



USAID | **BOLIVIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO A LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

Contract No. DFD-I-00-05-00219-00

TITLE OF REPORT.-

INFORME SOBRE EL DISEÑO DEL PROYECTO DE SANEAMIENTO

Submitted to:
Chemonics International Inc.

Date of Report

2006

This publication was made possible through support provided by the U.S. Agency for International Development. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.

CONTENIDO

Discusión preliminar

Revisión y discusión de la propuesta inicial

Revisión de la Propuesta Inicial Dos

A. Estructura General del Documento

B. Conceptualización y Justificación del Saneamiento Legislativo

C. Delimitación del Ámbito Institucional

D. El Desarrollo de la Metodología

Etapa A

Etapa B

Etapa C

Etapa D

INFORME SOBRE EL DISEÑO DE PROYECTO DE SANEAMIENTO

Discusión Preliminar

Asignado el diseño del Proyecto de Saneamiento Legislativo al Consultor Dr. Carlos Alarcón, mantuvimos un par de reuniones preliminares en las que se trató con carácter general la orientación del Proyecto y la necesidad de que su diseño permitiese optimizar de la mejor manera posible el tiempo requerido para su ejecución sin sacrificar por ello la calidad técnica del trabajo. Igualmente se intercambiaron ideas para establecer el soporte institucional del Proyecto, remarcando que además de garantizar la calidad técnica del trabajo, posibilite ante todo la sostenibilidad del mismo. En estas reuniones, se acordaron las siguientes directrices de orden general:

- Que, era prácticamente imposible que el trabajo descansa sobre la revisión absoluta de toda la legislación producida desde la fundación de la República, así se consideró conveniente la idea de partir de una clasificación previa del ordenamiento jurídico que tenga como eje matriz a la Constitución Política del Estado y contemple el espectro jurídico que al menos prima facie, se estime suficiente para garantizar la seguridad jurídica.
- Que, a fin de garantizar la ejecución del Proyecto y en resguardo de la atribución constitucional del Congreso Nacional en materia legislativa, se concluyó, en la necesidad de que la institucionalización del Proyecto, descansa al interior del Congreso Nacional a través de la conformación de una Comisión especialmente creada al efecto.
- Que, era necesario evitar la contaminación del Proyecto de intereses políticos partidistas para asegurar más bien el carácter estrictamente técnico del proceso de saneamiento legislativo propiamente dicho. En este sentido se llegó incluso a intercambiar ideas sobre las más convenientes modalidades de conformación de la misma y se convino también en la necesidad de involucrar en el proceso a otros órganos del Estado y en su caso a organizaciones de la sociedad civil, a objeto de que intervengan como validadores.

Revisión y Discusión de la Propuesta Inicial

Más adelante el consultor, Dr. Alarcón presentó un primer documento, que contiene ya el diseño del Proyecto (que a efectos de este informe denominaré Propuesta Inicial) y se programó una reunión de análisis de la propuesta, en la que debía incidirse básicamente sobre dos aspectos fundamentales que emergieron de la sola lectura de la propuesta y que fueron compartidas tanto por funcionarios del FIDEM como por mi persona, aspectos que por su importancia, hacen a la

totalidad del Proyecto: Por una parte, el tema institucional y por la otra, el aspecto metodológico.

No obstante, en dicha reunión que nos ocupó prácticamente toda una tarde, nos ocupamos con mayor detenimiento del tema institucional, en el entendido de que la definición del ámbito institucional de ejecución del Proyecto, la clarificación de las específicas funciones de los órganos involucrados y la dinámica de funcionamiento de estos, allana el camino por el que habrá de recorrer el vehículo del saneamiento (entiéndase metodología) hasta llegar a su meta final que es “la clarificación el ordenamiento jurídico efectivamente vigente”, por ello se insistió en la necesidad de que este camino sea de fácil acceso y lo más directo posible evitando idas y vueltas innecesarias. Es así que se recomendó al Consultor:

- Dejar claramente establecido, que el liderazgo del Proyecto lo tiene el Congreso Nacional, con un respaldo técnico altamente calificado y coadyuvado por los otros órganos del Estado a través de convenios de cooperación institucional.
- Hacer énfasis en que el objeto del Proyecto no es de creación de legislación nueva sino de depuración de la existente y que por consiguiente el perfil de la Comisión que a este efecto se cree, sea más técnico que político.
- Simplificar la estructura orgánica institucional del Proyecto, de modo que no de la impresión de que son una serie de órganos o instancias intervinientes y diferentes equipos técnicos de trabajo con dependencia funcional también disímil.
- Establecer claramente las atribuciones y funciones de los órganos involucrados y diferenciarlas expresamente de las contraprestaciones a las que se deberían obligar los involucrados.

Como se apuntó anteriormente en esta reunión de análisis de la “Propuesta Inicial”, el tiempo no nos permitió abordar el tema metodológico con la misma intensidad con que nos ocupamos del tema institucional, habiéndose observado de inicio y de manera general únicamente dos aspectos:

- La necesidad de lograr una mejor correspondencia entre las 6 medidas enumeradas en el enfoque metodológico del saneamiento, comprendido en la denominada “estática del proceso”, con las etapas de la fase de ejecución comprendidas en el punto 1.2.2 de la denominada “dinámica del proceso”, en función de clarificar la metodología propiamente dicha.
- La necesidad de incorporar en la delimitación y agrupación inicial del ordenamiento es decir en el “primer nivel de acotamiento”, el tema de los

tratados y convenios internacionales. Concretamente qué es lo que se debería hacer al respecto.

Cabe remarcar que el Consultor con la amplitud y la calidad profesional que le caracteriza asumió como válidos los criterios y sugerencias establecidos tanto en la reunión de análisis, así como los que se le hicieron llegar por vía mail y así presentó otro documento que (a los efectos de este informe) denominaré "Propuesta Inicial Dos".

Revisión de la Propuesta Inicial Dos

Revisada la "Propuesta Inicial Dos", se tiene que si bien en este último documento, en buena medida se recogen las observaciones, criterios y sugerencias antes descritas, considero que todavía falta aclararlos o precisarlos y corresponde además señalar algunas otras observaciones puntuales que por las razones antes expuestas, no pudieron ser abordadas.

A. Estructura General del Documento. La estructuración del Proyecto como "documento" dificulta su comprensión, pues desde el inicio hasta el final se entremezclan aspectos de la implementación institucional del Proyecto con aspectos metodológicos del objeto del Proyecto. Posiblemente pueda considerarse este aspecto como una cuestión meramente formal, sin embargo es por demás importante que el documento, en la medida de lo posible, sea autosuficiente con su sola lectura, para que cualquier miembro del Congreso Nacional tenga una idea cabal o aproximada del Proyecto, su importancia y del cómo será llevado a cabo. Esto resulta fundamental sobre todo a la hora de que los parlamentarios aprueben la Resolución Camaral que legitimará y dará vida al Proyecto y obviamente es igualmente importante para facilitar la implementación del Proyecto.

En esta perspectiva, estimo conveniente reordenar el documento en acápites que engloben y permitan identificar con claridad, al menos los siguientes aspectos: a) La conceptualización y justificación del saneamiento legislativo; b) La delimitación del ámbito institucional en el que se ejecutará el proyecto; c) El desarrollo de la metodología (en sentido estricto) del saneamiento legislativo; d) La adecuación de la infraestructura y la identificación de los recursos humanos y materiales; y, e) El establecimiento de las obligaciones o contraprestaciones de los involucrados.

A modo de recomendación general se sugiere: a) una verificación de posibles repeticiones innecesarias y de errores de redacción, tal como el que se registra en las tres primeras líneas del párrafo "D" de la página 7 que textualmente dice: *"La unificación y concordancia de la legislación depurada. Con el resultado de la depuración en cada Bloque la formulación de un proyecto de ley sobre Texto Único, Ordenado y Concordado. Ley "Inicial" porque a partir...Etc."*. Como puede advertirse se trata de una redacción que dificulta notablemente su comprensión; y, b) a fin de no interrumpir la comprensión y continuidad del documento, debería

evitarse la inclusión de extensos listados que ocupan más de 4 páginas como sucede con el referido a las áreas de legislación y el referido a los equipos de trabajo, por lo que sería recomendable su conversión en anexos

B. Conceptualización y Justificación del Saneamiento Legislativo.

Pareciera que el documento parte del supuesto de que todos conocemos que es el “saneamiento legislativo” y así de inicio se ocupa de cuestiones de orden metodológico como es la clasificación previa en áreas y bloques de legislación. Cuando en rigor de verdad el “saneamiento legislativo” puede implicar diversos entendimientos y en consecuencia puede tener también diversos alcances, entonces es necesario que todos los involucrados en el Proyecto, tengamos una concepción uniforme de lo que a los efectos de su ejecución, vamos a entender por “saneamiento legislativo” de modo que desde su inicio, hablemos todos, un único lenguaje y actuemos en consecuencia.

Por otra parte, la justificación de este proyecto, es decir la necesidad y beneficios de su realización, no debería leerse entre líneas como sucede en el documento, sino que debería estar expresamente explícita en términos de su importancia para el fortalecimiento institucional del propio Parlamento; de certeza y seguridad jurídica para la sociedad; y, de oportunidad o pertinencia atendiendo a la coyuntura que atraviesa nuestro país.

Sobre el último punto (oportunidad) debería explicitarse con mayor contundencia los fundamentos que logren la convicción sobre su pertinencia. Puesto que una primera apreciación, en las actuales circunstancias, podría dar la impresión – cierta o no – de que estando próximos a contar con una nueva Constitución Política (que posiblemente cambie radicalmente la estructura y organización del Estado), todas las leyes anteriores a la vigencia de la nueva Constitución, deberían ser reformuladas para su encuadre constitucional y que en consecuencia “sanear” ese ordenamiento que dejará de estar vigente en el corto o mediano plazo, carecería de sentido.

También estimo conveniente que a modo de justificación del Proyecto, con carácter previo a hacer referencias de orden metodológico, se haga hincapié en la naturaleza o el carácter del “modelo” adoptado, es decir que se basa en una alianza estratégica entre el Congreso y el ámbito académico, concretamente las Universidades. Esto ayudaría mucho a dejar sentado desde un principio el carácter eminentemente técnico del Proyecto, su factibilidad en términos de sostenibilidad y sobre todo ayudaría a evitar que los parlamentarios vean en el Proyecto, como sucede en muchos casos, una oportunidad para dotar de empleo o cargos a sus correligionarios.

C. Delimitación del Ámbito Institucional. Por razones estrictamente operativas y de funcionalidad del Proyecto, se discutió y se remarcó mucho la importancia de contar con un marco institucional de ejecución del Proyecto que sea, simple, accesible, no burocrático, viable políticamente y acorde a la

reglamentación parlamentaria. Lamentablemente este extremo todavía no logra verse reflejado en la “Propuesta Inicial Dos”.

Por una parte, el documento parte de un “compromiso institucional” (punto I.1.4. Pág.8), en el que, al menos aparentemente, sitúa en un plano de igualdad al Congreso y a los otros órganos del Estado involucrados en el Proyecto; cuando en realidad ciertamente no es así; por eso, este particular debería ser abordado desde la perspectiva de institucionalización del proceso, lo que implica hacer mayor énfasis en el posicionamiento y liderazgo institucional del Proyecto al interior del Congreso Nacional, sin desmerecer o dejar de lado el rol de los otros órganos del Estado. Por ello, parece más conveniente hablar de posicionamiento institucional, con todo lo que ello implica, en vez de compromiso institucional.

Por la otra, el documento sigue reflejando una estructura orgánica complicada, que a su vez, en el orden metodológico (como se verá más adelante) complica el tratamiento legislativo de los resultados del saneamiento propiamente dicho. En consecuencia esta parte es la que requiere de mayores ajustes, que a mi entender, podría ser superada siguiendo las directrices o pautas enumeradas a continuación y que se ajustan a la lógica del proceso legislativo:

1. El Congreso aprueba el Proyecto de Saneamiento en su integridad, incluida la metodología.
2. El Congreso encomienda la ejecución del Proyecto a dos instancias: a) La Comisión Mixta de Saneamiento Legislativo (CMS) y b) El Equipo Técnico de Saneamiento (ETS) dependiente de la Presidencia del Congreso.
3. El Equipo Técnico de Saneamiento (ETS) se encarga de realizar el saneamiento propiamente dicho hasta la formulación de los anteproyectos de Ley a los hubiere lugar y los remite a la Presidencia del Congreso.
4. La Presidencia remite el anteproyecto de ley a la Comisión Mixta de Saneamiento Legislativo (CMS) a objeto de que elabore el informe de Comisión recomendando la aprobación o el rechazo del anteproyecto de Ley.

Adicionalmente, sería conveniente que la estructura orgánica sea graficada en un organigrama para facilitar más aún su comprensión.

D. El Desarrollo de la Metodología. Por los aspectos señalados a tiempo de observar la estructura general del proyecto como “documento”, es decir la dispersión y mezcla de cuestiones de orden institucional y metodológicas; la metodología del saneamiento que es el eje central del proyecto se ve notoriamente diluida y hasta “parecería inexistente”. En este sentido, apuntaría las siguientes recomendaciones:

Tal como se señaló anteriormente convendría desarrollar en un acápite especial la metodología strictu sensu es decir, el como se desarrollará al interior de los equipos de trabajo (mentores y pasantes), la depuración strictu sensu, y en lo

posible graficar estos pasos en un flujograma que permita visualizar cada uno de estos pasos. En este sentido, convendría subsanar en la denominada “fase de Ejecución” o precisar algunos vacíos e imprecisiones, que ante la posibilidad de que sean aparentes u obedezcan a mi incomprensión, me permito expresarlos a continuación en forma de interrogantes y sugerencias:

- **Etapa A.** Se habla de “identificación, selección, clasificación y registro”, ¿Estos términos son sinónimos?; ¿concurren en un mismo momento o siguen un orden secuencial?; ¿cómo se procede técnicamente en cada una de estas actividades del paso 1?
¿Es imprescindible el informe requerido en el paso 2? Si esto es así, ¿dicho informe no debería más bien ser presentado a la Comisión una vez que se ha recogido y procesado las observaciones del dictamen de las entidades validadoras?, de modo que la Comisión Mixta cuente con mayores elementos de juicio para adoptar su decisión, porque además parecería que la decisión final la toman las entidades validadoras y no la Comisión. Esta interrogante la considero pertinente también para las etapas B y C,
- **Etapa B.** ¿Cómo se determina la norma madre o configuradora? ¿Cómo se contrastan los resultados de la depuración “entre todos los bloques”?; ¿Qué significa exactamente “todos los bloques”, es decir cual es su alcance, se refiere a todos los bloques comprendidos en los equipos de trabajo, o a la totalidad de los bloques comprendidos en cada área de legislación?
- **Etapa C.** ¿El “proyecto de texto unificado, ordenado y concordado” y el “informe sobre la legislación unificada” son documentos distintos? Si esto es así, por qué se remite el “informe” a la Comisión y el “Proyecto” a las entidades validadoras?
¿Qué debe entenderse o cómo se delimita el alcance del texto unificado y concordado?; ¿Debe entenderse que cada bloque de legislación, una vez depurado debe concluir en una Ley única que comprenda o incluya las materias reguladas por las otras leyes?; ¿Es posible lograr esto en todos los bloques, por ejemplo en el caso del bloque 15 del área 1, o en los bloques 2 y 4 del área 4?
A propósito del texto unificado y concordado, se señala en punto “C” del enfoque metodológico (Pág. 7), que *“El Texto Único, Ordenado y Concordado puede requerir la elevación a rango de Ley de normas emanadas del Poder Ejecutivo que conforman una unidad o conjunto indisoluble con la disposición legal madre o configuradora en una determinada materia, como podría ser el caso, a título de ejemplo, de la materia laboral y tributaria”*. Acá caben las siguientes interrogantes: ¿En base a qué criterios se determinará esta necesidad?; ¿Esto implica la revisión de la normativa producida del Poder Ejecutivo, con qué alcance? Si esta necesidad es insalvable, ¿qué sentido tiene elaborar un Proyecto de Ley al solo efecto de elevar esa normativa a Rango de Ley? ¿No es más

conveniente y menos engorroso incorporar directamente esa normativa en el Proyecto de Texto Unificado?

- **Etapa D.** Como se señaló con anterioridad, esta etapa debería ajustarse lo más rigurosamente posible a la lógica del proceso legislativo. Es decir, que lo que en el plano legislativo les corresponde hacer a las comisiones, que no es otra cosa que el tratamiento preliminar (discusión técnica y política) de los Proyectos de Ley que en definitiva se traduce en la elaboración de un informe al pleno camaral recomendando la aprobación o no de la propuesta normativa, la misma que forma parte integrante e indisoluble del Informe de Comisión.

En esta lógica no encuadra la duplicidad de informes y el desdoblamiento del tratamiento preliminar de los Proyectos en dos Comisiones una (la Comisión Mixta) que apruebe únicamente el trabajo técnico (Comisión Mixta) y la otra (Ej. Comisión de Constitución) que revise el proyecto de ley y apruebe el informe de la Comisión anterior. Más incompatible aún con la lógica del proceso legislativo, resulta el hecho de que el Pleno del Congreso apruebe el informe de Comisión Mixta de Saneamiento y luego encomiende la elaboración del Proyecto de Ley correspondiente a una Comisión distinta; además de que el procedimiento legislativo el Pleno del Congreso, solo interviene cuando no hay compatibilidad de criterios respecto de un mismo proyecto de Ley, Ej. Cuando la Cámara Revisora modifica sustancialmente el Proyecto de Ley elevado por la Cámara de origen.

A su vez, el establecimiento de 2/3 como mecanismo de aprobación, resulta demasiada exigencia, especialmente si tomamos en cuenta que esta aprobación versa en realidad sobre el trabajo del equipo técnico; por otra parte resulta de difícil concreción, por ello precisamente en el tratamiento legislativo de los Proyectos de Ley al interior de las comisiones, el sistema de votación ha sido siempre la simple mayoría, como lo es también al interior del Pleno Camaral, por lo que se recomienda retomar como sistema de votación la simple mayoría.

Por otra parte, la metodología del saneamiento debe comprender también el mecanismo de validación de las fuentes informáticas; y, el contenido y metodología de los talleres de capacitación, extremos que en el documento si bien se encuentran señalados, no están explicitados. Otro aspecto que debería complementarse es el relativo al Bloque referido a los Tratados y Convenios Internacionales, ya que si bien se había acordado que sobre estos no se procedería a un saneamiento propiamente dicho, en cambio si se debía proponer el proyecto de ley para la ratificación en los casos correspondientes.

Para terminar me gustaría llamar la atención sobre un aspecto, que insisto, debería ser objeto de mayor reflexión o en su caso, debería merecer una explicación o justificación mayor y tiene que ver con la “Ley Inicial” a la que se hace referencia en el párrafo “D” de la página 7, por lo siguiente: Primero, no queda claro si esta “Ley Inicial” es la de reconocimiento de Áreas y Bloques (tal

vez por la defectos de redacción a los que ya hice referencia). Segundo, porque supuestamente el proceso de saneamiento, debería comenzar precisamente, eliminado con certeza las leyes no vigentes y luego proceder a la compatibilización interna del ordenamiento efectivamente vigente. Entonces parece un contrasentido que la declaratoria de vigencia en bloque, sea el primer paso. Entiendo que por razones metodológicas sea conveniente contar con un universo normativo determinado previamente y que este cuente con la aprobación correspondiente para garantizar su confiabilidad, pero de ahí a considerar necesaria la promulgación de una Ley de estas características, me parece que hay un trecho que vale la pena repensarlo.

Reynaldo Imaña Arteaga