitaria, señaladas en el numeral 1 y 3 del Parágrafo II del Artículo 11 de la Constitución.
  - De manera delegada, cuando el ejercicio de la soberanía, supone un sistema de delegación, en base a la forma de democracia representativa, establecida en el numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 11 del Texto Constitucional,

referida a la elección de representantes por voto universal, directo y secreto conforme a Ley.

El Estado Boliviano, a partir de 2009, además de contar con un nuevo modelo de Estado y de soberanía, también, cuenta con una novedosa forma de democracia, plasmada en el Artículo 11, el cual señala:

Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley. (CPE, 2009, p.10).

De la forma de democracia plural, establecida en el Artículo 11 del Texto Constitucional, se puede señalar lo siguiente:

- Se instituye por primera vez una democracia plural; es decir, “Directa y Participativa, Representativa y Comunitaria”, la misma que rompe con la redacción tradicional de la democracia representativa, con el que Bolivia contaba, desde la Constitución de 1826 hasta la Constitución del 2004. La democracia plural, es un diseño original que refleja la realidad social y cultural propia de Bolivia.
- La democracia plural, debe ser ejercida con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. En Bolivia, con la Ley N°1779, de 19 de marzo de 1997, de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, se da una inclusión obligatoria del: “30% de mujeres en las listas de candidaturas de Diputados y Senadores Plurinominales de los partidos políticos” (Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, 1997). En este aspecto, la Constitución de 2009, reafirma la equidad de género como valor (Artículo 8); como prohibición de discriminación en

razón de género (Artículo 14); para la designación de Ministros y Ministras (Artículo 72), entre otros.

- Se incorporan nuevas instituciones o mecanismos constitucionales que permiten una mayor participación de ciudadana en la toma de decisiones en la gestión de asuntos públicos, a través del ejercicio de la democracia directa y participativa: como ser: el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

- *El referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, y la revocatoria de mandato*, fueron desarrollados ampliamente, en la parte correspondiente a la democracia semi-directa, de la presente investigación.

- *La asamblea y el cabildo*. Son mecanismos constitucionales de la democracia directa y participativa, mediante los cuales la ciudadanía a través de reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas o asuntos de interés colectivo. Ambos, tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son vinculantes, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda.

La diferencia entre la asamblea y el cabildo, según Zegada, es la siguiente:

Las asambleas se desarrollaron en sectores sindicales y de tradición obrera y campesina, sobretodo en el occidente de Bolivia, mientras que los cabildos son prácticas de deliberación y de toma de decisiones en las comunidades indígenas de las tierras bajas, es decir en el oriente boliviano. (2011).

- *La consulta previa*. El Estado Boliviano, estableció en la Ley N° 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral, la definición de consulta previa, de la siguiente manera:

Artículo 39. (ALCANCE). La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada.

En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. (Ley N° 026, 2010, p.15).

El Convenio 169 de la OIT de 1989, aprobado por Bolivia mediante Ley N° 1257, de 11 de julio de 1991, estipula que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados por los Estados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Así también, el numeral 15 del Parágrafo II del Artículo 30 de la Constitución, señala que las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan del derecho:

A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. (2009, p.19).

- Finalmente, constitucionaliza la democracia comunitaria. El constitucionalismo de la democracia comunitaria es el último paso. Es posible una concepción de democracia basada en las costumbres de diversas comunidades, pueblos y naciones indígena originario campesinas, sobre la autodeterminación y el autogobierno irrestrictos, y en el marco del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario.

### **2.1.2.3. Definición de democracia.**

El origen etimológico de la palabra democracia, nos presenta una idea de su contenido. La democracia proviene del griego *demos* que significa pueblo y *kratos* que significa autoridad. Literalmente significa “autoridad del pueblo” o “gobierno del pueblo”.

En un sentido amplio, la democracia según Ossorio, es: “el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, consecuentemente, sus gobernantes” (Diccionario de Ciencias Jurídicas Política y Sociales, 1992). Así también, en un sentido estricto, Bidart Campos, señala que la democracia, es: “un estilo de vida, un modo de ser del régimen estatal en sí mismo, una política favorable al hombre y a su libertad” (1980, p.393).

Por otro lado, es importante conocer la definición de democracia representativa o indirecta:

Sólo teóricamente, la forma más generalizada en el mundo, dadas las condiciones políticas imperantes, es la democracia representativa que es la manera o modo de expresión de la democracia indirecta... parte de la creencia de que es el pueblo quien gobierna realmente, por medio de sus representantes que forman la institución parlamentaria y el Ejecutivo y que son elegidos por él mediante sufragio directo, por un periodo determinado. (Valencia Vega, 1984).

Asimismo, es necesario conocer la definición de democracia representativa de Norberto Bobbio:

Históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes: 1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal y, 2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos. El paso de los regímenes monárquicos a los republicanos representó el arribo de la Democracia Representativa a través del mayor cargo del Estado bajo la figura de la Presidencia. De esta forma, es común que en los regímenes democráticos actuales se consideren una forma para ejercer el poder político democrático en sociedades de masas, argumentando que permite una decisión eficaz por un número suficientemente pequeño de personas en nombre del mayor número. (1989, p.214-218).

Se trae también a colación, la definición de democracia representativa o indirecta, de Beatriz María Díaz (2004): “Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas elegidas por el pueblo como sus representantes”. En ese mismo sentido, la democracia representativa, es: “la forma de democracia en la cual el pueblo no ejerce directamente la dominación, sino por medio de órganos representativos que designa constitucionalmente en elecciones generales y renueva periódicamente” (Nohlen, 2006).

Finalmente, se da a conocer la definición de democracia semi-directa o participativa. Asignar al pueblo un mayor grado de injerencia en la adopción de las decisiones estatales: de simple “órgano de designación” o de nombramiento de quienes gobiernan (Sagüés, 2004). Asimismo, Beatriz María Díaz (2004): afirma que la democracia participativa no se trata de un sistema en sí, sino de una modalidad, complemento y perfeccionamiento de las formas representativas, que en última instancia permite afianzar los procesos democráticos.

Como una apreciación general, en un intento de comprender la democracia:

Es posible afirmar que, desde una perspectiva jurídica, la democracia no es una forma de gobierno, ya que no es un modo de articulación de los órganos componentes del mismo; tampoco es un sistema político-entendiéndose por esta expresión al conjunto organizado de ideas e instituciones que configuran una unidad política determinada. (Asbún, 2007, p.150).

En ese sentido, la democracia puede ser descrita como: “el sistema de participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes y/o en la adopción de decisiones, basado en la igualdad de aquellos” (Morlino, 1991, p.87).

Las definiciones descritas precedentemente, conllevan elementos o características comunes que sobresalen en cada forma de democracia. En ese sentido, se puede señalar lo siguiente:

- Debido a la variedad de formas que puede adoptar la democracia, no existe una definición uniforme que se aplique a todos los casos, ya que las mismas hacen hincapié en diferentes rasgos, procesos e instituciones.
- Para la democracia directa, el poder pertenece al pueblo y no a una persona o un grupo, en consecuencia, el elemento central es la participación de toda la población en el proceso político, rechazando el papel intermediario de los representantes.
- En democracia representativa, la característica sobresaliente es considerar la representación como un mecanismo eficiente, diseñado para territorios con una gran extensión geográfica y millones de personas, asimismo, enfatizan que el poder político proviene del pueblo, pero no es ejercido por ellos, sino por los representantes.
- El componente distintivo de la democracia semi-directa, es la mejora o la sofisticación de la democracia representativa; es decir, amplía la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

### **2.1.3. La Democracia Deliberativa.**

#### **2.1.3.1. Origen y evolución histórica.**

El término “deliberación” nace en la vida política antes que en la vida personal. Los ciudadanos atenienses deliberaban en asambleas antes de tomar decisiones, ponderaban públicamente los pros y contras de las alternativas posibles en las distintas cuestiones. Delibera quien “considera atenta y detenidamente el pro y contra de los motivos de una decisión antes de adoptarla, y la razón o sin razón de los votos antes de emitirlos” (Cortina, 2004).

La teoría de la democracia deliberativa, surge en los años 80 del siglo XX, como respuesta o crítica a la democracia representativa, intentando combatir dos (2) rasgos característicos. El primero. El proceso político se encuentra guiado por el auto interés político de ciertos sectores y no por la búsqueda del bien común. El segundo. El anonimato en la toma de decisiones, basados en el “lo que decida la mayoría de los representantes” (recuento de votos) reflejados posteriormente en una limitada afluencia de la ciudadanía en los procesos políticos, en las sociedades de masas donde el valor de voto es ya insignificante.

El pensamiento de la democracia deliberativa, es amplio y abarca muchos enfoques. La presente investigación analizó a pensadores, que por cierto hay varios que quedaron fuera o que sólo fueron mencionados como referencia; sin embargo, éstos son los autores más útiles para reflexionar sobre la democracia deliberativa. En ese sentido, el pensamiento de la democracia deliberativa, para fines de la presente investigación, se clasificó en dos (2) grupos:

**Primer grupo.** Se encuentran autores que defienden la idea de la participación directa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Es un grupo minoritario, entre los cuales podemos citar a: G. Baiocchi, Archon Funk y Benjamín Barber.

Conciben que la amplia participación de la ciudadanía, posibilita la mejor toma de decisiones en el proceso deliberativo, señalando que cuanto más gente participe y dé su opinión existe un mayor número de intereses y perspectivas sobre la mesa, se produce un mayor intercambio de información con mayores detalles, lo que permite tomar las mejores decisiones a través de la deliberación. Señalan que la deliberación, es el elemento esencial del proceso político, y que, con la mayor participación ciudadana, se potencia el logro de mejores decisiones.

**Segundo grupo.** Está compuesto por autores quienes señalan que, lo ideal sería la participación directa de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos; pero, ante la imposibilidad de ello, por las condiciones de sociedades a gran escala y la extensión geográfica lo impiden, es inevitable, recurrir al sistema de la representación. Es decir, apoyan el sistema representativo como la mejor forma de participación y rechazan por ser inviable la participación directa de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. En este grupo, encontramos a los siguientes autores: D. Thompson, Carlos Santiago Nino, Jürgen Habermas, Adela Cortina, A. Gutman, J. Dryzek y J. Cohen.

Este grupo, defiende el sistema representativo, argumentando que, la representación, es el único modo con el que se puede garantizar que la deliberación se lleve a cabo en condiciones adecuadas para tomar las mejores decisiones, señalan también que la

participación de un gran número de personas en la deliberación, impide tomar buenas decisiones.

### **2.1.3.2. Fundamentos de la democracia deliberativa.**

Los fundamentos de la democracia deliberativa, tiene como base, las teorías desarrolladas a continuación:

#### **2.1.3.2.1. El constructivismo político de John Rawls.**

El autor John Rawls, forma parte de la teoría filosófica contractualista. Señala que son los seres humanos los que establecen a través de un pacto (contrato) los que consideran, que es el bien o el mal, o cuales son los elementos fundamentales de una sociedad.

John Rawls, a través del Constructivismo Político, pretende establecer los principios de la justicia. En primer lugar, establece un elemento fundamental, señalando que, es tan importante el hecho de cómo llegamos a establecer los principios de la justicia, de cómo cuáles son esos principios de la justicia. Inicialmente, para llegar a crear los principios de la justicia, se necesita una total imparcialidad, por lo tanto, se debe acudir a una hipotética reunión (contrato) en la cual se decidirán cuáles son los principios de la justicia, para ello la persona se debe despojar de los elementos que lo definen; es decir, si es un hombre o mujer, si es blanco o negro, joven o viejo, rico o pobre y cuáles son sus categorías, para poder actuar imparcialmente, y no defender sus derechos, libertades o aquello que forma parte de su colectivo. A ese concepto Rawls, lo denomina “concepto del velo de la ignorancia”. En segundo lugar, establece que son dos (2) los principios de la justicia. El primero es la libertad individual y el segundo es la igualdad, éste a su vez tiene dos (2) elementos fundamentales: la igualdad de oportunidades y la lucha contra la desigualdad. Señala también que estos principios, son principios jerarquizados o supeditados el uno al otro (la libertad individual es más importante que la igualdad). Según Rawls: “Los dos principios juntos, teniendo el primero, prioridad sobre el segundo, regulan las instituciones básicas que realizan esos valores” (libertad e igualdad). (1996, p.36).

En consecuencia, Rawls plantea que una sociedad democrática debería poseer un sistema que garantice “los términos equitativos de la cooperación entre ciudadanos considerados libres e iguales” (1996, p.34). Estos términos equitativos sólo pueden ser realizados en la medida en que exista un concepto de justicia, basado en principios fundamentales, que permita orientar a las instituciones básicas en la prosecución de la libertad e igualdad.

A partir de establecer los principios de justicia, Rawls considera importante destacar tres (3) precisiones explicativas del constructivismo político: 1) El contenido de la concepción

política de la justicia, es una constante construcción en el procedimiento; 2) La concepción política de la justicia, es simplemente utilizada para imponer condiciones razonables a las partes, y la aplicación correcta de este criterio debe dar como resultado los principios más adecuados para las relaciones políticas; y 3) Las concepciones de persona y sociedad bien ordenada, encajan en el procedimiento de construcción, de tal manera que la forma de éste y sus rasgos más particulares están diseñados a partir de aquellas concepciones básicas.

#### **2.1.3.2.2. La ética del discurso de Jürgen Habermas.**

La ética del discurso, conocida también como ética comunicativa. Se basa como su nombre lo dice, en el “discurso o dialogo”. Para esta teoría, la comunicación es el fundamento para generar un acuerdo, una igualdad, una responsabilidad solidaria y sobre todo llegar a un consenso entre todos los participantes de alguna situación problemática o situación que involucre a todos. La ética del discurso, pretende desarrollar una ciencia del lenguaje basada en estructuras universales y válidas en cualquier situación y contexto comunicativo.

A partir de esas premisas J. Habermas, construye el concepto de una política deliberativa sustentada en la ética del discurso para la construcción de formas de democracia mediante la racionalización de las condiciones comunicativas de los procesos políticos de modo dialógico:

El concepto de una política deliberativa sólo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común, a saber: no sólo por medio de la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios en relación a un fin, las fundamentaciones morales y la comprobación de lo coherente jurídicamente. (Habermas, 1999, p.239).

En ese sentido, J. Habermas, plantea la necesidad de establecer una nueva forma de democracia basada en la participación política de los ciudadanos, donde el elemento fundamental es el consenso. Plantea que los ciudadanos se comprometan en la vida política y en la vida democrática; es decir, que los ciudadanos que vivimos en una sociedad democrática en que todos somos iguales, y que la base fundamental de una sociedad democrática parte de que el pueblo no puede ser un mero espectador que contempla lo que hacen los políticos, sino que estos deben participar en la vida política, los políticos deben establecer contactos continuos con la ciudadanía para entender lo que ella quiere, ya que en definitiva una democracia es el gobierno del pueblo. Introduciendo en la sociedad elementos de democracia directa, como la deliberación y, por lo tanto, no se debe considerar que la democracia representativa sea la única forma posible de democrática.

### **2.1.3.2.3. El constructivismo epistemológico de Carlos Nino.**

Carlos Nino, plantea que la democracia debe ser una visión normativa dialógica, en el sentido de que los ámbitos político y moral estén interrelacionados. Por tanto, sostiene que “la democracia es un procedimiento que permite acceder al conocimiento de principios morales” (Nino, La Constitución de la Democracia Deliberativa, 1997, p.154). Nino parte de una crítica a las visiones de Rawls y de Habermas, para defender “una concepción constructivista respecto del conocimiento de los principios de moralidad social” (1997, p.155). Nino, intenta situar en una posición intermedia a la que denomina “constructivismo epistemológico”.

La teoría de Carlos Nino, plantea:

La discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no sólo incrementa el conocimiento que uno posee y detecta defectos en el razonamiento, sino que ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados. (1997, p.161).

Es decir, si luego de que todos los involucrados en una discusión han tenido la misma oportunidad de expresar sus opiniones e intereses, se alcanza un consenso respecto a una decisión y todos la aceptan libremente, ésta será muy probablemente imparcial y moralmente correcta. Sin embargo, menciona también que, los discursos morales son normalmente institucionalizados y regulados por cierto tipo de procedimientos de carácter operativo, como es el caso en las democracias de la regla de la mayoría.

En base a las teorías señaladas precedentemente, por los distintos autores respecto a los fundamentos de la democracia deliberativa, se puede señalar que:

- Todos coinciden en que el mejor método para tomar decisiones es la deliberación. Esto no quiere decir que no se puedan encontrar las respuestas correctas a través de una reflexión individual, pero es un método menos fiable porque no se garantizaría la imparcialidad ni la representación de los intereses colectivos.
- La participación directa de las personas en la gestión de los asuntos públicos no es la característica principal de la democracia deliberativa. El núcleo definitorio de la democracia deliberativa, es la participación con deliberación de los ciudadanos y de los políticos, desde la perspectiva del bien común.

### **2.1.3.3. Objetivo principal y características de la democracia deliberativa.**

De las teorías o fundamentos presentadas anteriormente se desprende claramente que, el objetivo principal de la democracia deliberativa es mejorar de la calidad de la democracia.

De forma similar, los rasgos o características de una democracia deliberativa están vinculados a los tipos de participación que amplían la inclusión deliberativa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.

La democracia deliberativa, se materializa mediante un procedimiento; en consecuencia, se recoge la conceptualización expresada por J. Habermas, el cual señala que, el procedimiento deliberativo tendría las siguientes características:

*a) Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa.* Es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones y razones entre partes que hacen propuestas y las someten a crítica. Esto presupone una racionalidad originaria común a todos los individuos participantes de la discusión. Todos tienen la misma capacidad para argumentar sobre un problema determinado. A nadie se le puede negar su capacidad argumental.

*b) Las deliberaciones son inclusivas y públicas.* En principio no puede excluirse a nadie, es decir todos los afectados deben tener las mismas oportunidades de acceso y participación. presupone un principio de no discriminación. Nadie puede quedar marginado de una discusión en la que deba participar porque pueda sentirse afectado con la decisión que se tome. La participación debe ser sin restricciones.

*c) Las deliberaciones deben estar exentas de coerciones externas.* Los participantes son soberanos en la medida en que sólo están ligados a los presupuestos comunicativos y reglas procedimentales de la argumentación.

*d) Las deliberaciones también deben estar exentas de coerciones internas.* Ya que todos deben tener las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer propuestas y de criticarlas. En este sentido, la afirmación o negación sólo está determinado por “la coerción sin coerciones del mejor argumento”. c) y d) presuponen que el único criterio para la deliberación es que no existan influencias coactivas de ningún tipo, sea esta el peso de la autoridad, el recurso a la tradición, el nivel sociocultural de los participantes e incluso preconceptos producto de la formación personal. Lo único por lo que hay que velar es que se respeten los criterios definidos para el desarrollo de la discusión.

e) *Las deliberaciones políticas deben ser finalizadas por acuerdo mayoritario (regla de la mayoría).* Teniendo en cuenta que la coerción de las circunstancias los obliga a decidir. Sin embargo, este acuerdo es solamente temporal, teniendo en cuenta su falibilidad. Ya habíamos expuesto esta idea desde la perspectiva de Nino (1997, p. 20-21). Allí dijimos que el factor de tiempo era una limitante para el conocimiento de la verdad moral, lo que llevaría justamente a la falibilidad de los acuerdos. Sin embargo, acá se incorpora el carácter de transitoriedad de los acuerdos. El procedimiento deliberativo debe considerar la posibilidad de reabrir la discusión si uno o varios de los participantes consideran que la decisión fue incorrecta.

f) *Las deliberaciones políticas deben incluir todas las materias que puedan regularse para el interés de todos por igual.* Lo que no significa excluir de plano las temáticas “privadas”. Pues puede suceder que en algún momento se transformen en interés comunitario. El problema de lo público y lo privado se presenta en esta propuesta. En ella se plantearía que lo privado sólo existiría en la medida que ese ámbito afecte el interés general y la voluntad común.

g) *Las deliberaciones políticas se extienden también a la interpretación de las necesidades y al cambio de actitudes y preferencias prepolíticas.* De este modo la fuerza de los argumentos no descansa en una visión valorativa tradicional. A partir de esto, podemos decir que la deliberación como institución debe estar libre de preconcepciones políticas. No debe estar sustentada en ninguna teoría política anterior. De aquí se desprende que la deliberación es una instancia de generación y transformación de visiones políticas del mundo. (1994, p.381-383).

Desarrollada las características más importantes del procedimiento deliberativo; será de mucha utilidad para la presente investigación, conocer la pregunta realizada por el autor James D. Fearon: “¿Cuáles serían las razones válidas que un grupo de personas podrían tener para debatir determinados temas antes de tomar una decisión colectiva, en lugar de limitarse a votar o emplear alguna otra regla decisoria que no implique discusión?” (Elster, 1998, p.65).

En consecuencia, y con el fin de determinar cómo se relaciona y materializa la teoría de la democracia deliberativa con la presente investigación, la pregunta de James D. Fearon adaptada para fines del presente estudio, es la siguiente: ¿Cuáles serían las razones válidas que un grupo de personas podrían tener para debatir los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley? Para responder la pregunta, utilizaremos las seis (6) razones o argumentos principales desarrollados por James D. Fearon que, en palabras de Elster, son:

1. *Revelar información privada.* Una de las razones principales para la deliberación es que se permite la facilitación de la revelación matizada de la información privada que una persona o un grupo de personas la posean, y en base a esa información se logre criterios en consenso. Por lo general esa información la cuentan las personas relacionadas o vinculadas a un sector en específico (Profesionales, educadores, fabriles, gremiales, etc.).

2. *Disminuir o superar el efecto de la racionalidad limitada.* Para poder explicar este argumento, traemos a colación al autor Herbet Simon, quien señala “la discusión podría ser un medio para reducir el efecto de la racionalidad limitada”. La deliberación, entiende que, existe una limitación cognitiva en todas las personas, es decir, las personas no pueden conocer todo, y, por ende, la capacidad de las personas de imaginar y calcular es limitada y falible. En consecuencia, la deliberación, podría reducir el efecto de la racionalidad limitada por dos (2) razones: primero, podría ser “acumulativamente valiosa”, por qué otro podría pensar en alguna posibilidad que no se me habría ocurrido y viceversa, y segundo, podría ser “acrecentativamente valiosa”, porque en el curso de la discusión pensaríamos en posibilidades o problemas que no se nos hubieran ocurrido.

3. *Forzar o alentar un modo determinado de justificar demandas o reclamos.* La ventaja del debate público, es que los participantes no se animarán a efectuar o apoyar propuestas de interés particular, sino colectivo. Con la deliberación, se adopta el punto de vista del discurso, aunque sólo sea por razones estratégicas. Es decir, el hecho mismo de debatir supone que estamos buscando el bien colectivo.

4. *Legitimar ante el grupo la elección definitiva.* En la mayoría de los casos, una vez que el grupo deliberante alcanza un acuerdo sobre una opción, ésta se implementará sin demora, y hasta cierto punto sin que dependa realmente del apoyo de otra conducta posterior de parte de los mismos. Ahora bien, ¿Porque la gente se inclina más por apoyar el resultado conseguido en el proceso de deliberación? La primera razón, si la deliberación tiende a producir mayor consenso en virtud de cualquiera de los mecanismos precedentes (revelar información privada, disminuir la racionalidad limitada o adelantar las propuestas de mayor espíritu cívico), como resultado, quienes participan en un debate pueden sentirse más dispuestos apoyar la implementación de lo decidido, simplemente porque muchos de ellos están de acuerdo y que eso es lo correcto. Este argumento se basa en la premisa que dice que el debate incrementará el consenso social o colectivo, acerca de lo que hay que hacer o de lo que es correcto. La segunda razón, que explica porque debatir puede mejorar la implementación de la decisión, involucra un posible efecto psicológico: la oportunidad de poder expresarse, puede predisponer a una persona apoyar el resultado del debate, incluso si termina oponiéndose a la opción colectiva.

5. *Mejora las cualidades morales o intelectuales de los participantes.* La base del debate o discusión ejerce buenos efectos sobre la gente que participa en ella, independientemente de cualquier incidencia que tenga sobre la calidad de las decisiones a las que se haya llegado o de su implementación. Desde esta perspectiva la deliberación o discusión, se considera como una especie de programa de entrenamiento para desarrollar virtudes humanas. En ese sentido, mantener discusiones daría como resultado del desarrollo de ciertas habilidades y quizás virtudes de los participantes, como, por ejemplo: elocuencias, habilidad retórica, empatía, cortesía, imaginación y capacidad de razonar. En ese sentido, como señala Mill: “si las personas tienen la expectativa de participar en discusiones públicas acerca de lo que hay que hacer se sentirán alentadas e invertirán más tiempo y energía preparándose en reuniones de información, pensando sobre el problema, etc.”.

6. *Hacer lo “correcto” independientemente de las consecuencias del debate.* La deliberación es un procedimiento bueno y correcto en sí mismo, independiente de cualquiera de las consecuencias que pudiera ocurrir. No siempre se puede asegurar un resultado positivo, pero se debe deliberar. Sin deliberación o debate público no se podría tener la plena confianza en que los miembros de la mayoría hayan meditado y cuidadosamente sopesado los argumentos de la minoría en contra de la decisión. Por tanto, la deliberación pública sería necesaria para poner sobre la mesa las diversas razones o argumentos que diferentes individuos tenían en mente y así asegurar que nadie puede ver el resultado final como arbitrario. (1998).

Con base a las seis (6) razones o argumentos señalados anteriormente, se puede afirmar lo siguiente:

- Tan antigua como la propia democracia es la democracia deliberativa y su aplicación. En otras palabras, ponerla en práctica o implementar la democracia deliberativa, no sería una innovación, sino más bien una reconstrucción de la propia esencia de la democracia.
- La democracia deliberativa se refiere a un nuevo tipo de relación entre la sociedad y el Estado, que pretende reducir la brecha entre representantes y representados. Sus rasgos o características incluyen la participación de los ciudadanos en la deliberación política y la justificación pública.
- Se identifican los fundamentos doctrinarios de la democracia deliberativa, cuyo ejercicio implica la participación con deliberación de la sociedad en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo, a través de los Mecanismos de Deliberación, plasmados en su normativa de tramitación.

#### **2.1.3.4. Definición de democracia deliberativa.**

Para el Diccionario de la Lengua Española (1992) la palabra deliberación, es la acción y efecto de deliberar, entendiéndose por este considerar atenta y detenidamente el pro y contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos // resolver con premeditación.

Una definición a tener presente, es la presentada por Diego Gambetta, citado por Elster, cuando señala que la deliberación: “es una conversación en la que los individuos hablan y escuchan consecutivamente antes de tomar una decisión colectiva” (1998, p.35).

Por otro lado, la definición de democracia deliberativa según Elster:

Incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa. (1998, p.21).

Según Juan Carlos Velasco, la democracia deliberativa:

Designa un modelo normativo que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. (2009, p.75).

Así también, Adela Cortina, define a la democracia deliberativa: “como la entraña misma de la democracia, porque si ha de ser el *demos*, el pueblo, el que gobierna, tiene que hacerlo a través de la deliberación, no de la agregación de votos, menos aún de la imposición” (2004). Lo cual refleja que la deliberación como tal es un término griego utilizado en la antigüedad y hace referencia a la balanza, es decir que se mide entre lo que es correcto y lo que no es. En este caso en el término “democracia deliberada” es el punto de vista sobre los pros y los contras que puede causar una decisión.

Por otro lado, es importante señalar, la diferencia entre deliberación, discusión y diálogo.

El autor J. Cohen, citado por J. Elster: “distingue la deliberación de la discusión, argumentando que la primera recurre a razones mientras que la última puede restringirse a un mero intercambio de información” (1998, p.186). En cambio diálogo significa: “Plática entre

dos o más personas, que alternativamente manifiestan sus ideas o afectos” (Diccionario de la Lengua Española, 1992).

De las definiciones descritas precedentemente, se puede señalar lo siguiente:

- La deliberación difiere del diálogo, éste implica la discusión sobre cualquier asunto o acuerdo. En cambio, en la deliberación, los participantes argumentan y persuaden a favor de un resultado concreto en un esfuerzo por avanzar una opinión y obtener apoyo para una postura. La deliberación es un proceso formal, mientras que el diálogo es más informal.
- Es complejo proporcionar una definición uniforme respecto a la democracia deliberativa. Cabe señalar, que las definiciones ofrecidas por diversos autores varían entre sí porque se basan en distintos componentes o elementos. Muchos autores centran su definición como la resolución de conflictos mediante el "razonamiento libre y público", mientras que otros se centran en el "proceso" y otros en el "resultado".

#### **2.1.4. Tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.**

##### **2.1.4.1. La Ley - Decreto.**

###### **2.1.4.1.1. Origen y evolución histórica.**

De acuerdo con Dermizaky:

La palabra “Ley” proviene de la voz latina *lex*, que según unos deriva de “*legere*” (leer), porque antiguamente la ley era leída al pueblo para su conocimiento; según otros deriva de “*ligare*” (ligar) porque liga a las partes; y no falta quien es la hacen derivar de “*eligere*” (elegir), porque, -dicen- para adoptar una ley hay que elegir entre diversas normas. Como dice Planiol: “es una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública coma y sancionada por la fuerza”, a esto podemos señalar las características de general, heterónoma, obligatorio, coercitiva y coactiva. (2010, p.393).

En situaciones en las que la ley requiera, el Poder u Órgano Ejecutivo puede dictar un Decreto como norma complementaria y reguladora. Los Decretos son disposiciones normativas emitidas por el Órgano o Poder Ejecutivo, en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Para Bielsa, la potestad reglamentaria consiste:

1ro. Establecer un orden de disposiciones según preceptos o principios de la ley, en forma especial con referencia a la actividad administrativa, para la mejor aplicación de aquélla; 2do. En precisar, aclarar e interpretar a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización el alcance de la ley, es decir, de sus principios más generales, y proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos. (Bielsa, 1950).

La potestad reglamentaria es de dos (2) clases: de ejecución o autónomo. La primera, se encuadra necesariamente en leyes o normas específicas sobre determinadas materias, y la segunda, cuando no hay disposición expresa sobre el asunto a reglamentar. El Poder u Órgano Ejecutivo, puede reglamentar, ajustándose siempre al marco trazado por el orden jurídico Constitucional o legal. Sin embargo, la realidad boliviana muestra que el Órgano Ejecutivo: “se ha convertido en legislador ordinario y el Parlamento un legislador de excepción” (Dermizaky, 2010, p.433).

#### **2.1.4.2. El Poder u Órgano Ejecutivo.**

En las autocracias de la Antigüedad y la Edad Media, las funciones ejecutiva, legislativa y judicial estaban concentradas en una o en pocas manos. La concepción de gobierno incluía todas las funciones en un solo órgano.

Según Dermizaky: “El Ejecutivo es, en realidad, una supervivencia de ese gobierno, limitado por la doctrina constitucional moderna que arrancó de la teoría de la separación de poderes y se cristalizó en las primeras constituciones escritas” (2010, p.422).

##### **2.1.4.2.1. El Órgano Ejecutivo en Bolivia, a partir del 2009.**

Uno de los cambios realizados al Ejecutivo, a partir de la vigencia del Texto Constitucional de 2009, es la denominación de “Poder Ejecutivo” por “Órgano Ejecutivo”, basado en la idea de que, el poder es uno solo y recae en el “pueblo boliviano” comprendiendo que son las funciones las que se dividen.

Según el Artículo 12 de la Constitución, el Estado, organiza y estructura su poder público a través de los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. En ese contexto, el Órgano Ejecutivo, responde a las siguientes disposiciones constitucionales:

a. *Condición de elegibilidad.* Para ser elegido Presidenta o el Presidente, se requiere las condiciones señaladas en el Parágrafo I del Artículo 166.<sup>1</sup>

b. *Elección, calificación, proclamación y posesión.* Según el sufragio universal vigente cuando ninguna candidatura obtiene el cincuenta por ciento más uno, o que haya obtenido

---

<sup>1</sup> CPE. Artículo 166. I. La Presidenta o el Presidente y la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado serán elegidas o elegidos por sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura.

un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento en relación con la segunda candidatura, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, según el Parágrafo II del Artículo 166.

c. *Periodo.* Por disposición del Artículo 168, la duración del mandato constitucional de la Presidenta o el Presidente, es de cinco años. Como dato curioso, en la historia constitucional de Bolivia, la Constitución de 1826, establecía que el cargo de Presidente era vitalicio; sin embargo, la Reforma Constitucional de 1831 y 1834 reduce el periodo a cuatro (4) años; la Reforma Constitucional de 1843, extendió el periodo de mandato a ocho (8) años; la Reforma Constitucional de 1861, reduce a tres (3) años; y la Reforma Constitucional de 1995, amplía el periodo de mandato a cinco (5) años, manteniéndose la misma hasta la Reforma Constitucional de 2004.

#### **2.1.4.2.2. Naturaleza de sus atribuciones y composición.**

La denominación Ejecutivo, pone en evidencia la función principal de este órgano: ejecutar las leyes. Una descripción de sus funciones, obliga inmediatamente a señalar que él mismo está encargado de la ejecución de las leyes, el proceso de adopción de decisiones, la representación, el liderazgo, la integración, la co-legislación (tiene iniciativa y veto) y el control y supervisión de los otros órganos de decisión y ejecución. (Asbún, 2007, p.175).

En este caso, el Artículo 172 de la Constitución establece las atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado. El nuevo diseño constitucional en cuanto a la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, es complejo, teniendo en cuenta que muchas de las funciones ejecutivas de uno u otro sector pueden ser transferibles, haciéndolo más complejo.

Para la presente investigación, es de suma importancia conocer los decretos supremos, misma que tiene como respaldo el numeral 8 del Artículo 172 del Texto Constitucional, al señalar que, es atribución de la Presidenta o del Presidente del Estado: “dictar decretos supremos y resoluciones”.

Según la Constitución Política del Estado, la composición del Órgano Ejecutivo, es la siguiente:

Artículo 165. I. El Órgano Ejecutivo está compuesto por la Presidenta o el Presidente del Estado, la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado, y las Ministras y los Ministros de Estado.

II. Las determinaciones adoptadas en Consejo de Ministros son de responsabilidad solidaria. (CPE, 2009, p.66).

Según el Artículo 165, la denominación de Órgano Ejecutivo comprende no solo a la Presidenta o el Presidente, sino también a la Vicepresidenta o el Vicepresidente y las Ministras y los Ministros.

**a. La Presidenta o el Presidente.** Es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es la persona que dirige al Ejecutivo. La fórmula jurídica corriente en América Latina sobre el Órgano Ejecutivo determinó que, este: “sea desempeñado por una persona con título de Presidente de la República” (Asbún , 2007, p.176).

**b. La Vicepresidenta o el Vicepresidente.** Proviene del latín *vice* cuyo significado es en lugar de, en este sentido, la función primaria de la Vicepresidenta o del Vicepresidente, es reemplazar a la Presidenta o Presidente en determinadas situaciones.

Como dato curioso, el Texto Constitucional de 1826, señaló al Vicepresidente como parte del Poder Ejecutivo; la reforma constitucional de 1880, estableció dos (2) Vicepresidentes; sin embargo, fue por Decreto Ley, de 4 de diciembre de 1939, la supresión del cargo, restableciéndolo en la reforma constitucional de 1945.

La Vicepresidenta o el Vicepresidente es miembro del Órgano Ejecutivo a partir de la Constitución de 2009; desde el punto de vista jerárquico, está por debajo del Presidente y desempeña dos (2) funciones principales, ejercer la presidencia en casos de impedimento o de ausencia del titular, y presidir la Asamblea. El Artículo 174 del Texto Constitucional de 2009, establece atribuciones propias para la Vicepresidenta o el Vicepresidente.

**c. Las Ministras y los Ministros.** Del término latino *minister*, que significa servidor, procede la palabra Ministro. Los ministros son servidoras o servidores públicos que realizan su trabajo en diversas ramas de la administración pública y se encargan de asistir al Presidente del Estado.

Además de ser consejeros de la Presidenta o del Presidente, las Ministras y los Ministros también son los jefes de la administración pública en sus respectivas áreas o ramas y, son el nexo entre el Gobierno y la Asamblea Legislativa Plurinacional, así como con el público en general, este es el triple rol que cumplen.

Según el numeral 22 del Artículo 172 de la Constitución vigente, es atribución de la Presidenta o del Presidente del Estado “Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”. Dicha designación es realizada mediante Decreto Presidencial,<sup>2</sup> pero la remoción

---

2 DS. N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, Artículo 117.- (Designaciones y Nombramientos). I. Los Ministros de Estado son nombrados en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado, es decir, por Decreto Presidencial.

en la práctica, se puede dar por renunciaciones individuales o colectivas, o por voto de censura. De lo descrito precedentemente, se puede señalar que la Constitución de 2009, realiza una transformación del Ejecutivo, en tres (3) aspectos: el primero, cambia la denominación de “Poder Ejecutivo” por “Órgano Ejecutivo”; el segundo, realiza una nueva conformación del Órgano Ejecutivo, integrada por la Presidenta o el Presidente, la Vicepresidenta o el Vicepresidente y las Ministras y los Ministros; y tercero, establece que las determinaciones asumidas en el Consejo de Ministros, son de responsabilidad solidaria.

#### **2.1.4.2.3. La iniciativa legislativa y la emisión de decretos supremos en Bolivia.**

Histórica y tradicionalmente, el Poder Legislativo poseía el monopolio de la iniciativa legislativa por su naturaleza misma. Por otro lado, la emisión de decretos supremos por el entonces Poder Ejecutivo, también responde a su función inherente y data de mucho tiempo atrás.

Sin embargo, es también cierto que, la atribución respecto a la iniciativa legislativa, así como de la emisión de decretos supremos, por el Ejecutivo en Bolivia, se encuentran presentes desde la Constitución de 1826, e inclusive antes de la misma, hasta la Constitución de 2009, como refleja la siguiente tabla:

**Tabla 2**

*Atribución de iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo / Órgano Ejecutivo.*

<b>Constitución Política del Estado</b>	<b>Artículo</b>
1826	Artículo 62. El Gobierno puede presentar a las cámaras, los proyectos de ley que juzgue convenientes.
1967	Artículo 71. Las leyes, (...) pueden tener origen (...) por mensaje del Poder Ejecutivo, (...).
2004	Artículo 71. I. Las leyes, (...) pueden tener origen (...) por mensaje del Poder Ejecutivo, (...).
2009	Artículo 162. I. Tienen la facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional:  3. El Órgano Ejecutivo.

*Nota.* Adaptado de *Constituciones Políticas del Estado 1826 – 2009*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2019.

La tabla descrita sistematiza la atribución relacionadas a la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo y actual Órgano Ejecutivo, en los distintos los Textos Constituciones.

Por otro lado, la siguiente tabla refleja la atribución del Poder Ejecutivo y actual Órgano Ejecutivo, para la emisión de decretos supremos.

**Tabla 3**

*Atribución de emisión de Decretos Supremos del Poder Ejecutivo / Órgano Ejecutivo.*

Constitución Política del Estado	Artículo
1826	Artículo 83.- Las atribuciones del Presidente de la República, son:  5. Autorizar los reglamentos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, las leyes y los tratados públicos.
1861	Artículo 54.- Son atribuciones del Poder Ejecutivo:  2. Expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
1880	Artículo 89.- Son atribuciones del Presidente de la República:  5. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir primitivamente derechos ni alterar los definidos por la ley, ni contrariar sus disposiciones, guardando la restricción consignada, en el Artículo 20.
2004	Artículo 96. Son atribuciones del Presidente de la República:  1. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por la ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.
2009	Artículo 172. Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley:  8. Dictar decretos supremos y resoluciones.

*Nota.* Adaptado de *Constituciones Políticas del Estado 1826 – 2009*. Gaceta Oficial de Bolivia. 2019.

En este caso, de la tabla descrita se puede advertir que la atribución relacionada a la emisión de decretos supremos por el Poder Ejecutivo, actual Órgano Ejecutivo, es asignada desde la fundación de Bolivia.

#### **2.1.4.3. Procedimiento de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.**

A partir del 2009, el procedimiento para la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, fue realizado, en el marco del Artículo 135 y 136 del Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, Organización del Órgano Ejecutivo; sin embargo, dicho Decreto Supremo, fue abrogado por el Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, por lo que, éste último Decreto Supremo se constituye en el nuevo marco normativo para el efecto.

La redacción del Artículo 135 y 136 del Decreto Supremo N° 29894, respecto a la redacción del Artículo 124 y 125 del Decreto Supremo N° 4857, no difieren; es decir, no se produjo modificación, sólo reasigna el número de artículo, uno respecto del otro.

Además del Decreto Supremo N° 4857, para la tramitación de los proyectos normativos referidos, se cuenta con el “Reglamento Interno”, emitido por el Consejo de Política Económica y Social – CONAPES,<sup>3</sup> aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023. (Reglamento, 2023).

El citado Reglamento Interno, establece el procedimiento regulatorio específico, así como los requisitos para la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, misma que se desarrolla a continuación.

##### **2.1.4.3.1. Forma de presentación y requisitos de los proyectos de norma.**

Son tres (3) las modalidades respecto a la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, establecidas por el Decreto Supremo N° 4857, y el Reglamento Interno del CONAPES: a) Proyectos de tramitación ordinario, b) Proyectos de tramitación por vía rápida, y c) Proyectos presentados en sala (sesiones de CONAPES). Las modalidades a) y b), cuentan con un procedimiento interno de tratamiento, análisis y evaluación de los proyectos normativos, realizado por la Secretaría Técnica del Consejo, previos a ser considerados en sesión del CONAPES, en la modalidad c), la evaluación, análisis y consideración, es posterior a la Sesión del CONAPES. Sin embargo, las tres (3)

---

<sup>3</sup> El Consejo de Política Económica y Social - CONAPES, es la instancia conformada por la Presidenta o el Presidente del Estado y las Ministras y los Ministros del Órgano Ejecutivo.

modalidades deben cumplir con los requisitos señalados en el Parágrafo I del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857 y el Artículo 10 del Reglamento Interno del CONAPES.

#### **2.1.4.3.1.1. Proyectos de tramitación ordinario.**

Según el Parágrafo I del Artículo 124 “Todos los Proyectos de decreto supremo deben ser presentados a la Ministra o Ministro Servidora(or) Público de la Presidencia” (DS N° 4857, 2023, p.125). Asimismo, el inciso b) del Parágrafo II del citado Artículo, establece que, para presentación de los proyectos, deberá observarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Proyecto de Decreto Supremo firmado por la Ministra(o) proyectista o los ministros de las áreas respectivas, cuando sea un proyecto de competencia concurrente;
2. Versión magnética del proyecto de Decreto Supremo;
3. Informe técnico que justifique la necesidad, viabilidad técnica y financiera del proyecto de Decreto Supremo;
4. Informe legal que justifique jurídicamente la procedencia del proyecto de Decreto Supremo y establezca que no se vulnera ninguna norma;
5. Todos los antecedentes de justificación y respaldo que se requieran. (DS N° 4857, 2023, p.126).

Según el Párrafo Segundo del Parágrafo II del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, los proyectos de norma que no se ajusten a estos requisitos, podrán ser rechazados por la Ministra(o) de la Presidencia.

Según el inciso b) del Artículo 10 del Reglamento Interno del CONAPES, todo proyecto debe cumplir con los siguientes requisitos comunes:

1. Estar firmado por la Ministra o Ministro proyectista o por las Ministras o Ministros de las áreas respectivas, cuando sea un proyecto de atribución de varias carteras de Estado; asimismo, el proyecto deberá contar en todas las hojas con la rúbrica y sello de la Directora o Director General de Asuntos Jurídicos de las carteras proponentes.
2. Ser remitido en forma impresa y en versión digital. Adicionalmente se podrá enviar al correo electrónico de UDAPE.
3. Estar respaldado por Informe técnico que justifique la necesidad, viabilidad técnica y financiera del proyecto, refrendado con el visto bueno de la Ministra o Ministro proyectista.

4. Estar sustentado en un Informe legal que justifique jurídicamente la viabilidad del proyecto y establezca que no se vulnera ninguna norma vigente, refrendado con el visto bueno de la Ministra o Ministro proyectista.
5. El proyectista podrá remitir, conjuntamente al proyecto, documentación que contenga información, datos, estadísticas, cuadros, mapas y otros, que fundamenten y justifiquen la propuesta normativa. (2023, p.7).

Asimismo, según el inciso b) del Artículo 10 del Reglamento Interno del CONAPES, los siguientes proyectos de decretos supremos, deben contar con requisitos específicos:

1. Los proyectos elaborados por las Autoridades de Fiscalización y Control competentes de los sectores regulados, instituciones públicas autónomas, descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, deberán ser presentados a través del Ministerio que ejerce tuición o dependencia sobre las mismas.
2. Los proyectos elaborados por Gobiernos Autónomos, deberán ser presentados de acuerdo con la temática de la propuesta normativa, a través de la cartera de Estado correspondiente.
3. Los proyectos elaborados por instituciones estatales reconocidas por la normativa legal, que no tengan relación de tuición, dependencia o supeditación y de coordinación con un Ministerio específico, deberán ser presentados de acuerdo con la temática de la propuesta normativa a través de la cartera de Estado del área correspondiente.
4. El proyecto de exenciones tributarias por importación de bienes provenientes de donación en favor de entidades públicas, a ser considerado en la última sesión de cada mes del Consejo, incorporará sólo las solicitudes de las diferentes carteras de Estado, que previamente hayan sido analizadas y consensuadas en reuniones de coordinación interinstitucional con las entidades involucradas, convocadas por la Secretaría Técnica. Excepcionalmente se podrá emitir más de un Decreto Supremo por mes, cuando la exención tributaria tenga carácter de urgencia y requiera atención inmediata.
5. Las solicitudes de autorización de compra de vehículos en el marco del Decreto Supremo N° 0283, de 2 de septiembre de 2009, modificado por el Decreto Supremo N° 2063, de 23 de julio de 2014, al proyecto de norma correspondiente que será considerado la penúltima sesión de cada mes del Consejo, además de cumplir con los requisitos comunes señalados en el inciso b) del presente Artículo,

deberán contener los requisitos establecidos en la normativa legal vigente relacionada con este objeto. Excepcionalmente se podrá emitir más de un Decreto Supremo por mes, cuando la compra tenga carácter de urgencia y requiera atención inmediata. (2023, p.8).

#### **2.1.4.3.1.2. Proyectos de tramitación por vía rápida.**

La modalidad de tramitación de proyectos de decreto supremo por vía rápida, se encuentra establecida en el Parágrafo IV del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, el cual señala lo siguiente:

- El tratamiento de aprobación de proyectos de Decreto Supremo vía rápida sólo se reserva para temas que tengan carácter de urgencia y requieran una atención inmediata excepcional.
- La Ministra(o) que precise el tratamiento de aprobación de un proyecto de Decreto Supremo vía rápida deberá explicar personalmente a la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, los motivos y justificaciones para efectuar tal procedimiento, y obtener la autorización para su procesamiento. (2023, p.127).

Los proyectos de decreto supremo por vía rápida, además de los requisitos establecidos por el inciso b) del Parágrafo II del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, también deben cumplir los requisitos dispuestos por el Artículo 10 del Reglamento Interno del CONAPES.

#### **2.1.4.3.1.3. Proyectos presentados en sala (Sesiones del CONAPES).**

La modalidad de tramitación de proyectos presentados en sala de sesiones del CONAPES, se encuentra en el Artículo 16 del Reglamento Interno, mismo que señala: “De forma excepcional, y previa autorización de la Presidenta o Presidente del Consejo, las Ministras o Ministros cabezas de sector, podrán presentar proyectos en las Reuniones del Consejo” (2023, p.15-16).

Asimismo, los proyectos de decreto supremo presentados en sala, deberán cumplir, además los requisitos establecidos por el inciso b) del Parágrafo II del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, y los requisitos del Artículo 10 del Reglamento Interno del CONAPES.

#### **2.1.4.3.2. Evaluación, análisis y consideración de los proyectos de norma.**

La instancia del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, que realiza la evaluación, análisis y consideración de políticas, económicas y sociales y de los proyectos normativos, es el Consejo de Política Económica y Social – CONAPES, así lo determina el Reglamento Interno del CONAPES.

Artículo 1. (OBJETO). El presente Reglamento tiene por objeto establecer la conformación y atribuciones del Consejo de Política Económica y Social y el procedimiento interno para la evaluación, consideración y análisis de políticas, económicas y sociales y de los proyectos normativos. (2023, p.1).

Asimismo, según el inciso b) del Artículo 3 del Reglamento Interno, es atribución del CONAPES:

Analizar y recomendar sobre la viabilidad técnica, legal y económica de los Anteproyectos de Ley y proyectos de Decreto Supremo, propuestos y/o presentados por las Ministras o Ministros de Estado, considerando la Constitución Política del Estado y normativa legal vigente. (2023, p.1).

Para tal efecto, el CONAPES, cuenta una Secretaría Técnica del Consejo, como instancia operativa, que recae en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE<sup>4</sup>. Dicha instancia, lleva adelante, el proceso de tratamiento, análisis y evaluación, respecto a la viabilidad técnica, legal y económica de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, siendo la responsable de la aplicación del citado Reglamento Interno.

El procedimiento interno de evaluación, análisis y consideración de los proyectos normativos, según el numeral 1 del inciso c) del Artículo 11 del Reglamento Interno, es el siguiente:

La Secretaría Técnica efectuará el análisis técnico de los proyectos remitidos por el Ministerio de la Presidencia, y si no requieren ser modificados, complementados o estar sujetos a coordinación interinstitucional, emitirá el Informe correspondiente en el plazo de tres (3) días hábiles. Este informe será adjuntado al proyecto conjuntamente sus informes técnico y legal al momento de remitir la documentación a los miembros del Consejo. (2023, p.10).

Asimismo, la Secretaría Técnica del Consejo, en el marco del numeral 5 del inciso c) del Artículo 11 del Reglamento Interno, podrá solicitar al proyectista información adicional que considere necesaria para efectuar el tratamiento, análisis y evaluación de los proyectos, así como remitir el mismo en consulta para los comentarios de las entidades involucradas, de acuerdo con sus atribuciones, por lo que:

Cuando existan observaciones referidas al contenido del proyecto normativo o la documentación de respaldo, la Secretaría Técnica convocará a reuniones de

---

4 DS. N° 27038, de 15 de mayo de 2003, modificado por el Parágrafo V del Artículo 90 del DS. N° 28631, de 8 de marzo de 2006, Artículo 2.- (Naturaleza Institucional). La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE es una Institución Pública Descentralizada con autonomía de gestión administrativa, legal y técnica, bajo tuición del Ministro de Planificación del Desarrollo. Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, Bolivia.

coordinación interinstitucional a las entidades involucradas de acuerdo con sus atribuciones, las cuales deberán priorizar la asistencia de sus servidoras y servidores públicos, mismos que contarán con la facultad para asumir decisiones institucionales. En dicha reunión se levantará un acta, debiendo los asistentes poner en conocimiento de sus máximas autoridades ejecutivas, el contenido de la misma.

Asimismo, la Secretaría Técnica podrá remitir a la Ministra o Ministro proyectista un Informe Preliminar a fin de que se considere las observaciones y en su caso remita una nueva versión del proyecto, convoque a reunión de coordinación interinstitucional a fin de consensuar una nueva versión o solicite a la Ministra o Ministro de Planificación del Desarrollo que el proyecto sea agendado en su condición actual en la próxima sesión del Consejo. (2023, p.11).

Por otro lado, la evaluación, análisis y consideración de los proyectos de decreto supremo por vía rápida, a través de la Secretaría Técnica del Consejo, es llevada a cabo de forma sumaria. Asimismo, para el informe emitido por la Secretaría Técnica, el Parágrafo II del Artículo 15, señala lo siguiente:

El Informe de Emergencia será emitido por la Secretaría Técnica en las veinticuatro (24) horas siguientes de recibida la solicitud del Ministerio de la Presidencia. En este caso, excepcionalmente la Secretaría Técnica convocará a reunión de coordinación interinstitucional a las entidades involucradas de acuerdo con sus atribuciones, quienes priorizarán la asistencia de sus servidores públicos para el tratamiento de los proyectos por vía rápida. (2023, p.14-15).

Finalmente, respecto a la evaluación, análisis y consideración de los proyectos de decreto supremo presentados en sala (Sesiones del CONAPES), según el Parágrafo III del Artículo 16 del Reglamento Interno, la Secretaría Técnica del Consejo, emitirá el respectivo informe: “una vez que reciba del Ministerio de la Presidencia el proyecto que cumpla los requisitos señalados en el Artículo 10 del presente Reglamento” (2023. p.16).

#### **2.1.4.3.3. Conclusión y decisión del CONAPES.**

Concluido el análisis de los proyectos normativos, la Secretaría Técnica del Consejo, elaborará el informe de recomendación, el misma debe contener los siguientes aspectos: “i) Compatibilidad con la Constitución Política del Estado y normativa vigente. ii) Verificación de la justificación técnico - legal de los informes que acompañen el proyecto de norma. iii) Sugerencias de modificación, para consideración del proyectista y del Consejo” (Reglamento, 2023, p.11).

Los proyectos normativos, serán remitidos por Secretaría Técnica del Consejo al CONAPES, mediante agenda: “elaborando un acta individual para cada proyecto o caso considerado” (Reglamento, 2023, Art.8). El referido Consejo, en sesión, adoptará las siguientes modalidades en sus conclusiones: a) Aprobado, b) Aprobado con observación de forma; c) Proyectos con observación de fondo; d) Postergado; e) Rechazado; y f) Otra decisión.

Del procedimiento interno aplicable para los proyectos normativos, descrito precedentemente, se realiza las siguientes puntualizaciones:

- La Secretaría Técnica del Consejo (UDAPE), en el tratamiento de los proyectos, cuenta con atribución de convocar a reuniones de coordinación interinstitucional, cuando existan: 1) observaciones referidas al proyecto; o 2) observaciones referidas a la documentación de respaldo. En ambos casos, la convocatoria es realizada de manera exclusiva, a servidoras y servidores públicos de la institución, empresa o Ministerio de Estado proyectista de norma; además de servidoras y servidores públicos de la institución, empresa y Ministerios alcanzados por el proyecto de norma.
- El Decreto Supremo N°4857, de 6 de febrero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, así como el Reglamento Interno del CONAPES, aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, no conceden la posibilidad de que ciudadanos, organizaciones sociales y la sociedad, participen en las reuniones de coordinación interinstitucional, convocadas por los Ministerios a través de la Secretaría Técnica del Consejo, para el tratamiento y análisis de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley.

#### **2.1.4.4. Definiciones.**

El término atribución, de acuerdo con Cabanellas, es la: “facultad, potestad concedida por disposición legal o inherente a determinadas funciones” (1993, p.407). Según Cabanellas, se entiende por iniciativa legislativa, lo siguiente: “Iniciativa es el derecho de presentar una propuesta en ejercicio de tal facultad [...] facultad de proponer la legislación que por el poder [u órgano] legislativo debe ser discutida y aprobada” (1993, p.418).

Para el Diccionario de Ciencias Jurídicas Política y Sociales, anteproyecto, significa: “En lo legislativo, trabajo preliminar, encargado a técnicos o especialistas en una materia, como base para la elaboración de textos por los órganos legislativos” (Ossorio, Manuel, 1992). Así también, traemos a colación nuevamente a Cabanellas, quien señala que,

anteproyecto, es: “Trabajos preliminares para redactar el proyecto de una obra. Estudio de la posibilidad y conveniencia del propósito, que luego se proyecta definitivamente y con detenimiento” (1993, p.33).

Asimismo, según Cabanellas, se debe comprender por Ley:

Regla, norma, precepto de la autoridad pública, que manda, prohíbe o permite algo. La expresión positiva del Derecho. Regla de conducta obligatoria dictada por el Poder legislativo, o por el ejecutivo cuando lo sustituye o se arroga sus atribuciones. Ampliamente, todo reglamento ordenanza, estatuto, decreto, orden u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones. El Derecho escrito, como contraposición a la costumbre. Cualquier norma jurídica obligatoria. (1993, p.186).

Por otro lado, para Ossorio, la Ley:

Constituye la ley una de las fuentes, tal vez la principal, del Derecho. En sentido amplio, se entiende por ley toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Así, entrarían dentro del concepto no solo la ley en sentido restringido o propio, como norma jurídica elaborada por los órganos estatales con potestad legislativa, que en los regímenes constitucionales son el Congreso que la sanciona y el jefe del Estado que la promulga, sino también los reglamentos, ordenanzas, órdenes, decretos, etc., dictados por una autoridad en ejercicio de sus funciones. (1992, p.422).

Con la finalidad de comprender y conocer la dogmática jurídica o terminología técnica, el Estado Boliviano, incorporó en su normativa la diferencia entre Proyecto de ley, y Anteproyecto de Ley.

### ARTICULO 3°.- EMPLEO DE LOS TERMINOS PROYECTO DE LEY Y ANTEPROYECTO DE LEY

3.1. Los proyectos legislativos que se originen mediante mensaje del Poder Ejecutivo en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 71.1 de la Constitución Política del Estado, se denominarán Proyecto de Ley, desde el momento en que sean aprobados por el Consejo de Ministros.

3.2. Por el contrario, los proyectos legislativos generados por los Ministerio para su aprobación por el Consejo de Ministros se denominarán Anteproyecto de Ley. (DS. N° 25350, 1999, p.30).

Por otro lado, el Estado Boliviano, desarrolló también la definición de Decreto Supremo, de la siguiente manera:

**ARTICULO 5°.- TIPOS DE CATEGORIAS REGLAMENTARIAS EMANADAS DEL PODER EJECUTIVO.**

5.1. Las disposiciones que emanan del Poder Ejecutivo se ordenan conforme a lo siguiente:

a) Son Decretos Supremos aquellas disposiciones aprobadas por el Consejo de Ministros, que constituyen el desarrollo reglamentario de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo. Son también decretos supremos, aquellas otras disposiciones que regulan materias que conforme a la Constitución o a las leyes corresponden a la competencia del Consejo de Ministros. Los Decretos Supremos tendrán el título que se establece en el punto (6.2) de estas directrices. (DS. N° 25350, 1999, p.51).

De las definiciones señaladas precedentemente, se puede establecer lo siguiente:

- El Estado Boliviano, emitió el Decreto Supremo N° 25350, de 8 de abril de 1999, que aprueba el Manual de Técnicas Normativas, a partir de la misma, se cuenta con una norma que establece las “reglas uniformes para la elaboración y el uso apropiado de la terminología en la redacción de textos normativos y definir los alcances de las categorías normativas de carácter reglamentario”, y cuyas disposiciones son obligatorias para los Ministerios y demás órganos que constituyen la Administración Nacional.

## **2.1.5. Marco Jurídico.**

### **2.1.5.1. Legislación nacional sobre democracia y tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.**

Bolivia, a partir del 7 de febrero de 2009, cuenta con un nuevo marco constitucional. Uno de los ejes transversales del mismo, es el referido a la forma de democracia.

En ese sentido, se desarrolla las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, respecto a la forma de democracia y la tramitación de proyectos de decretos supremos y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, así como el análisis integral de las mismas.

#### **2.1.5.1.1. Constitución Política del Estado.**

Según el Artículo 7, la soberanía reside en el pueblo boliviano; es decir, el titular de la soberanía, es el “pueblo boliviano”. El Parágrafo I del Artículo 11, señala que: “La República

de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”, asimismo, el Parágrafo II del Artículo 11, refiere a las formas del ejercicio de la democracia, “Directa y participativa”, “Representativa” y “Comunitaria” (CPE, 2009).

El numeral 3 del Parágrafo I del Artículo 162, determina que, el Órgano Ejecutivo cuenta con la facultad de “iniciativa legislativa”, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Por otro lado, el numeral 8 del Artículo 172, establece como atribución de la Presidenta o del Presidente del Estado “Dictar decretos supremos y resoluciones”, asimismo, el numeral 5 del Parágrafo I del Artículo 175, dispone como atribución de las Ministras y Ministros: “Proponer proyectos de decreto supremo y suscribirlos con la Presidenta o el Presidente del Estado”.

#### **2.1.5.1.2. Ley Nº 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral.**

El Artículo 2, dispone como uno de los principios de observancia obligatoria, que rige el ejercicio de la democracia intercultural, a la “soberanía Popular”. El citado Artículo en el inciso a), define a la soberanía popular y su ejercicio, señalando que, para su alcance y su ejercicio, se encuentra la deliberación respecto a políticas públicas.<sup>5</sup>

Por otro lado, el Artículo 7,<sup>6</sup> de la referida ley, establece a las tres (3) formas de democracia de Bolivia “directa y participativa, representativa y comunitaria” como “democracia intercultural”, resaltando que su ejercicio es complementario y en igualdad de condiciones.

#### **2.1.5.1.3. Ley Nº 341, de 5 de febrero de 2013, de Participación y Control Social.**

El numeral 3 del Parágrafo I del Artículo 4, dispone que, es de cumplimiento obligatorio de la Participación y Control Social, el principio general de “Mandar obedeciendo”, entendida como la “Relación por el cual el mandatario le da el poder al mandante, para que éste ejecute o dé cumplimiento a la voluntad del mandante, para la consecución del bien común” (Ley Nº 341, 2013, p.2).

El numeral 1 del Artículo 5, define a la “Participación”, de la siguiente manera:

Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la

---

5 Ley Nº 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral. Artículo 2, inciso a). Soberanía Popular. La voluntad del pueblo soberano se expresa a través del ejercicio de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria, para la formación, ejercicio y control del poder público, para deliberar y decidir políticas públicas, controlar la gestión pública, autogobernarse y para revocar autoridades y representantes del Estado Plurinacional. La soberanía popular se ejerce de manera directa y delegada.

6 Ley Nº 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral. Artículo 7. (Democracia Intercultural). La democracia intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral.

conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones. (Ley N° 341, 2013, p.4).

Por otro lado, según el Artículo 6, quienes dan la operatividad a la Ley N° 341, son los denominados “actores” de la Participación y Control Social. La citada Ley, define a los “actores”, de la siguiente forma:

Artículo 6. (ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL). Son actores de la Participación y Control Social, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas. (2013, p.5).

Asimismo, según el Artículo 7, existen “tipos de actores” de la Participación y Control Social.

Artículo 7. (TIPOS DE ACTORES). Existen los siguientes tipos de actores en la Participación y Control Social:

1. Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
2. Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
3. Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir. (Ley N° 341, 2013, p.5).

Por otro lado, el numeral 8 del Artículo 8, señala como derecho de los actores: “Presentar iniciativas legislativas u otra normativa”. Asimismo, el Artículo 18 refiere que, el Órgano Ejecutivo, garantizará la Participación y Control Social, a través de las iniciativas legislativas, normativas y las políticas públicas, de acuerdo a reglamentación.

Finalmente, el numeral 8 del Artículo 8, señala como derecho de los actores: “Presentar iniciativas legislativas u otra normativa”, el Artículo 18 refiere que, el Órgano Ejecutivo, garantizará la Participación y Control Social a través de las normativas, de acuerdo a reglamentación. Dispone también en el numeral 3 del Artículo 33, como obligación del Estado respecto a la Participación y Control Social: “crear espacios permanentes para la Participación y Control Social en todos los niveles del Estado” (Ley N° 341, 2013, p.13).

#### **2.1.5.1.4. Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.**

El Decreto Supremo N° 4857, entre otros aspectos, establece la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, las atribuciones de la Presidenta o el Presidente, la Vicepresidenta o el Vicepresidente y de las Ministras y los Ministros.

El inciso e) del Artículo 14, señala como atribución de las Ministras y los Ministros del Órgano Ejecutivo: “proponer proyectos de decretos supremos y suscribirlos con la Presidenta o el Presidente del Estado” (DS N° 4857, 2023, p.104).

En ese sentido, el Parágrafo I del Artículo 124, dispone que todos los proyectos de decreto supremo deben ser presentados a la Ministra o Ministro de la Presidencia, asimismo, el inciso b) del Parágrafo II del Artículos 124, establece que, para la presentación del Proyecto de decreto supremo deberá observarse el cumplimiento de ciertos requisitos. Por otro lado, el Parágrafo IV del Artículo 124, establece la tramitación de proyectos de decreto supremo vía rápida, señalando las causales, condiciones y su procedimiento.

Finalmente, el Artículo 125 señala que, el procedimiento y requisitos para los anteproyectos de ley, antes de ser propuestos al Órgano Legislativo, seguirán el procedimiento establecido para los proyectos de decreto supremo.

#### **2.1.5.1.5. Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social, aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.**

El Consejo de Política Económica y Social - CONAPES, aprobó el “Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social, en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, mismo que regula el procedimiento de tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

De las disposiciones jurídicas desarrolladas precedentemente, se puede señalar lo siguiente:

- En el marco de los Artículos 7 y 11 de la Constitución Política del Estado, respecto a las formas de democracia, concordante con el Artículo 2 de la Ley N° 026, refieren que la voluntad del pueblo soberano, se expresa a través del ejercicio del mismo, con la posibilidad de participación con deliberación.

- El principio de “mandar obedeciendo”, señalado en el Artículo 4 de la Ley N° 341, tiene como finalidad, la procura del bien común de los intereses de la sociedad, lo contrario a intereses individuales o particulares; es decir, presenta un nuevo paradigma.
- El numeral 8 del Artículo 8 de la Ley N° 341, señala como derecho de los actores: “Presentar iniciativas legislativas u otra normativa”. No solamente otorga el derecho de presentar anteproyectos de ley, sino también la posibilidad de presentar “otra normativa” es decir “proyectos de decreto supremo”, y no solo el de poder presentarlos, sino también, el de poder participar activamente en su construcción.

En ese mismo sentido, el Artículo 18 de la citada Ley, refuerza lo señalado anteriormente, señalando que, el Órgano Ejecutivo, garantizará la participación y control social, a través de las iniciativas legislativas, normativas y las políticas públicas. Asimismo, el numeral 3 del Artículo 33, establece que es obligación del Estado respecto a la Participación y Control Social: “Crear espacios permanentes para la Participación y Control Social en todos los niveles del Estado”.

- Todas las disposiciones, no sólo la Constitución, sino también las Leyes que tratan el tema de la democracia y democracia deliberativa, constituyen el respaldo amplio y suficiente, para generar espacios de participación con deliberación de la ciudadanía, las organizaciones sociales y la sociedad, en los proyectos de decretos supremos y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

## CAPÍTULO III – LEGISLACIÓN COMPARADA

### 3.1. Introducción.

Revisadas las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que instauran el marco jurídico respecto a la democracia, democracia deliberativa, así como la tramitación de proyectos de decretos supremos y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, en el caso boliviano, corresponde revisar la normativa de otros países, haciendo énfasis, en las disposiciones normativas que regulan la tramitación de los proyectos decretos supremos y anteproyectos de ley, así como su deliberación.

#### 3.1.1. Colombia.

La Constitución de Colombia, puesta en vigencia en 1991, presenta siete (7) tipos de Decretos (Constitución de Colombia, 1991), cada uno para una situación jurídica diferente, los cuales son expedidos por el Presidente de la República y sus Ministros.

El Presidente de la República en ejercicio de su autoridad, puede emitir los siguientes Decretos:

1. *Decretos Administrativos*. Estos decretos, determinan la creación o supresión de instituciones públicas o cargos públicos dentro de la Rama Ejecutiva, los cuales derivan de la facultad de la ley, con la finalidad de establecer el servicio público administrativo; 2. *Decretos Reglamentarios*. Son ejercidos por la potestad reglamentaria del Presidente de la República, encaminados a reglamentar o desarrollar una Ley (Artículo 189, numeral 11); 3. *Decretos Ejecutivos*. Determinan una situación jurídica concreta o particular, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario público en algún puesto del Ejecutivo del poder central, o la suspensión de este; 4. *Decretos Autónomos*. Son los facultados directamente por la Constitución (Artículo 355), derivan de disposiciones que no poseen una reglamentación por el legislador. El Presidente de la República, en ejercicio de su facultad, reglamenta la norma constitucional, por ello se denominan Decretos Autónomos.

Asimismo, se presentan los siguientes tipos de Decretos: 5. *Decretos de Leyes Marco (o Cuadro)*. Son decretos precedidos de una Ley Marco (Ley Cuadro) la cual desarrolla una política. La Ley Marco, establece objetivos y principios sobre los cuales se desarrollan actividades como comercio exterior, cambio internacional, régimen de aduanas o actividad financiera, que deja la reglamentación en manos de la Rama Ejecutiva para llevar a cabo la ejecución de esos objetivos o principios establecidos por el legislador. (Artículo 150. 19); por último: 6. *Decretos Leyes* y 7. *Decretos Legislativos*. Son decretos que, jurídicamente se encuentran al mismo nivel de la Ley, expedida por el Congreso de la República (Artículo 150. 10). Son Decretos Leyes, los que solicita el Presidente de la República mediante autorización

expresa al Congreso, el cual le permite “legislar” sobre un particular, con limitaciones y de manera temporal (por seis meses y no puede expedir Códigos o Leyes Orgánicas). Los Decretos Legislativos, son los señalados en los Artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, versan en facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, por tres (3) motivos: por guerra exterior, por conmoción interna o alteración del orden público, en todo el país o en parte de él, y por emergencia social económica y ecológica (caso COVID-19).

La Ley 489, de 29 de diciembre de 1998, regula entre otros aspectos el funcionamiento de la administración pública, modificada por Ley 790, de 27 de diciembre de 2002, que renueva y moderniza la estructura la Rama Ejecutiva, que regula a los Ministerios de Estado.

El Decreto 1345 de 2010, adopta las Directrices de Técnica Normativa, orientadas a facilitar la labor de funcionarios públicos, en dichas funciones. El señalado Decreto, fue incorporado en el Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, modificado por el Decreto 1609, de 10 de agosto de 2015, Establece Nuevas Directrices Generales de Técnica Normativa para la Elaboración de Proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones, para la firma del Presidente de la República.

Según las Directrices Generales de Técnica Normativa, la elaboración de proyectos normativos:

Será responsabilidad de la Oficina Jurídica de cada Ministerio o Departamento Administrativo revisar los proyectos de decreto y resoluciones de carácter general que deban someterse a la firma del Presidente de la República, antes de su remisión a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (Decreto 1081, 2015).

El procedimiento de elaboración, deberá agotar las siguientes etapas:

1. El proyecto de decreto, así como la “verificación de cumplimiento de directrices de técnica normativa estará a cargo de la Oficina Jurídica de cada Ministerio o Secretaría Jurídica de cada Organismo o Entidad” (Decreto 1609, 2015). Para lo cual es necesario identificar al destinatario de la norma, es decir, ¿A quién se aplica? asimismo, se debe realizar un Estudio de Impacto ¿Qué impacto se espera obtener?, en el entendido que todo decreto produce un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental.

2. La etapa de verificación de la memoria justificativa del proyecto de norma, a cargo del jefe de la Oficina Jurídica de cada Ministerio o Secretaría Jurídica de cada Organismo o Entidad, respecto al cumplimiento de los pasos y requisitos contemplados en la etapa previa, a fin de solicitar autorización al Ministro o Director de Departamento Administrativo, para el inicio de redacción del decreto. Realizada y concluida la redacción el proyecto de decreto, la

misma es remitida a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, acompañado de la memoria justificativa<sup>7</sup> y la justificación de viabilidad jurídica.

El proyecto de decreto, debe ser coordinado cuando tenga impacto o comprenda materias de otros Ministerios, debiendo el mismo ser conciliado. Si el mismo, no logra ser conciliado se informará a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que bajo su coordinación y arbitraje se defina el correspondiente contenido.

3. Cuando de conformidad con la ley deba someterse a consideración del público,<sup>8</sup> además de la información sobre el proyecto, la memoria justificativa, se anexará también como constancia del cumplimiento de esa obligación, la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieran presentado. Sin perjuicio de los medios utilizados para dar a conocer el proyecto de decreto, a los sectores interesados, este debe estar disponible en el sitio Web de la respectiva entidad.

4. Finalmente, la remisión del proyecto de norma, está a cargo del Secretario General del Ministerio o del Departamento Administrativo, a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que podrá realizar observaciones y señalar las modificaciones, si las hubiere, para su posterior firma por el Presidente. El proyecto que no cumpla las directrices de técnica normativa, será devuelto por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la dependencia que, elaboró el mismo para sus ajustes.

- Del procedimiento desarrollado según el Decreto 1081, modificado por el Decreto 1609, se desprende que, para la elaboración del proyecto de decreto, debe cumplirse la etapa de planeación, definiciones previas, estudios de impacto (oportunidad del

---

7 Decreto 1609, de 10 de agosto de 2015. Artículo 2.1.2.1.6. *Memoria justificativa*. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse con la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondientes a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, acompañados de una memoria justificativa que contenga:

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.
2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.
3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia haga sus veces.
4. El impacto económico, si es el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro de implementación del respectivo acto.
5. La disponibilidad presupuestal, si fuere el caso.
6. De ser necesario, el impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.
7. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad previstos en los artículos 2.1.2.1.13. y 2.1.2.1.14. del presente Decreto, cuando haya lugar a ello.
8. Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión. Cuando el proyecto no requiera alguno los aspectos antes señalados, deberá explicarse tal circunstancia en la respectiva memoria. Si por disposición de la Constitución o la ley existieren documentos sometidos a reserva, esta deberá mantenerse en los términos de las leyes estatutarias u ordinarias que regulen la materia.

8 Decreto 1609, de 10 de agosto de 2015. ARTÍCULO 2.1.2.1.14. *Publicidad*. Cuando de conformidad con la ley deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado.

proyecto, impacto jurídico, impacto económico, impacto presupuestal), verificación y memoria justificativa.

El Estado Colombiano cuenta con un desarrollo normativo específico y uniforme, respecto a directrices de técnica normativa. Sin embargo, los proyectos de decreto, en todas sus etapas, son desarrollados por funcionarios públicos de las instancias señaladas, sin contar con la deliberación respectiva por la sociedad.

### **3.1.2. Perú.**

La Constitución del Perú, puesta en vigencia el 31 de diciembre de 1993 (Constitución de Perú, 1993) y la Ley N° 29158, de 18 de diciembre de 2007, Orgánica del Poder Ejecutivo, y sus modificaciones, señalan que la facultad normativa del Presidente de la República, se traduce en la emisión de los siguientes Decretos:

1. *Decretos Supremos*. Son normas que reglamentan la Ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial a nivel nacional. Son suscritos por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros, según su competencia; 2. *Decretos Legislativos*. Son normas con rango y fuerza de ley que, emanan previa autorización expresa y facultad delegada por el Congreso. Se circunscriben a materias específicas y por el plazo determinado por la Ley; y, 3. *Decretos de Urgencia*. Son normas por las que se dictan medidas de urgencia, extraordinarias y temporales, en materia económica y financiera (salvo materia tributaria). Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional.

La Ley N° 29158, establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo y las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, el Decreto Supremo N°126 - 2021 - PCM, de 30 de junio de 2021, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (DS. N°126–2021–PCM, 2021) y la Resolución Ministerial N 156 - 2021, PCM de 15 de julio de 2021, que Aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (Resolución Ministerial N 156 - 2021, PCM de 15 de julio de 2021, 2021), constituyen el marco normativo del Ejecutivo.

El Decreto Supremo N°126 – 2021- PCM y la Resolución Ministerial N 156 - 2021, PCM, respecto a la elaboración de los proyectos de decretos, señalan lo siguiente:

1. La Oficina de Asesoría Jurídica de cada Ministerio, es el órgano responsable de asesorar y elaborar proyectos de decretos supremos y anteproyectos de ley, los mismos deben ser elaborados en coordinación con las Unidades involucradas y posteriormente

revisados y aprobados por los Directores y Jefes de dichas Unidades, hasta llegar al Presidente del Consejo de Ministros.

2. Los proyectos normativos, pueden ser iniciados de dos (2) maneras: a. Cuando la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, remite un proyecto de norma para su opinión o análisis a un Ministerio, o repartición Estatal correspondiente, y b. Cuando previa instrucción del Jefe de Unidades Orgánicas o Director del Ministerio, se asigna a la Oficina de Asesoría Jurídica, la formulación del proyecto normativo.

3. El proyecto de norma, debe ser revisado y aprobado por los Jefes de Unidades Orgánicas o Director del Ministerio, que se encuentran involucrados en dicho proyecto, así como por la Oficina de Asesoría Jurídica de la entidad con el asesoramiento y opinión de carácter técnico-legal, previamente a ser elevado a Jefatura para su aprobación.

4. Revisado y aprobado el proyecto de norma, inicia el proceso de remisión a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, para su evaluación. Si los proyectos reciben observaciones, es devuelto; de no recibir observaciones, se aprueba el mismo y pasa a la firma por el Presidente y del Consejo de Ministros, notificándose la aprobación del proyecto al proponente, y posterior publicación del mismo, en el Diario Oficial El Peruano.

- Del desarrollo normativo del Perú, se puede advertir que la misma, cuenta con un procedimiento muy general respecto la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley. Para la presente investigación, se utilizó un procedimiento interno<sup>9</sup> elaborado por el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, adscrito al Ministerio de Defensa del Perú. Por otro lado, se puede señalar que, la elaboración de los proyectos normativos, es realizado y desarrollado por funcionarios públicos, desde su inicio hasta su conclusión y publicación, la misma no se cuenta con la participación de la sociedad.

### **3.1.3 Argentina.**

La Constitución de la Nación Argentina de 1853, con su última Reforma Constitucional, de 15 de diciembre de 1994, puesta en vigencia en 1995 (Constitución de Argentina, 1995) resulta interesante.

Clasifica a los Decretos en cinco (5) tipos: 1. *Decretos Autónomos*. Se dan normalmente cuando el Presidente de la República, establece una nueva conformación de organización en algún Ministerio o repartición, donde se crean nuevos puestos, se suprimen otros, o donde se establecen nuevas funciones, es decir, son decisiones internas de la

---

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI. Procedimiento Interno N° OAJ-005-05.  
[http://sinpad.indeci.gob.pe/IntranetOracle/Documentos/OAJ\\_005\\_05\\_Tr\\_341mite\\_Decreto\\_Supremo\\_1ra\\_Versi\\_363n.pdf](http://sinpad.indeci.gob.pe/IntranetOracle/Documentos/OAJ_005_05_Tr_341mite_Decreto_Supremo_1ra_Versi_363n.pdf)

administración; 2. *Decretos Reglamentarios*. Son expedidos para la ejecución de las Leyes de la Nación, es decir, son aquellos que desarrollan la Ley; 3. *Decretos de Delegación Legislativa*. Por regla general, está prohibida la delegación legislativa al Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas por la Constitución (Administración o Emergencia Pública). Dicha salvedad, está sujeta a plazos fijados y dentro los alcances de la delegación realizada por el Congreso mediante Ley.

Así también, se cuenta con los 4. *Decretos de Necesidad y Urgencia*. El Poder Ejecutivo, no podrá en ningún caso emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo cuando circunstancias excepcionales, hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución. Estos Decretos, se dan en situaciones excepcionales y en los casos: a. Cuando las Cámaras del Congreso, no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor (acciones bélicas o desastres naturales), y b. Cuando la situación requiere solución legislativa, y sea de una urgencia tal que no se pueda esperar, por ejemplo: 9, 10 o 15 días para sancionar una Ley. Se excluye temas de materia penal, tributaria, electoral entre otras. Una vez emitido el Decreto de Necesidad y Urgencia, será el Jefe de Gabinete de los Ministros, dentro de los diez (10) días, el que someta la medida a consideración de la Comisión Bicameral; y 5. *Decretos de Promulgación Parcial de Leyes*. La Constitución en su Artículo 100 inc.13, y la Ley N° 26122, establece el veto parcial de una Ley, acompañado de la promulgación parcial de la parte de una Ley no vetada.

La promulgación parcial, tiene forma de Decreto. El Artículo 83 de la Constitución, habla del Veto de “desechar” en todo o en parte un proyecto de ley; es decir, el Presidente no sólo puede vetar total o parcialmente la ley, sino que además puede decidir (no está obligado) promulgar la parte no vetada (Artículo 80), cuando se cumplan requisitos, por ejemplo: la parte no vetada tenga autonomía normativa, y que la promulgación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto aprobado por el Congreso.

La Ley 22.520, de Ministerios, en su numeral 5 del inciso b) del Artículo 4, señala como una función de los Ministros, en materia de su competencia: “Elaborar y suscribir los mensajes, proyectos de leyes y decretos originados en el Poder Ejecutivo, así como los reglamentos que deban dictarse para asegurar el cumplimiento de las leyes de la Nación” (1981).

La República de Argentina, mediante Decreto 1172, de 3 de diciembre de 2003, Acceso a la Información Pública, aprueba varios reglamentos. El Artículo 3 del citado Decreto, aprueba en Anexo V “Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas”, asimismo, aprueba en Anexo VI “Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas” (2003).

En ese sentido, el Anexo V, del Decreto 1172/2003, establece el procedimiento para la tramitación de los proyectos de decreto y anteproyectos de ley, mismo que responde, a lo siguiente:

1. El Reglamento, regula el procedimiento para la elaboración participativa de normas. Establece el marco general, teniendo como ámbito de aplicación a los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias, y todo ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional; como finalidad permite y promueve la efectiva participación de todas las personas, a la que, según el Artículo 9 del Reglamento, se denominan “participantes”, en el proceso de elaboración de reglas administrativas (Decretos), y proyectos de ley, para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional, al Honorable Congreso de la Nación.

2. El procedimiento inicia mediante acto administrativo expreso de la Autoridad Responsable, dicho acto administrativo, apertura del procedimiento de elaboración participativa de normas, ordena la apertura del correspondiente expediente y establece: a) Autoridad Responsable; b) Texto y fundamentos de la norma propuesta; c) Datos del solicitante - si los hubiere, entre otros.

3. La Autoridad Responsable, en los proyectos de norma que considere oportuno, podrá solicitar la participación, como Organismo Coordinador, a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, para la asistencia técnica.

4. Desde su inicio la Autoridad Responsable, puede habilitar un Registro para la recibir, comentarios, opiniones y propuestas, a través del “Formulario”, mediante una casilla de correo electrónico y una dirección postal, respecto al proyecto normativo. Concluido el plazo para recibir opiniones y propuestas, se debe dejar constancia en el expediente acerca de la cantidad de las propuestas recibidas y de cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse. Finalmente, en la redacción del proyecto de norma, se debe dejar constancia también de la realización del procedimiento de la elaboración participativa, los aportes recibidos, así como de las modificaciones e incorporaciones al proyecto normativo.

5. El procedimiento de envío del proyecto decreto de norma sigue un trámite administrativo de remisión al Jefe de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

- La normativa argentina, en relación a la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, cuenta con el Anexo V “Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas”, aprobado por el Decreto 1172. Sin embargo, la misma señala que las opiniones y propuestas que se presenten durante el proceso de elaboración participativa de normas no tienen carácter vinculante, por otro lado, los comentarios, opiniones y propuestas, son realizados

de manera previas a la redacción de la norma, o son realizados de manera posterior al proyecto, pero no en la elaboración misma del proyecto normativo. El desarrollo normativo argentino, ofrece un avance respecto a la inclusión y participación de la ciudadanía en la elaboración participativa de normas, sin embargo, carece de la deliberación normativa por la sociedad.

#### **3.1.4. Ecuador.**

La Constitución del Ecuador, puesta en vigencia el 2008 (Constitución de Ecuador, 2008) refiere que, el Poder Ejecutivo, puede emitir los siguientes Decretos:

1. *Decreto Presidencial.* Son disposiciones que aprueba la Presidenta o el Presidente de la República, para regular materias que conforme a la Constitución o a las leyes corresponden. Su emisión es para realizar nombramientos, aceptar renunciaciones, otorgar condecoraciones y declaratoria de estado de excepción (Artículo 147 numeral 9, 64); 2. *Decreto Ejecutivo.* Son decretos que devienen de la potestad de organización. Es decir, la o el Presidente de la República puede crear, suprimir o reformar los órganos o entidades de la administración pública central.

Por otro lado, se encuentra el: 3. *Decreto – Ley.* Son Decretos que se emiten en circunstancias especiales (Artículo 140 y 148) cuando la Presidenta o Presidente de la República, envía a la Asamblea Nacional, proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. Si, en un plazo señalado la Asamblea Nacional no aprueba, modifica o rechaza el proyecto calificado de urgente, en materia económica, la Presidenta o el Presidente lo promulgará como Decreto-Ley. Otro caso, se presenta cuando la Presidenta o Presidente, disuelve la Asamblea Nacional, porque a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable por la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

El (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010), COPFP, de 20 de octubre de 2010, Código Orgánico Administrativo, de 3 de julio de 2017, el (Decreto Ejecutivo N° 2428, 2002), de 18 de marzo de 2002, Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, (Decreto Ejecutivo N° 1066, 2020) de 21 de mayo de 2020, modificado por (Decreto Ejecutivo N° 175, 2021), de 30 de agosto de 2021, constituyen la normativa, respecto a la emisión de los Decretos Ejecutivos de la República del Ecuador.

El procedimiento, para la emisión de los decretos, requiere:

1. Dictamen favorable, previo y vinculante del Ministerio de Economía y Finanzas; requisito que debe cumplir todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, así lo establece el numeral 15 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, esto en relación al presupuesto que implicará el proyecto de norma.

2. El Secretario Nacional de la Administración Pública, en el marco del inciso e) del Artículo 15 del Decreto Ejecutivo 2428, mediante proyecto de decreto, puede diseñar, promover e impulsar proyectos de mejora de la gestión institucional de las entidades de la Administración Pública Central, Institucional y dependencias de la Función Ejecutiva.

3. La Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, en el marco de sus funciones, establecida en el Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 1066, modificado por el Decreto Ejecutivo 175, es la instancia que elabora los proyectos de decreto ejecutivo, y el Presidente de la República del Ecuador, suscribe los mismos. De la revisión de los decretos ejecutivos emitidos en la última gestión, se evidencia que los mismos no cuentan con el refrendo de los Ministros de Estado.

- Del procedimiento descrito precedentemente, se puede señalar que la República del Ecuador, cuenta con un desarrollo normativo general y cuya responsabilidad respecto a la elaboración de los proyectos de decretos, es realizada por los funcionarios públicos, a través de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, sin contar con la participación social.

**Tabla 4**

*Comparación del procedimiento de tramitación de proyectos normativos y su deliberación.*

Estado	Constitución	Ley	Decreto/Resolución	Cuenta con deliberación
Colombia	1991	Ley N° 489 (29/12/1998), modificada por Ley 790 (27/12/2002)	Decreto 1345 (2010). Decreto 1081 (2015), modificado por el Decreto 1609 (10/08/2015).	No
Perú	1993	Ley N° 29158 (18/12/2007) Orgánica del Poder Ejecutivo.	Decreto Supremo N° 126 - 2021 - PCM (30/06/2021) Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.  Resolución Ministerial N° 156 - 2021, PCM (15/08/2021) Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros	No

			(Establece elaboración de los proyectos de decretos).	
<b>Argentina</b>	1853-1994	Ley N° 22.520 (1981) de Ministerios.	Decreto 1172/2003 (03/12/ de 2003) Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas.  Anexo V. Formulario para la Presentación de Opiniones y Propuestas en el Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas.	No
<b>Ecuador</b>	2008	El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, (20/10/2010), Código Orgánico Administrativo (3/07/2017).	Decreto Ejecutivo N° 2428 (18/03/2002) Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, y Decretos Ejecutivos N° 1066 (21/05/2020) y N° 175 (30/08/2021).	No
<b>Bolivia</b>	2009		El Decreto Supremo N° 4857, (6/01/2023), Organización del Órgano Ejecutivo.  Reglamento Interno del CONAPES, de (6/02/2017), modificado en la Reunión N° 39/2017, (2/10/2017) y modificado por Resolución N° 01/2023 (27/02/2023).	No

*Nota.* Elaboración propia.

## **CAPÍTULO IV – PROPUESTA**

### **4.1. Propuesta de mecanismos de deliberación y modificación de la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.**

#### **4.1.1. Aspectos generales y fuentes del modelo de mecanismos de deliberación.**

De la revisión de la normativa actual, se evidenció que, la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, en las etapas de tratamiento, análisis y evaluación del mismo, no cuentan con un procedimiento que posibilite la participación con deliberación de parte de los ciudadanos, organizaciones sociales o la sociedad, en los proyectos de norma.

En el proceso de investigación teórica, así como del análisis de la normativa relacionada, a la presente tesis, se ha encontrado un conjunto de principios y bases teóricas respecto a la democracia y democracia deliberativa, así como la identificaron bases constitucionales y legales sólidas para poder construir o generar espacios de participación de forma deliberativa del ciudadano, las organizaciones sociales y la sociedad, en relación a la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Habiendo investigado los procedimientos existentes en países extranjeros, las mismas tampoco realizan o cuentan con un desarrollo normativo novedoso respecto de la participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales o la sociedad, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley.

Con la finalidad de realizar un aporte técnico-jurídico, como resultado de la investigación, se ha elaborado la presente propuesta de Mecanismos de Deliberación, con base al contexto normativo y la realidad de Bolivia.

Los documentos que apoyaron como base o fuente para la elaboración de la propuesta de mecanismos de deliberación, son los siguientes:

1. Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009.
2. Ley N° 026, de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral.
3. Ley N° 341, de 5 de febrero de 2013, de Participación y Control Social.
4. Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.
5. Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social, aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017,

de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.

6. “PARA DELIBERAR en los comités de ética”, Comité de Ética Asistencial Hospital Universitari Vall d’Hebron Barcelona. Francisco Montero Delgado Màrius Morlans Molina.<sup>10</sup>

El objetivo principal de la presente investigación es la elaboración de los Mecanismos de Deliberación; sin embargo, es necesario también proponer la modificación a través de incorporaciones de la normativa que regula la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyecto de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

#### **4.1.2. Propuesta – Mecanismos de Deliberación.**

##### **4.1.2.1. Introducción.**

Los Mecanismos de Deliberación, en un sentido amplio, es la apertura de espacios en el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, de participación mediante la deliberación, con la incorporación de los “actores” en la toma de decisiones en la gestión de los asuntos públicos. En un sentido estricto, son los procesos o pasos previos a la toma de decisiones en conjunto, en la cual los representantes del Órgano Ejecutivo y los “actores” evalúan los pros y contras de los proyectos de decreto supremo o anteproyectos ley, desde diversos puntos de vista y deliberan para considerar y pensar críticamente sobre su contenido para llegar a una posición consensuada.

Los mecanismos de deliberación, se materializa a través de las Jornadas Deliberativas - JD, la misma que se encuentra conformada por las siguientes Mesas:

- a) Mesas de Encuentros Plurales - MEP;
- b) Mesas Técnicas Deliberativas - MTD; y
- c) Mesas de Coordinación Interinstitucional - MCI.

Con los Mecanismos de Deliberación, se pretende lograr, la participación deliberativa de los actores en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, con representantes del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, para una construcción colectiva de proyectos normativos, fortaleciendo así, la democracia en Bolivia.

Con la presente propuesta de mecanismos de deliberación, basados en principios teóricos, constitucionales y legales, se espera que la misma se constituya una fuente de apoyo y guía para las servidoras y los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado; pero fundamentalmente, en una herramienta para los ciudadanos, las

---

10 Montero F. y Morlans M. (2009). *Para deliberar en los Comités de Ética - Comité de Ética Asistencial Hospital Universitari Vall d’Hebron Barcelona* (1ra ed.). <https://www.bioeticanet.info/wp-content/uploads/2022/08/PARA-DELIBERAR.pdf>

organizaciones sociales y la sociedad, en el proceso de elaboración de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley.

#### **4.1.2.2. Aprobación de la propuesta de Mecanismos de Deliberación.**

A efectos de contar una normativa de igual rango jerárquico que, el Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, la aprobación de los “mecanismos de deliberación en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado”, debe ser realizada mediante decreto supremo. En ese sentido y con la finalidad de contar con la disposición normativa, dicha aprobación podría ser incorporada en un artículo específico, en el proyecto de decreto supremo que modifica el Decreto Supremo N° 4857.

#### **4.1.3. Propuesta – Modificación de la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.**

##### **4.1.3.1. Introducción.**

El Artículo 124 y 125 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, así como el Reglamento Interno Consejo de Política Económica y Social, aprobado en Reunión 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, constituyen la normativa que regula la tramitación, tratamiento, análisis y evaluación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Para una efectiva aplicación de los mecanismos de deliberación, es necesario realizar modificaciones a través de incorporaciones en el Decreto Supremo N° 4857, así como en el Reglamento Interno del CONAPES, a fin de contar con un marco jurídico de cumplimiento obligatorio, para los Ministerios de Estado, así como las Autoridades de Fiscalización y Control competentes de los sectores regulados, instituciones públicas autárquicas, descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, que ejerce tuición o dependencia sobre las mismas.

#### **4.1.4. Propuesta – Modificación del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.**

El Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, emitió el Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo. El Artículo 124 del citado Decreto Supremo, establece un marco regulatorio general del procedimiento de tramitación de los proyectos de decretos supremo del Órgano Ejecutivo. Por otro lado, el Artículo 125, refiere a

la tramitación de los anteproyectos de ley, misma señala lo siguiente: “Los Anteproyectos de Ley originados en el Órgano Ejecutivo, antes de ser propuestos al Órgano Legislativo, seguirán el procedimiento establecido para los proyectos de Decreto Supremo” (DS N° 4857. 2023), por ser una disposición de remisión, no corresponde su modificación.

En ese sentido, para una aplicación efectiva de los mecanismos de deliberación, es necesario realizar la modificación del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857. Ahora bien, la estructura de la parte dispositiva del proyecto de decreto supremo, es la siguiente:

- a. Un artículo, referido a la aprobación del Reglamento “Mecanismos de Deliberación en los Proyectos de Decreto Supremo y Anteproyectos de Ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado”.
- b. Un artículo, respecto a las modificaciones a través de incorporaciones en el Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.
- c. A efectos de dar operatividad a la propuesta del proyecto de decreto supremo, es necesario contar en el proyecto de decreto supremo, con Disposiciones Transitorias<sup>11</sup> y Disposiciones Finales.<sup>12</sup>

#### **4.1.4.1. Desarrollo de la Propuesta.**

A continuación, se desarrolla la propuesta del proyecto de decreto supremo:

---

11 DS. N° 25350, de 8 de abril de 1999, Aprueba el Manual de Técnicas Normativas. Artículo 26°.- Las Disposiciones Transitorias. Son Disposiciones Transitorias: a) las que regulen las situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrada en vigor de la norma nueva y cuya eficacia se prolonga más allá de esta entrada en vigor, tanto mediante el mantenimiento de la vigencia de la norma antigua como mediante la creación de un régimen jurídico especial; f) las que establezcan plazos o términos para que los destinatarios adapten sus situaciones jurídicas subjetivas a las previsiones de la nueva norma o procedan a ejercer las competencias establecidas en esta.

12 DS. N° 25350, de 8 de abril de 1999, Aprueba el Manual de Técnicas Normativas. Artículo 28°.- Las Disposiciones Finales. Son Disposiciones Finales las que contienen las siguientes materias: a) los criterios sobre entrada en vigor de las normas nuevas;

## **PROYECTO DE DECRETO SUPREMO**

### **DECRETO SUPREMO N° ...**

**LUIS ALBERTO ARCE CATACTORA**

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que el Artículo 7 de la Constitución Política del Estado, determina que la soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.

Que el Artículo 11 del Texto Constitucional, señala que Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Asimismo, el Parágrafo II del citado Artículo, establece que la democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley; 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley; y 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

Que el Decreto Supremo N° Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, define las atribuciones de las Ministras y Ministros, así como los principios y valores que deben conducir a las servidoras públicas y servidores públicos, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado.

Que es necesario construir espacios en el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, para una participación con deliberación de los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, por lo que, es necesario la emisión del presente decreto supremo.

**EN CONSEJO DE MINISTROS,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** El presente Decreto Supremo tiene por objeto:

- a) Aprobar el Reglamento “Mecanismos de Deliberación en los Proyectos de Decreto Supremo y Anteproyectos de Ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado”;
- b) Realizar incorporaciones en el Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo.

**ARTÍCULO 2.- (APROBACIÓN).** Se aprueba el Reglamento “Mecanismos de Deliberación en los Proyectos de Decreto Supremo y Anteproyectos de Ley del Órgano Ejecutivo del Nivel Central del Estado”, que en Anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

**ARTÍCULO 3.- (INCORPORACIONES).** I. Se incorpora un párrafo, en el Parágrafo I del Artículo 124, del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, con el siguiente texto:

“Los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, a ser remitidos al Ministerio de la Presidencia, deberán contar con la participación, deliberación y consenso entre el Ministerio proyectista y los actores.”

II. Se incorpora el numeral 6, en el inciso b) del Parágrafo II del Artículo 124, del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, con el siguiente texto:

“6. Acta de consenso suscrita por la Ministra(o) y los actores.”

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.** Los Ministerios de Estado, así como las Autoridades de Fiscalización y Control competentes de los sectores regulados, instituciones públicas autárquicas, descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, que ejerce tuición o dependencia sobre las mismas, deberán adecuar sus reglamentos internos en el marco del presente Decreto Supremo, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles computables a partir de su publicación.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.-** La implementación del presente Decreto Supremo no comprometerá la asignación de recursos adicionales del Tesoro General de la Nación – TGN.

Los señores Ministros de Estado en sus respectivos despachos, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en...

## ANEXO

### REGLAMENTO

#### “MECANISMOS DE DELIBERACIÓN EN LOS PROYECTOS DE DECRETO SUPREMO Y ANTEPROYECTOS DE LEY DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO”

#### CAPITULO I OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y FANALIDAD

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** El presente Reglamento, tiene por objeto establecer los “Mecanismos de Deliberación en los Proyectos de Decreto Supremo y Anteproyectos de Ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado”.

**ARTÍCULO 2.- (ÁMBITO DE APLICACIÓN).** El presente Reglamento se aplica al Órgano Ejecutivo a través de los Ministerios de Estado, así como las Autoridades de Fiscalización y Control competentes de los sectores regulados, instituciones públicas autárquicas, descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, que ejerce tuición o dependencia sobre las mismas.

**ARTÍCULO 3.- (FINALIDAD).** El presente Reglamento tiene por finalidad, la participación social, a través de la deliberación de los actores, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, con representantes del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

#### CAPITULO II DEFINICIONES Y COMPETENCIAS

**ARTÍCULO 4.- (DEFINICIONES).** I. Para la aplicación del presente Reglamento, rigen las siguientes definiciones:

- a) **Actores.** Son actores la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas.
- b) **Tipos de actores.** Orgánicos. Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente. Comunitarios. Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas

las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización. Y, Circunstanciales. Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

- c) **Cooperación.** Es la ayuda o apoyo para el trabajo conjunto entre las servidoras y los servidores públicos, instituciones y los actores, a fin de que las acciones y esfuerzos realizados cumplan con un objetivo común;
- d) **Informalismo.** El procedimiento de deliberación, se llevará a cabo de manera eficiente, sin ritos excesivos;
- e) **Independencia.** Toda la actuación en las JD, debe ser objetiva y alejada de toda injerencia o presión;
- f) **Mecanismos de deliberación.** En un sentido amplio, es la apertura de espacios en el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, de participación mediante la deliberación, con la incorporación de los “actores” en la toma de decisiones en la gestión de los asuntos públicos. En un sentido estricto, son los procesos o pasos previos a la toma de decisiones en conjunto, en la cual los representantes del Órgano Ejecutivo y los “actores” evalúan los pros y contras de los proyectos de decreto supremo o anteproyectos ley, desde diversos puntos de vista y deliberan para considerar y pensar críticamente sobre su contenido para llegar a una posición consensuada.
- g) **Jornadas Deliberativas - JD.** Es la materialización de los mecanismos de deliberación, a través de las: Mesas de Encuentros Plurales - MEP; Mesas Técnicas Deliberativas - TD; y Mesas de Coordinación Interinstitucional - MCI.

II. Para la aplicación del presente Reglamento, se establecen las siguientes abreviaciones:

- a) Jornadas Deliberativas - JD;
- b) Mesas de Encuentros Plurales - MEP;
- c) Mesas Técnicas Deliberativas - MTD;
- d) Mesas de Coordinación Interinstitucional - MCI;
- e) Máxima Autoridad Ejecutiva - MAE.

**ARTÍCULO 5.- (COMPETENCIAS).** Para la aplicación del presente Reglamento, las tareas, habilidades, actitudes y capacidades, de carácter enunciativo y no limitativo, son las siguientes:

- a) **Tareas a desempeñar por los integrantes en las Jornadas Deliberativas – JD.**

1. Manifiestar y exponer la necesidad del desarrollo del proyecto normativo;
2. Elaborar un cronograma de reuniones para convocar las MTD;
3. Monitorear el inicio, desarrollo y la ejecución de reuniones y consensos;
4. Constituir las MTD, por los técnicos y jurídicos del Ministerio y de los actores;
5. Gestionar todas las acciones necesarias para actuar sobre las medidas asumidas en las JD;
6. Realizar el diagnostico, identificar el problema y sugerir las eventuales soluciones comunes;
7. Elaborar, deliberar y consensuar el proyecto de norma, objeto de la JD.

b) **Competencias de los miembros de las Jornada Deliberativas – DJ.**

1. **Habilidades.**

- Para escuchar bien y comunicar el interés, el respeto, la ayuda y la empatía a cada una de los miembros;
- Para identificar y superar las barreras de comunicación entre cada uno de los miembros;
- Para identificar incongruencias argumentativas durante el proceso de la deliberación;
- Para identificar cuál es el conflicto que se pudiera plantear;
- Necesarias para analizar la posible solución al conflicto;
- Para llegar al consenso;
- A la hora de utilizar las estructuras institucionales y los recursos para ayudar en el cumplimiento de la decisión adoptada;
- Para documentar el caso, de manera que se pueda evaluar, con posterioridad, el proceso que va a seguirse hasta llegar a la recomendación;
- Para que cada una de los miembros implicados, pueda comunicar sus preferencias y sea escuchado por los otros;
- Para sintetizar el desenlace de la deliberación.

2. **Actitudes y capacidades.**

- Actitud de respeto por el otro. Los valores son convicciones personales y el

lenguaje empleado en el debate debe ser respetuoso con los valores de los otros participantes, aunque no se los comparta;

- Saber escuchar los argumentos contrarios y esforzarse por entenderlos mediante las preguntas correspondientes;
- Capacidad para argumentar de manera racional y razonable;
- Capacidad de autocrítica para poder identificar los prejuicios propios, poco o mal argumentados;
- Contención emotiva: cuando algún argumento ajeno causa alguna sensación negativa, malestar, dolor o indignación es mejor callar y no responder inmediatamente;
- Predisposición para identificar y asumir los aspectos positivos y complementarios en las razones y argumentos del otro.

### **CAPITULO III PRINCIPIOS, PUBLICIDAD, VINCULATORIEDAD Y PLAZO**

**ARTÍCULO 6.- (PRINCIPIOS).** En el desarrollo de las JD, se deberá garantizar los principios de igualdad, oralidad, informalidad, gratuidad y publicidad, para la deliberación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

**ARTÍCULO 7.- (CARACTER PÚBLICO).** Las JD, son de carácter público y presenciales. De manera excepcional o cuando las condiciones así lo requieran, las JD, se podrá realizar a través de medios de tecnologías de comunicación e información.

**ARTICULO 8.- (CARÁCTER VINCULANTE).** El acta de consenso como resultado final de la participación con deliberación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, es de carácter vinculante.

**ARTICULO 9.- (PLAZO).** Las JD, de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, desde su inicio hasta la suscripción del acta de consenso, deberá ser realizada en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles, computables a partir del inicio de las Mesas de Encuentros Plurales - MEP. Dicho plazo podrá ser ampliado por única vez, mediante resolución del Ministerio proyectista, por otros noventa (90) días hábiles.

### **CAPÍTULO IV CONFORMACIÓN Y ETAPAS DE LAS JORNADAS DELIBERATIVAS - JD**

**ARTÍCULO 10.- (CONFORMACIÓN).** I. Las JD, se encuentran conformadas por las MEP, MTD y MCI.

II. La estructura de las Mesas de Encuentros Plurales - MEP, es la siguiente:

- a) **Máxima Autoridad Ejecutiva – MAE.** Es la Máxima Autoridad Ejecutiva – MAE, del Ministerio proyectista, que tendrá a su cargo el inicio y apertura de las Mesas de Encuentros Plurales – MEP. De manera excepcional, el inicio y apertura de las MEP, se podrá delegar a un Viceministro.
- b) **Representantes y equipo técnico de los “actores”.** Representante(s) de los actores, y personal del equipo técnico, relacionados al tema.
- c) **Moderadora(or).** Es la persona que tiene a su cargo la conducción y coordinación de las ME, (Dar la palabra, manejar los tiempos y mantener un ambiente de cordialidad).
- d) **Profesional Analista.** Personal de la Unidad de Análisis Jurídico del Ministerio proyectista, o la instancia o la persona equivalente, cuando el proyectista no sea el Ministerio.
- e) **Redactora(or).** Es el personal delegado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos o de la Unidad de Análisis Jurídicos del Ministerio proyectista, quien deberá entre otras tareas:
  1. Llevar el registro de asistencia de los participantes.
  2. Ser enlace de relacionamiento comunicacional de las reuniones con los demás miembros.
  3. Llevar a su cargo el registro de los temas, actas, acuerdos y decisiones asumidos.
- f) **Profesional de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE.** Es el personal profesional delegado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE.

III. La estructura de las Mesas Técnicas Deliberativas – MTD, es la siguiente:

- a) **Representantes y Equipo Técnico de los actores.** Representante(s) de los actores, y personal del equipo técnico, relacionados al tema.
- b) **Moderadora(or).** Es la persona que tiene a su cargo la conducción y coordinación de la Mesa Técnica Deliberativa - MTD, la cual debe tener conocimientos del tema, e interrelacionar con los demás miembros de la mesa. (Dar la palabra, manejar los tiempos y mantener un ambiente de cordialidad entre los miembros).

Recae en la Directora(or) General de Asuntos Jurídicos o la Jefa(e) de la Unidad de Análisis Jurídicos del Ministerio proyectista. La misma, informará a los inmediatos superiores, respecto a las necesidades y decisiones tomadas en las reuniones.

- c) **Profesional Analista.** Personal de la Unidad de Análisis Jurídico del Ministerio proyectista, o la instancia o la persona equivalente, cuando el proyectista no sea el Ministerio.
- d) **Redactora(or).** Es el personal delegado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos o de la Unidad de Análisis Jurídicos del Ministerio proyectista, quien deberá entre otras tareas:
  - 1. Llevar el registro de asistencia de los participantes.
  - 2. Ser el nexo o enlace de relacionamiento comunicacional de las reuniones con los demás miembros.
  - 3. Llevar a su cargo el registro de los temas, actas, acuerdos y decisiones asumidos.
- e) **Profesional de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE.** Es el personal profesional delegado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE.
- f) **Representante de Ministerio de Estado invitado.** Representante del Ministerio de Estado relacionado con sus atribuciones.

**IV.** La estructura de las Mesas de Coordinación Interinstitucional - MCI, en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE, será dispuesta por el Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social.

**ARTÍCULO 11.- (PROCEDIMIENTO).** El procedimiento de deliberación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, en las JD, se desarrollará en las siguientes etapas:

- a) Etapa de inicio;
- b) Etapa de desarrollo;
- c) Etapa final.

**ARTÍCULO 12.- (ETAPA DE INICIO).** Esta etapa comprende la realización del inicio hasta la conclusión de las Mesas de Encuentros Plurales - MEP.

- a) **Mesas de Encuentros Plurales - MEP.** Las MEP, son el primer acercamiento entre representantes del Órgano Ejecutivo con los actores.
- b) **Convocatoria.** La convocatoria para el inicio de las MEP, será realizada por la MAE, del Ministerio proyectista de la norma, la misma deberá contener mínimamente: la autoridad convocante, objeto de la convocatoria, fecha, hora y lugar de la reunión.
- c) **Actividades.** Las actividades a ser desarrolladas, son las siguientes:
  - 1. Se manifestará y expondrá, entre otros, la motivación y la necesidad del proyecto de decreto supremo o anteproyecto de ley, asimismo, se dará a conocer las bases principales y los lineamientos del proyecto normativo. Se atenderá y absolverán las inquietudes y dudas que pudieran presentarse;
  - 2. Se conformará las MTD, que se constituyen en los equipos de trabajo;
  - 3. Se realizará la distribución de tareas y el cronograma de reuniones a realizarse.
  - 4. El Ministerio proyectista, proporcionará a los actores, el proyecto de norma;
  - 5. Se realizará un diagnóstico situacional y se pondrá el mismo a conocimiento de las autoridades, para el inicio de la segunda fase;
  - 6. Cierre mediante acta, de la etapa de inicio.

**ARTÍCULO 13.- (ETAPA DE DESARROLLO).** Esta etapa comprende la realización del inicio hasta la conclusión de las Mesas Técnicas Deliberativas - MTD.

- a) **Mesas Técnicas Deliberativas - MTD.** Las MTD, son espacios de participación técnica activa y deliberativa de los actores respecto al proyecto de decreto supremo o anteproyecto de ley, con los representantes del Ministerio proyectista. En ésta fase:
  - 1. Se intercambian experiencias de vida, manifiestan las sugerencias y aportes, desde su perspectiva;
  - 2. Se realiza la argumentación, el análisis técnico y jurídico, así como los ajustes al proyecto de norma.
- b) **Sistematización de propuestas.** Concluida las MTD, la Jefa(e) de la Unidad de Análisis Jurídicos del Ministerio proyectista, realizará la sistematización y consolidación del proyecto de norma, misma que será remitida para su conocimiento a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para que, a su vez, sea remita a la Máxima Autoridad Ejecutiva – MAE, para ser puesto a

conocimiento de los “actores”. De existir observaciones a la propuesta normativa, se convocará a reuniones a los actores para consensuar las mismas.

- c) **Suscripción del acta de consenso.** El acta de consenso será suscrita entre la MAE y los “actores”. El proyecto de norma y demás requisitos, serán remitidos a la MAE, para su remisión al Ministerio de la Presidencia, en el marco del Artículo del 124 del Decreto Supremo N° 4857.

**ARTÍCULO 14.- (ETAPA FINAL).** Esta etapa comprende la realización del inicio hasta la conclusión de las Mesas de Coordinación Interinstitucional - RCI, entre el Ministerio proyectista, los actores, Ministerios convocados y la UDAPE. Para tal efecto, la UDAPE, como Secretaría Técnica del Consejo de Política Económica y Social - CONAPES, en el marco del Reglamento Interno del CONAPES.

**ARTÍCULO 15.- (EVALUACIÓN DE LAS JORNADAS DELIBERATIVAS – JD).** La evaluación de las JD, será realizada 2 veces al año. La misma, le corresponde al Ministerio proyectista de la norma. La documentación, actas, compromisos, cronograma de las JD y las normas aprobadas, serán la base para dicha evaluación.

----- 0 -----

**4.1.5. Propuesta – Modificación del Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social – CONAPES, aprobado en Reunión N° 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.**

Consejo de Política Económica y Social – CONAPES, emitió el Reglamento Interno, en Reunión N° 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, es decir, a la fecha cuenta con tres (3) modificaciones.

El referido Reglamento Interno, establece el procedimiento específico que regula el tratamiento, análisis y evaluación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

De una revisión de la normativa que regula la tramitación de los proyectos de norma, antes señalados; y, como consecuencia de la modificación a ser realizada del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, para efectos de aplicación de los mecanismos de deliberación y de una armonía jurídica, es necesario realizar modificaciones e incorporaciones, en el Reglamento Interno del CONAPES.

**4.1.5.1. Desarrollo de la Propuesta.**

A continuación, se desarrolla la propuesta del proyecto de Resolución:

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN**  
**CONSEJO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL**  
**RESOLUCIÓN DE CONSEJO N°...**

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** La presente Resolución, tiene por objeto realizar modificaciones e incorporaciones en el Reglamento Interno, aprobado en Reunión N° 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.

**ARTÍCULO 2.- (MODIFICACIONES E INCORPORACIONES).** I. Se modifica el primer párrafo del numeral 5 del inciso c) del Artículo 11 del Reglamento Interno, probado en Reunión N° 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, con el siguiente texto:

“5. Cuando existan observaciones referidas al contenido del proyecto normativo o la documentación de respaldo, la Secretaría Técnica del Consejo convocará a reuniones de coordinación interinstitucional a las entidades involucradas de acuerdo con sus atribuciones, las cuales deberán priorizar la asistencia de sus servidoras y servidores públicos, mismos que contarán con la facultad para asumir decisiones institucionales, asimismo, convocará a los actores del sector involucrados. En dicha reunión se levantará un acta de consenso, debiendo los asistentes poner en conocimiento de sus máximas autoridades ejecutivas, el contenido de la misma.”

II. Se incorpora el numeral 6, en el inciso b) del Artículo 10 del Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social, probado en Reunión N° 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, con el siguiente texto:

“Acta de consenso suscrita por la Ministra(o) con los actores del sector involucrados.”

Es dado a los ...

----- 0 -----

## **CAPÍTULO V – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En atención a la investigación realizada, se arriba a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

### **5.1. Conclusiones.**

- El primer objetivo específico planteado referido a los fundamentos teóricos y jurídicos fue cumplido. En el proceso de investigación respecto a los fundamentos teóricos, se identificaron teorías, principios y características, que sustentan la deliberación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, como algo positivo.

Asimismo, los fundamentos jurídicos constitucionales y legales, desarrollados por el Estado Boliviano e identificados en la presente investigación, resultan valiosos para considerar que, la participación a través de la deliberación de los ciudadanos, organizaciones sociales y la sociedad, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, son esenciales para la sociedad boliviana.

- El segundo objetivo específico planteado con relación al análisis de la normativa que regula la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley fue cumplido. Como se pudo evidenciar del análisis realizado en la presente investigación, la normativa que regula el tratamiento, análisis y evaluación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, es realizado en el marco de lo dispuesto por el Artículo 124 y 125 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, así como del Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social - CONAPES, aprobado en Reunión N° 5/2017, de 6 de febrero de 2017 y modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023.

El Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, establece de manera general, la forma de presentación, el inicio de trámite y los requisitos que deben cumplir los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley.

Asimismo, el Reglamento Interno del Consejo de Política Económica y Social - CONAPES, desarrolla de manera detallada el procedimiento, requisitos comunes y requisitos específicos, para los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley; el procedimiento para proyectos de tramitación ordinario, de tramitación por vía rápida y presentados en sala; la instancia encargada del tratamiento, análisis y evaluación (Secretaría Técnica del Consejo); la etapa de coordinación interinstitucional; y, la remisión al Consejo mediante agenda para su decisión final de los proyectos normativos.

La normativa vigente para la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, responde a un tratamiento, análisis, evaluación y consideración, exclusivo o reservado para las servidoras y los servidores públicos de los Ministerios de Estado, y las entidades o instituciones relacionadas o alcanzadas por el proyecto de norma. La normativa referida no permite la participación con deliberación por los ciudadanos, las organizaciones sociales y la sociedad, en los proyectos normativos.

- El tercer objetivo específico planteado de comparar la regulación jurídica en Bolivia, respecto a otros países fue cumplido. En el proceso de revisión de la normativa que regula la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley, se verificó que, a nivel internacional, existen diferencias respecto a los tipos o clases de Decretos, su forma de emisión y la participación deliberativa de la sociedad en la elaboración de los proyectos normativos.

Por otro lado, se pudo evidenciar que, a nivel internacional como local, se reconoce la importancia del desarrollo normativo, producido por el Órgano Ejecutivo. En el caso nacional se encontró la existencia de regulación respecto a la tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley; sin embargo, se considera que los mismos pueden ser mejorados en comparación con la legislación extranjera, de manera específica en comparación con los Estados de Colombia y Argentina. Si bien, existe normativa nacional, las mismas no refieren a la participación de manera deliberativa de la sociedad, en los proyectos normativos.

- El cuarto objetivo específico, relacionado al diseño de propuesta de mecanismos de deliberación y la modificación de la normativa de tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley fue cumplido. La presente investigación identificó los fundamentos teóricos y jurídicos, enfocados a la deliberación, los mismos que fueron base para la elaboración del diseño de las propuestas.

Los Mecanismos de Deliberación, fueron elaborados con un enfoque práctico, bajo el entendido de que la ciudadanía, los sectores sociales y la sociedad, desean participar de manera deliberativa en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, la misma se está convirtiendo en una necesidad. Asimismo, las modificaciones planteadas de la normativa que regula la tramitación de proyectos de norma, responden a los ajustes para materializar los Mecanismos de Deliberación, concebidos por la presente investigación.

Como conclusión general se puede señalar que, en la elaboración de los proyectos de decreto supremos y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado,

se requiere la participación de forma deliberativa de la ciudadanía, los sectores sociales y la sociedad, encaminado a una construcción colectiva y de consenso.

En este sentido, y ante la falta de participación de forma deliberativa de la ciudadanía, los sectores sociales y la sociedad, en los proyectos de decreto supremos y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, se propone los Mecanismos de Deliberación.

## **5.2. Recomendaciones.**

El Artículo 124 y 125 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, así como el Reglamento Interno del CONAPES, probado en Reunión N° 05/2017, de 6 de febrero de 2017, modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, establecen la normativa que regula el procedimiento así como los requisitos para la tramitación de proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, es que se entiende o se puede comprender que el Estado ha visto la necesidad de contar con una regulación específica, para los proyectos de norma.

Es en el anterior contexto, dada la importancia de la temática y como impulsor de la democracia deliberativa, es que se recomienda:

- Que bajo el enfoque de los Mecanismos de Deliberación, elaborados y, establecidos en la presente investigación, se incorporen los mismos, en la normativa que regula el procedimiento de tramitación de los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado. Es en este sentido, para una efectiva implementación de los Mecanismos de Deliberación, la misma presenta un modelo de instancias que no existen actualmente; sin embargo, deben ser desarrollados para su materialización. Esta es la faceta normativa de cambio de realidad institucional y práctica.
- Que los mecanismos de deliberación, sean aprobados mediante decreto supremo, asimismo, se aprueben las modificaciones del Artículo 124 del Decreto Supremo N° 4857, de 6 de enero de 2023, Organización del Órgano Ejecutivo, así como del Reglamento Interno del CONAPES, aprobado en Reunión N° 5/2017, de 6 de febrero de 2017 y modificado en Reunión N° 39/2017, de 2 de octubre de 2017 y modificado por Resolución N° 01/2023, de 27 de febrero de 2023, propuestas en la presente investigación, a fin de contar con un marco normativo con disposiciones nítidas respecto a la naturaleza y alcance de los Mecanismos de Deliberación.

- Que los Ministerios de Estado, así como las Autoridades de Fiscalización y Control competentes de los sectores regulados, instituciones públicas autárquicas, descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, que ejerce tuición o dependencia sobre las mismas, apliquen los mecanismos de deliberación, en los proyectos de decreto supremo y anteproyectos de ley.
- Realizar ciclos de capacitación a las servidoras y los servidores públicos de los Ministerios de Estado, así como las Autoridades de Fiscalización y Control competentes de los sectores regulados, instituciones públicas autárquicas, descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, que ejerce tuición o dependencia sobre las mismas, para el buen manejo y la correcta aplicación de los Mecanismos de Deliberación.
- Realizar ciclos de capacitaciones de los mecanismos de deliberación, a la ciudadanía, organizaciones sociales y la sociedad, sobre todo a los jóvenes comprometidos con la vida política, para que su formación sea propositiva, de manera que a futuro tengamos ciudadanos capaces de afrontar el reto de participar con amplitud en cualquier actividad de gestión de los asuntos públicos, de esa forma, fortalecer el ejercicio de la democracia en Bolivia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asbún , J. (2007). *Derecho Constitucional General*. Kipus.
- Bidart Campos, J. G. (1980). *La teoría de la forma de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de cultura económica.
- Bielsa, R. (1950). *Ideas Generales sobre el Régimen Jurídico del Decreto-Ley*. Universidad Mayor de San Andrés.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* (Undécima edición). Heliasta S.R.L.
- Charles de Secondat, B. (1984). *El espíritu de las leyes*. Heliastra S.R.L.
- Cohen, J. (1997). *Deliberation and democratic legitimacy. (Deliberación y legitimidad democrática)* Blackwell Publishers.
- Cortina, A. (23 de Agosto de 2004). Democracia deliberativa. *El País*.  
[https://elpais.com/diario/2004/08/24/opinion/1093298406\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/08/24/opinion/1093298406_850215.html)
- De Aquino, S. (1980). *Summa Teológica*. Sol.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. CESU-UMSS-Plural.
- Del Real Alcalá, J. A. (2009). "La Construcción de la Plurinacionalidad desde las Resoluciones del Nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Desafíos y resistencias". Universidad de Jaén, España.
- Dermizaky, P. (2010). *Derecho Constitucional* (9na ed.). Kipus.
- Díaz, B. (30 de Agosto de 2004). Introducción a la Democracia Participativa. *El Clarín*.
- Diccionario de la Lengua Española. (1992). <https://dle.rae.es/deliberar?m=form>
- Elster, J. (1998). *La Democracia Deliberativa*. Gedisa.
- Gambeta, D., & Elster, J. (1998). *La Democracia Deliberativa*. Gedisa.
- Habermas, J. (1991). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Península.
- Habermas, J. (1994). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho*. Trotta.
- Heródoto. (1965). *Historias*. Sol.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Ariel.

Montero F. y Morlans M. (2009). *Para Deliberar en los Comités de Ética - Comité de Ética Asistencial Hospital Universitari Vall d'Hebron Barcelona* (1ra ed.).

<https://www.bioeticanet.info/wp-content/uploads/2022/08/PARA-DELIBERAR.pdf>

Morlino, L. (1991). *Manual de Ciencia Política*. Alianza.

Nino, C. (1997). *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Gedisa.

Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. Porrúa.

Ossorio, M. (1992). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Política y Sociales*. Heliasta S.R.L.

Rawls, J. (1996). *El Liberalismo político*. Grijalbo/Mondadori.

Sagüés, N. P. (2004). *Teoría de la Constitución*. Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma SRL.

Sartori, G. (1988). *La Teoría de la democracia*. Madrid, Alianza.

Valencia Vega, A. (1984). *Fundamentos de Derecho Político* (4ta ed.). Juventud.

Velasco, J. C. (2009). *Democracia y deliberación pública*. Confluencia XXI.

Zegada, M. T. (2011). *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. Clacso.

## REFERENCIAS JURÍDICAS

- Asamblea Constituyente de Bolivia. (7 de febrero de 2009). *Constitución Política del Estado*.  
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>
- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). *Constitución de Ecuador*.  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador\\_2021?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=es)
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (30 de junio de 2010). *Ley N° 026. Ley del Régimen Electoral*. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (5 de febrero de 2013). *Ley N° 341. Ley de Participación y Control Social*. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de julio de 1991). *Constitución de Colombia*.  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2015.pdf?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=es)
- Asamblea Nacional de Ecuador. (24 de julio de 2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.  
[https://ces.gob.ec/lotaip/2020/Julio/Literal\\_a2/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%BAblicas.pdf](https://ces.gob.ec/lotaip/2020/Julio/Literal_a2/C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%BAblicas.pdf)
- Consejo de Política Económica y Social de Bolivia. (27 de febrero de 2023). *Resolución del Consejo N° 01/2023. Reglamento Interno*.  
[https://udape.gob.bo/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=97](https://udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=97)
- Congreso Constituyente Democrático. (29 de diciembre de 1993). *Constitución Política del Perú*. [https://www.constituteproject.org/constitution/Peru\\_2021?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2021?lang=es)
- Honorable Congreso Nacional de Bolivia. (19 de marzo de 1997). *Ley N° 1779. Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral*. Gaceta Oficial de Bolivia.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (15 de enero de 1995). *Ley N° 24430. Reforma de la Constitución de la Nación Argentina*.  
[https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina\\_1994?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=es)
- Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI. (01 de julio de 2005). *Procedimiento Interno N° OAJ-005-05*.  
[http://sinpad.indeci.gob.pe/IntranetOracle/Documentos/OAJ\\_005\\_05\\_Tr\\_341mite\\_Decreto\\_Supremo\\_1ra\\_Versi\\_363n.pdf](http://sinpad.indeci.gob.pe/IntranetOracle/Documentos/OAJ_005_05_Tr_341mite_Decreto_Supremo_1ra_Versi_363n.pdf)
- Poder Ejecutivo de Perú. (30 de junio de 2021). *Decreto Supremo N°126–2021–PCM*.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1990823/DS%20N%C2%B0%20126-2021-PCM.pdf.pdf?v=1625249023>

Órgano Ejecutivo de Bolivia. (2019). *Constituciones Políticas del Estado 1826 - 2009*. Gaceta Oficial de Bolivia.

Órgano Ejecutivo de Bolivia. (7 de febrero de 2009). *Decreto Supremo N° 29894. Organización del Órgano Ejecutivo*. Gaceta Oficial de Bolivia.

Órgano Ejecutivo de Bolivia. (6 de enero de 2023). *Decreto Supremo N° 4857. Organización del Órgano Ejecutivo*. Gaceta Oficial de Bolivia.

Poder Ejecutivo de Bolivia. (8 de abril de 1999). *Decreto Supremo N° 25350. Aprueba el Manual de Técnicas Normativas*. Gaceta Oficial de Bolivia.

Poder Ejecutivo Nacional de Argentina. (3 de diciembre de 2003). *Decreto N° 1172*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763/texto>

Poder Ejecutivo Nacional de Argentina. (18 de diciembre de 1981). *Ley 22.520*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22520-48853>

Presidencia del Consejo de Ministros de Perú. (15 de julio de 2021). *Resolución Ministerial N° 156-2021*, PCM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020446/Texto%20Integrado%20ROF%20PCM%20Jul.pdf.pdf?v=1643322359>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto N° 1081*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

Presidencia de la República de Colombia. (julio de 2015). *Decreto N° 1609*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62888>

Presidencia de la República de Ecuador. (21 de mayo de 2020). *Decreto Ejecutivo N° 1066*. [https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/a2\\_Decreto\\_Ejecutivo\\_1066\\_mayo\\_2020.pdf](https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/a2_Decreto_Ejecutivo_1066_mayo_2020.pdf)

Presidencia de la República de Ecuador. (30 de agosto de 2021). *Decreto Ejecutivo N° 175*. [https://www.fielweb.com/App\\_Themes/InformacionInteres/DE175fw.pdf](https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/DE175fw.pdf)

Presidencia de la República de Ecuador. (18 de marzo de 2002). *Decreto Ejecutivo N° 2428*. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/ESTATUTO-DEL-RE%cc%81GIMEN-JUR%cc%81DICO-y-ADMINISTRATIVO-DE-LA-FUNCIO%cc%81N-EJECUTIVA.pdf>