Revista Andina de investigaciones en Ciencias Jurídicas



UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Central
ÓRGANO INTERNACIONAL ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Año 3 | Nº 5 | 2026

U A S B
Universidad Andina Simón Bolívar Sede Central
ÓRGANO INTERNACIONAL ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

REVISTA ANDINA DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS JURÍDICAS

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Central

Revista Andina de investigaciones en Ciencias Jurídicas:
Año: 3 – N° 5 - 2026

Presidencia del Comité Editorial: Dr. Grover A. Linares Padilla

Comité editorial/evaluador: (Orden alfabético)

Dra. María Elena Attard Bellido - *Universidad Andina Simón Bolívar*
Dr. Matias Castro de Achaval - *Universidad Nacional de Santiago del Estero*
Dr. Iván Carlos Arandia Ledezma - *Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.*
Dra. Nancy Susana Cardinaux - *Universidad de Buenos Aires.*
Dr. José Francisco Chalco Salgado - *Universidad del Azuay.*
Dr. Roberto Arturo Corrales Dorado - *Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.*
Dr. Rubén Martínez Dalmau - *Universidad de Valencia.*
Dr. Raúl Llasag Fernández - *Universidad Central del Ecuador.*
Dra. Freddy Huaráz Murillo - *Universidad Andina Simón Bolívar*
Dr. Farit Limbert Rojas Tudela - *Universidad Mayor de San Andrés.*
Dr. Alberto Alfredo Rubio - *Universidad de Flores.*
Dr. Alex Iván Valle Franco - *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*
Dr. Jaime Villalta Olmos - *Universidad Andina Simón Bolívar*
Dr. Enrique Napoleón Ulate - *Universidad de Costa Rica*
Dr. Juan Jaime Zubieta Arce - *Universidad Técnica de Oruro.*

Coordinación General / Editor: M.Sc. Antonio Enrique Durán Pacheco
Soporte informático de plataforma OJS: Ing. Joaquín Saavedra

Diagramación: Jorge Delfin Cuenca Churqui
Redaccion y estilo: Lic. Iván Bustillos Zamorano - Lic. María Virginia Ortiz Echazú

DL: 3-3-134-2024
ISSN: 3007-5335 (versión Impresa)
ISSN: 3007-6803 (versión On-line)
Impreso en octubre de 2026 en los Talleres Gráficos de la UASB, en Sucre-Bolivia.

Las opiniones y resultados alcanzados por los autores en los artículos científicos de esta revista, tienen carácter individual.

Todos los derechos reservados. se autoriza la reproducción parcial o total del material contenido en esta revista para fines exclusivamente educativos o investigativos, siempre y cuando se especifique la fuente y a los autores.

Contenido

Pág.

6 Presentación.
Grover A. Linares Padilla

9 Derechos de los Indígenas en las Constituciones brasileñas
Renan Apolônio de Sá Silva

43 Elaboración Hermenéutica de la norma Penal en Bolivia: desde enunciados normativos a la determinación del delito
Antonio Lennar Loredo Ríos

89 Integración de las administraciones Tributaria y Aduanera en Bolivia: viabilidad jurídica, condiciones institucionales y lineamientos de implementación
Maricarmen Matienzo Gamón

133 El derecho laboral en Colombia ante la reforma de 2025: evolución normativa, jurisprudencial y función del juez laboral
César Adil Durango Buelvas (Coord.)
Levis Esther Pastrana Tovar

169 Manillas Electrónicas: alternativa para reducir el hacinamiento en las cárceles bolivianas y su impacto económico.
Diego Jamil Meneses Espinoza

215 Estricto derecho en el proceso de Amparo en México: análisis comparativo con países de América Latina
José Guadalupe de la O Soto

265 Escrituras públicas simuladas en el Sistema Penal boliviano: análisis dogmático y perspectivas de tipificación
Aldo Ruben Silva Espinoza

305 Régimen de concesiones administrativas reformado por el DS 5216/2024 y sus resultados en Bolivia (2024–2025)
Rodrigo Iván Gutiérrez Guerra

343 Convocatoria para postular artículos.

349 Parámetros y criterios de evaluación de los artículos postulados.

PRESENTACIÓN

Con especial satisfacción, presentamos a la comunidad académica nacional e internacional el quinto número de la Revista Andina de Investigaciones en Ciencias Jurídicas, publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Central, que reafirma nuestro compromiso institucional con la investigación científica, la producción de conocimiento y la difusión del pensamiento jurídico latinoamericano.

Esta nueva edición representa un avance significativo en la consolidación de nuestra revista como un espacio académico de encuentro, reflexión y debate jurídico, abierto a investigadores, docentes y profesionales del Derecho de distintos contextos nacionales, destacando la proyección internacional, expresada en la participación de contribuciones y perspectivas académicas vinculadas a artículos provenientes de Brasil, Colombia, México, Ecuador y Bolivia.

Las temáticas abordadas en este número de la revista, trasuntan por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones brasileñas; las transformaciones del derecho laboral colombiano; el análisis comparado del proceso de amparo en México y otros países latinoamericanos; cuestiones penales, tributarias, administrativas y de contratación pública en Bolivia; así como la incorporación de experiencias y referentes normativos de Ecuador en los estudios comparados.

La pluralidad temática y geográfica de los trabajos publicados refleja la importancia de promover investigaciones jurídicas que trasciendan la interpretación aislada de las normas y contribuya a comprender los procesos sociales, económicos e institucionales que condicionan su aplicación.

Como Órgano Internacional Académico de la Comunidad Andina (CAN), entendemos que nuestra responsabilidad académica no se limita a la formación profesional y posgradual, sino que comprende

también la generación y difusión del conocimiento científico. En este propósito, nuestra revista constituye un instrumento estratégico para fortalecer las redes de cooperación académica, promover el intercambio entre investigadores y proyectar la producción jurídica de nuestros países hacia espacios de discusión científica internacional.

Somos conscientes de que la consolidación de una publicación científica exige un trabajo permanente, sustentado en criterios de calidad, rigurosidad académica, integridad científica, periodicidad, evaluación por pares y visibilidad internacional. Estos principios orientan nuestro desarrollo editorial y constituyen condiciones indispensables para avanzar hacia mayores niveles de reconocimiento e indexación. Los avances alcanzados nos comprometen a continuar fortaleciendo el sistema editorial, ampliar la participación internacional y consolidar una comunidad científica que encuentre en esta publicación un espacio confiable para compartir sus investigaciones.

Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento a los autores que han confiado sus trabajos a esta revista, así como a los integrantes del Comité Editorial y Evaluador y a todo el equipo de coordinación, edición, revisión, corrección de estilo, diagramación y soporte tecnológico, cuyo compromiso hace posible esta publicación.

Invitamos a la comunidad jurídica y académica a conocer y debatir los trabajos que conforman este número, con la convicción de que la investigación científica adquiere su mayor valor cuando contribuye a comprender nuestra realidad y a construir respuestas para los desafíos jurídicos y sociales de América Latina.

Dr. Grover A. Linares Padilla
RECTOR
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR-SEDE CENTRAL
ÓRGANO ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA

DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN LAS CONSTITUCIONES BRASILEÑAS

Indigenous rights in Brazilian constitutions

DOI: https://doi.org/10.69633/ct0hxy88
Recibido: 15/07/2026 **Aceptado:** 11/10/2026

*Renan Apolônio de Sá Silva

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9914-8456
Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.
renan.sud25@gmail.com

RESUMEN

El tratamiento jurídico de los pueblos indígenas en Brasil ha experimentado transformaciones profundas a lo largo de su historia monárquica y republicana. El presente artículo analiza la evolución del reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas a través de tres grandes etapas históricas: la omisión normativa inicial (1824 y 1891), la fase de incorporación asimilacionista bajo la doctrina tutelar de la "comunión nacional" (1934-1967) y el cambio de paradigma multicultural inaugurado por la Constitución de 1988. A partir de un enfoque cualitativo documental y un análisis histórico-constitucional y jurisprudencial comparativo, se examinan las continuidades y rupturas que han configurado el estatuto jurídico de estos pueblos. Asimismo, se aborda el fenómeno contemporáneo de la judicialización de sus demandas ante el Supremo Tribunal Federal (STF), con especial énfasis en el rechazo a la tesis del "marco temporal". El artículo aporta una clave analítica diacrónica que demuestra cómo las tensiones contemporáneas en torno a la judicialización de las tierras indígenas y el "marco temporal" constituyen la continuidad de una disputa histórica entre el paradigma integracionista y el reconocimiento constitucional originario de 1988.

Palabras clave: *Constitucionalismo brasileño; Derechos indígenas; Tierras tradicionalmente ocupadas; Marco temporal; Supremo Tribunal Federal.*

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de Recife, Universidad Federal de Pernambuco. Especialista en Derecho Constitucional, en Derecho Público, en Derechos Humanos y en Derecho Electoral. Alumno de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

ABSTRACT

The legal status of indigenous peoples in Brazil has undergone profound transformations throughout its monarchical and republican history. This article analyzes the evolution of the constitutional recognition of indigenous communities across three major historical stages: the initial regulatory omission (1824 and 1891), the phase of assimilationist integration under the tutelary doctrine of "national communion" (1934-1967), and the multicultural paradigm shift inaugurated by the 1988 Constitution. Utilizing a qualitative documentary approach combined with a comparative historical-constitutional and jurisprudential analysis, this study examines the continuities and ruptures that have shaped the legal status of these groups. Furthermore, it addresses the contemporary phenomenon of the judicialization of their demands before the Supreme Federal Court (STF), with a particular emphasis on the rejection of the "time frame" (marco temporal) thesis. The article offers a diachronic analytical key demonstrating how contemporary tensions regarding the judicialization of indigenous lands and the "marco temporal" (time frame) doctrine constitute the continuation of a historical struggle between the integrationist paradigm and the original constitutional recognition of 1988.

Keywords: *Brazilian constitutionalism; Indigenous rights; Traditionally occupied lands; Time frame thesis; Supreme Federal Court.*

INTRODUCCIÓN

El tratamiento jurídico de los pueblos indígenas en el constitucionalismo latinoamericano constituye un campo privilegiado para observar las transformaciones del Estado, del derecho y de la sociedad. En el caso de Brasil, esta evolución ha sido particularmente expresiva: a lo largo de sus distintas constituciones, los indígenas han pasado de ser objeto de omisión constitucional, a destinatarios de políticas de incorporación forzada, hasta alcanzar, al menos formalmente, el reconocimiento como sujetos de derechos originarios en la Constitución de 1988.

Estos cambios no han sido meramente terminológicos o técnicos. Por el contrario, revelan transformaciones profundas en la forma en que el Estado brasileño ha concebido su proyecto nacional y, especialmente, la relación entre unidad política y diversidad cultural. En las primeras experiencias constitucionales, la marginalidad de referencias a los indígenas reflejaba la centralidad de un modelo estatal orientado a la unidad territorial, política y cultural. Posteriormente, en el siglo XX, emergió una lógica integracionista, bajo fórmulas como la "incorporación a la comunión nacional", que buscaba disolver las diferencias culturales en favor de una identidad homogénea, frecuentemente mediante mecanismos jurídicos de tutela y asimilación.

La ruptura más significativa se produjo con la Constitución de 1988, que introdujo un cambio de paradigma al reconocer la organización social, las lenguas, las creencias y, de significado central, los derechos originarios sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas. Este giro se inscribe en un proceso más amplio de redemocratización

y apertura del constitucionalismo brasileño a los estándares internacionales de derechos humanos, así como a las demandas de los propios movimientos indígenas, temas que aún hoy son importantes en la discusión política y jurídica.

Una vez que la historiografía jurídica brasileña ha examinado los textos constitucionales de forma aislada y el análisis de la jurisprudencia reciente se ha concentrado en los fallos del Supremo Tribunal Federal sobre el marco temporal (ignorando el pasado constitucional), la principal contribución que pretende este trabajo radica en articular ambas dimensiones en un análisis diacrónico integral. Esto es importante porque la actual judicialización de los derechos territoriales no es un fenómeno coyuntural, sino el hito más reciente de la evolución histórica entre el integracionismo del pasado y el modelo multicultural de 1988. Así, el artículo ofrece una clave de lectura que conecta las omisiones decimonónicas y las tutelas del siglo XX con la legislación y jurisprudencia contemporáneas.

A partir de este marco, el presente artículo propone analizar la evolución del reconocimiento constitucional de los indígenas en Brasil, identificando tres grandes etapas: la omisión inicial, la fase de incorporación asimilacionista y, finalmente, el modelo de protección y reconocimiento inaugurado en 1988. En este sentido, se plantea la pregunta: ¿de qué manera las constituciones brasileñas han evolucionado desde la total omisión hasta el multiculturalismo de 1988, y cómo eso ha determinado la actuación del Estado ante los derechos indígenas (especialmente derechos territoriales)? En consecuencia, el objetivo principal no solo es reconstruir la trayectoria normativa, sino explicar las dinámicas institucionales y jurisprudenciales que reconfiguran el estatuto jurídico de estos pueblos.

MÉTODO

Metodológicamente, se sigue un enfoque cualitativo y documental basado en el método histórico-constitucional comparativo diacrónico entre textos constitucionales, fundado en el análisis de los textos constitucionales, estudiando de forma secuencial dichos textos desde 1824 hasta 1988 (Constituciones de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1967 con la enmienda 01/1969, y 1988) y su contexto político, además de examinar el Estatuto del Indio (Ley 6.001/1973) y la Ley 14.701/2023, con el fin de comprender las continuidades y cambios que han configurado el estatuto jurídico de los pueblos indígenas. En el caso de la Constitución de 1988, también se hace un análisis jurisprudencial, aparte del normativo, para verificar el estado actual del debate jurídico sobre los derechos indígenas.

La periodización analítica en tres etapas (omisión, integración asimilacionista y paradigma multicultural) se fundamenta en el tratamiento otorgado a la identidad cultural y a los derechos sobre la tierra en cada texto supremo. Respecto a la dimensión jurisprudencial contemporánea, se seleccionaron las decisiones vinculantes más relevantes del Supremo Tribunal Federal (STF), tales como la Petición 3.388 (Raposa Serra do Sol), la ADPF 709 y el RE 1.017.365 (Tema 1031) y las ADIs 7.582 et al. sobre la Ley 14.701/2023, fallos más recientes al momento de cierre de la presente investigación (junio de 2026).

RESULTADOS

Historia de las Constituciones Brasileñas

La historia constitucional de Brasil es una sucesión de rupturas políticas profundas, vinculadas a cambios de régimen, crisis

económicas e inestabilidad institucional. Cada ruptura provocó no solo una nueva experiencia política, sino también un nuevo régimen constitucional, con una nueva Constitución. Para comprender cómo el derecho de los indígenas evolucionó a lo largo de la historia constitucional brasileña, previamente es necesario entender cómo ha evolucionado la historia constitucional brasileña, destacando las principales características de los anteriores textos constitucionales y del actual, y de los períodos en que han estado en vigencia.

Tras la independencia declarada en 1822, Brasil se convirtió en un imperio. El primer jefe de Estado, el Emperador Don Pedro I (quien había proclamado la separación de Portugal), disolvió la Asamblea Constituyente que él mismo había convocado e impuso una Constitución que atendiera a su interés. (Aguiar, 2024, pp. 16, 18)

La Constitución de 1824 estableció una monarquía constitucional hereditaria, fuertemente centralizada en el "Poder Moderador", concentrado en el emperador, que le permitía intervenir en los demás poderes del Estado. (Nogueira, 2012, pp. 31-38); restringía la participación política, además de mantener al catolicismo como religión oficial. (Nogueira, 2012, pp. 43-47) Su caída ocurrió en 1889, cuando un golpe militar puso fin a la monarquía, en un contexto de tensiones con las élites agrarias, tras la abolición de la esclavitud un año antes, y el fortalecimiento del estamento militar (Aguiar, 2024, pp. 89-91).

La Constitución de 1891 consolidó jurídicamente la República, inspirada en el modelo estadounidense: sistema presidencialista, federal, laico y con más libertades civiles (Baleeiro, 2012, p. 13; Barbosa y Silva, 2024, p. 19). Sin embargo, apenas fue

parcialmente democrática: el voto seguía siendo masculino, con la exclusión de los analfabetos, en un sistema dominado por las oligarquías de São Paulo y Minas Gerais. En la década de 1920, movimientos sociales y políticos provocaron el deterioro del sistema político, hasta que Minas y São Paulo rompieron su alianza, culminando en la Revolución de 1930 (Baleeiro, 2012, pp. 50-52) liderada por Getúlio Vargas, que suspendió la Constitución, prometiendo una nueva república liberal y democrática.

Luego de dos años de "gobierno provisional", Getúlio Vargas convocó a una Asamblea Constituyente, que aprobó la Constitución de 1934 (Poletti, 2012, pp. 9-10). Esta introdujo avances sociales, influida por el constitucionalismo socialdemócrata (Poletti, 2012, pp. 25-26), incorporando derechos laborales, el voto secreto y el voto femenino, y creó la justicia electoral (Andrade Filho, 2024, p. 20). No obstante, su vigencia fue breve debido a un golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas, para permanecer en el poder.

En 1937, bajo el pretexto de la amenaza comunista, Vargas disolvió el Congreso, y estableció una nueva Constitución, eliminando los partidos políticos (Porto, 2012, p. 24), suspendiendo elecciones y consolidando un régimen dictatorial centralizado, protofascista (Dantas Filho, 2024, p. 23). Vargas estuvo en el poder hasta 1945, cuando un golpe militar con apoyo popular y judicial lo destituyó.

Con la Constitución de 1946, Brasil adoptó un régimen liberal-democrático, que restableció el equilibrio entre poderes y elecciones directas, con nuevos partidos políticos (Baleeiro y Lima Sobrinho, 2012, p. 9). Este período, aunque institucionalmente más abierto, estuvo marcado por

la inestabilidad política, con golpes y contragolpes civiles y militares (Baleeiro y Lima Sobrinho, 2012, pp. 16-19). Estas tensiones desembocaron en el golpe de 1964, que fue resultado de un complot entre el Congreso y las Fuerzas Armadas, que vació progresivamente de contenido a la Constitución entonces vigente (Baleeiro y Lima Sobrinho, 2012, pp. 20-22), hasta la aprobación de una nueva en 1967, en un congreso controlado por los militares, para fingir legitimidad (Guimarães, 2024, pp. 17-18).

El régimen militar consolidó su poder con una reforma constitucional en 1969, que institucionalizó un sistema autócrata, con una sofisticación jurídica que instituyó una dictadura, apropiándose de formas democráticas (Silva, 2024, p. 17). El poder se concentraba en el Ejecutivo, con restricciones a los derechos civiles, a los poderes Legislativo y Judicial, y a la autonomía a los Estados y Municipios (Cavalcanti et al., 2012, pp. 37-38).

A partir de la década de 1970, la presión social y la crisis económica debilitaron al régimen, dando paso a un proceso lento de apertura que culminó en la transición democrática de los años 80. Este proceso desembocó en la elección de un presidente civil bajo la Constitución de 1967, la convocación a una Asamblea Nacional Constituyente, que fue elegida en 1986, y que aprobó la Constitución de 1988, vigente hasta nuestros días. Esta Constitución marcó una ruptura definitiva con el autoritarismo y estableció un Estado democrático de derecho con amplio reconocimiento de derechos fundamentales.

La elaboración de la Constitución de 1988 respondió a una amplia movilización social y política en favor de la redemocratización. A diferencia de las constituciones

anteriores, el proceso constituyente de 1987-1988 tuvo la participación de diversos sectores sociales, lo que influyó en el contenido social y garantista del texto.

Promulgada el 5 de octubre de 1988, la llamada "Constitución Ciudadana" significó una clara transformación en la historia brasileña. Estableció un Estado democrático de derecho, con una moderna carta de derechos (Tácito, 2012, pp. 19-22), que abarca no solo libertades civiles y políticas, sino también derechos sociales, económicos y culturales, como salud, educación, trabajo y seguridad social (Tácito, 2012, p. 26).

En términos políticos, la Constitución de 1988 buscó equilibrar la apertura democrática con la estabilidad institucional, tras un prolongado período de dictadura. Sin embargo, su diseño también generó desafíos, como la fragmentación partidaria y tensiones entre gobernabilidad y representación.

En suma, la Constitución de 1988 no solo cerró el ciclo del régimen militar, sino que sentó las bases del orden democrático contemporáneo en Brasil, reflejando un amplio consenso social en torno a la centralidad de los derechos y la legalidad constitucional.

Los Indígenas en las Constituciones Anteriores a la Actual

Las primeras constituciones brasileñas se caracterizaron por la ausencia de referencias expresas a los pueblos indígenas, lo que evidencia tanto la posición marginal que ocupaban dentro del proyecto político nacional como la persistencia de estructuras heredadas del período colonial. Tanto la Constitución de 1824, promulgada bajo el Imperio, como la Constitución republicana de 1891 omitieron disposiciones específicas sobre derechos

territoriales, reconocimiento cultural o cualquier régimen jurídico diferenciado aplicable a los indígenas.

Más que una mera laguna legislativa, esta invisibilización revela una exclusión estructural del pacto constitucional y anticipa el posterior surgimiento de políticas integracionistas, mediante las cuales el Estado pasará a regular explícitamente la cuestión indígena desde una lógica de incorporación y asimilación.

Un cambio relevante se produce a partir de la Constitución de 1934, cuando los indígenas pasaron a contar con reconocimiento constitucional y alguna protección de sus derechos. Este giro marca el tránsito desde la invisibilización normativa hasta una etapa de incorporación jurídica, aunque bajo parámetros claramente asimilacionistas.

Desde el punto de vista competencial, estas constituciones atribuyen de manera exclusiva a la Unión (la Nación) la facultad de legislar sobre la "incorporación de los selvícolas a la comunión nacional"[1]. Esta fórmula no es neutra: revela la concepción de que los pueblos indígenas no son entendidos como colectividades con identidad propia y autonomía, sino como grupos en tránsito hacia su absorción por la sociedad mayoritaria. El uso del término "selvícolas", además de su carácter arcaico, refuerza una visión externalizante y jerárquica, que sitúa a estos pueblos en una posición de alteridad respecto del cuerpo político nacional.

Paralelamente, las constituciones de 1934, 1937 y 1946 reconocen a los indígenas la posesión de las tierras en las que se encuentran permanentemente establecidos. Este reconocimiento, sin embargo, está condicionado por la

1 Constitución de 1934: Art. 5º, XIX, m; Constitución de 1946, Art. 5º, XV, r; Constitución de 1967: Art. 8º, XVII, o.

prohibición de enajenar dichas tierras, lo que evidencia una lógica tutelar por parte del Estado[2]. No se trata de un derecho de propiedad pleno, sino de una forma de posesión protegida, que limita la capacidad de disposición de los propios titulares. La aparente finalidad de esta restricción es evitar la pérdida de tierras frente a terceros, pero también refleja la desconfianza estatal respecto de la autonomía indígena para gestionar sus territorios. Además, para tener derecho a dicha posesión sobre las tierras ocupadas, se requería el sedentarismo de los indígenas, excluyendo a los nómadas del acceso a derechos sobre la tierra (Villa, 2011, p. 57).

En conjunto, este período configura una segunda etapa en el constitucionalismo brasileño, caracterizada por la emergencia de un reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas, aunque subordinado a un paradigma de integración forzada. Se trata de un avance respecto de la omisión anterior, pero aún distante de un modelo de reconocimiento basado en la diversidad cultural, la autodeterminación y los derechos colectivos, lo que solo se consolidará décadas más tarde.

Si bien la Constitución de 1967 (enviada por los militares y aprobada en el congreso) mantuvo la expresión "selvícolas" y la competencia federal para legislar sobre sus derechos, esta nueva Carta Magna introdujo avances significativos en relación con el estatuto jurídico de las tierras indígenas (Art. 8º, XVII, *o*).

En comparación con los anteriores textos constitucionales, se observa una mayor densidad normativa y una formulación más precisa de las garantías territoriales, lo que indica una creciente preocupación del Estado por regular de manera más estructurada esta materia.

2 Constitución de 1934: Art. 129; Constitución de 1937: Art. 154; Constitución de 1946: Art. 216.

En primer lugar, la Constitución de 1967 estableció que las tierras ocupadas por los "selvícolas" integraban el patrimonio de la Unión (Art. 4, IV). Esta disposición implicaba una redefinición relevante: aunque los indígenas no eran reconocidos como propietarios en sentido pleno, sus territorios adquirieron un estatus jurídico específico dentro del dominio público federal. Esta configuración refuerza el carácter indisponible de dichas tierras frente a terceros, al tiempo que consolida el papel del Estado como garante de su protección.

En segundo lugar, el texto constitucional avanzó al asegurar a los indígenas la posesión permanente de las tierras que habitaban, acompañada del reconocimiento del derecho al usufructo exclusivo de los recursos naturales y de todas las utilidades existentes en ellas (Art. 186). Esta fórmula representa un desarrollo importante respecto de las constituciones anteriores, en la medida en que no solo protege la ocupación territorial, sino que también vincula a los pueblos indígenas con el aprovechamiento económico de sus territorios, aunque bajo una lógica aún mediada por el Estado.

La Enmienda Constitucional Nº 1 de 1969 (por la que la Junta Militar reformó toda la Constitución de 1967) profundizó el referido régimen al reafirmar la inalienabilidad de las tierras indígenas y al precisar sus efectos jurídicos (Art. 198, numerales 1 y 2, redacción de la Enmienda Nº 1 de 1969). En particular, se estableció la nulidad y extinción de cualquier acto que tuviera por objeto el dominio, la posesión o la ocupación de dichas tierras, reforzando así su protección frente a invasiones o apropiaciones indebidas (Villa, 2011, p. 105). De manera significativa, la norma también dispuso que dicha nulidad no generaría derecho a indemnización por parte de los ocupantes frente a la Unión o a la Fundación Nacional

del Indio, lo cual evidencia una clara opción por privilegiar la integridad territorial indígena por encima de eventuales intereses particulares.

En ese período militarista fue aprobado el Estatuto del Indio (Ley nNº 6.001 de 1973), con el principal objetivo de regular la situación jurídica de los pueblos indígenas y sus comunidades. Bajo un fuerte paradigma integracionista y asimilacionista propio de la época, la ley consideraba a los indígenas como "relativamente incapaces" y tutelados por el Estado (a través de la FUNAI, Fundación Nacional del Indio), estableciendo que la meta final de la política pública era su paulatina integración a la sociedad nacional y de comunión nacional, en un proceso trifásico: primero, se reconocían grupos totalmente aislados, los que estaban en proceso de integración y los integrados (Souza Filho, et al., 2013, p. 101). A pesar de este enfoque paternalista que buscaba la asimilación cultural, el Estatuto de 1973 representó un hito legal al reconocer formalmente la posesión de las tierras que habitaban y el derecho a la preservación de sus usos, costumbres y tradiciones en un marco jurídico formal.

Aunque muchas de sus disposiciones de tutela e integración quedaron obsoletas con la llegada de la Constitución de 1988 (la cual reconoció el derecho originario de los pueblos indígenas a su diferencia cultural y a sus tierras originarias de forma permanente), el Estatuto del Indio (que ha tenido una sola reforma, en 2023) sigue siendo una referencia histórica y jurídica fundamental para entender la evolución de los derechos indígenas en Brasil.

En este sentido, la Constitución de 1967 representa una etapa intermedia: consolida jurídicamente la posesión y

usufructo de las tierras indígenas, sin romper con el paradigma asimilacionista que caracterizaba al constitucionalismo brasileño hasta ese momento.

DISCUSIÓN

Derechos Indígenas en la Constitución de 1988

La Asamblea Nacional Constituyente 1987-1988

Antes de abordar el contenido de la Constitución de 1988, es necesario detenerse en los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1987-1988 y, en particular, en la participación directa de los pueblos indígenas en el proceso constituyente, que fue un hecho inédito en la historia constitucional brasileña. A diferencia de etapas anteriores, los indígenas no fueron meros objetos de regulación, sino actores políticos organizados que lograron incidir de manera concreta en la Constituyente.

En ese proceso democratizador, se intensificaron las movilizaciones indígenas a nivel nacional. Diversas etnias y organizaciones promovieron encuentros, articulaciones regionales y marchas hacia Brasilia, con el objetivo de presionar por el reconocimiento de sus derechos en el nuevo texto constitucional. Estas acciones fueron acompañadas con el apoyo de entidades como el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), sectores de la Iglesia Católica, antropólogos y organizaciones de derechos humanos, que contribuyeron a visibilizar sus demandas en el debate público (Lacerda et al., 2018, pp. 55-62).

Uno de los hitos más relevantes fue la presencia de líderes indígenas en el propio Congreso Nacional durante los trabajos

constituyentes, participando en audiencias públicas, comisiones temáticas y reuniones con parlamentarios. En la Subcomisión[3] de Negros, Población Indígena, Discapacitados y Minorías, miembros de comunidades xavante, krahós, kaxinawá, krenak, suiás, guaranis, crenacarores y bakairi, se hicieron presente para discutir los temas de interés de los indígenas, más allá de la posesión de la tierra, incluyendo la protección a la cultura e idiomas, entre otros (Lacerda et al., 2018, pp. 51-55).

Entre ellos destacó Ailton Krenak, quien, en una intervención histórica ante el plenario, denunció el proceso secular de violencia, despojo territorial y negación cultural sufrido por los pueblos indígenas. Su discurso, acompañado del gesto simbólico de pintarse el rostro con tinta negra, se convirtió en un emblema de la lucha indígena por el reconocimiento constitucional (Lacerda et al., 2018, pp. 62-63).

En consecuencia, la Constitución de 1988 no puede entenderse únicamente como el resultado de una apertura democrática desde arriba, sino también como producto de una intensa movilización social desde abajo. La participación indígena en la Asamblea Constituyente (tanto a través de sus organizaciones como mediante representantes electos) marcó una ruptura con el paradigma tutelar anterior y contribuyó a la configuración de un nuevo modelo basado en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como elemento constitutivo del Estado brasileño.

3 La Asamblea Nacional Constituyente se dividió en 24 subcomisiones, cada una encargada de ciertos temas, y que aprobarían un anteproyecto de dispositivos constitucionales de su competencia temática. En secuencia, las 8 comisiones temáticas reunieron los anteproyectos de las respectivas subcomisiones para integrarlos en nuevos anteproyectos, los cuales fueron sometidos a la Comisión de Sistematización, que aprobó el anteproyecto que debería ser llevado a deliberación plenaria de la Asamblea Constituyente.

Normas Dispersas en la Constitución de 1988

Las disposiciones de la Constitución de 1988 permiten apreciar cómo se articula un modelo complejo y multidimensional de reconocimiento de los derechos indígenas, que combina la titularidad estatal sobre ciertos bienes, con garantías específicas a favor de estos pueblos, así como mecanismos institucionales, culturales y transitorios orientados a su efectividad.

En primer lugar, al establecer que las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas son bienes de la Unión (Art. 20, XI), el texto constitucional mantiene el dominio público ya presente en el período anterior. No obstante, esta previsión debe interpretarse de manera sistemática con base en el reconocimiento de los derechos originarios, lo que implica que la titularidad formal del Estado no desplaza los derechos indígenas, sino que coexiste con ellos en un esquema jurídico particular: la Unión actúa como titular formal y garante, mientras que los pueblos indígenas detentan derechos de posesión permanente y usufructo exclusivo (Tácito, 2012, p. 33).

En cuanto a la extensión de las tierras indígenas, el destacado catedrático de Derecho Constitucional, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, parte VII, 14), señala que

Tales tierras son aquellas habitadas por ellos, utilizadas para actividades productivas, así como aquellas imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar. También las necesarias para su reproducción física y «cultural» (!), según sus usos, costumbres y tradiciones. Sobre tales tierras tradicionalmente «ocupadas», les toca la posesión permanente. Esta caracterización es tan amplia que

quizás hubiera sido más fácil para la asamblea constituyente distinguir entre las tierras susceptibles de ser ocupadas por personas no indígenas.

En el plano competencial, la atribución exclusiva de la Unión de legislar sobre poblaciones indígenas (Art. 22, XIV) refuerza la centralización normativa en esta materia, para evitar normas menos benéficas a los indígenas en estados y municipios, aunque estos pueden aprobar leyes sobre derechos indígenas, como leyes que adoptan lenguas indígenas como cooficiales, o que determinan la enseñanza de historia y cultura indígena en sus escuelas, etc.

El Art. 49, XVI, junto con el 176 y su núm. 1, introduce uno de los núcleos más sensibles del régimen constitucional: la posibilidad de explotación de recursos naturales en tierras indígenas. Si bien se establece que los recursos minerales y energéticos pertenecen a la Unión, se exige autorización del Congreso Nacional y se condiciona la actividad al interés nacional. Esta arquitectura normativa revela una tensión estructural entre la protección de los territorios indígenas y la explotación económica de recursos estratégicos.

Desde la perspectiva institucional, la Constitución de 1988 establece relevantes garantías para los derechos indígenas. El Art. 109, XI atribuye a la justicia federal la competencia de conocer controversias sobre derechos indígenas, lo que favorece una mayor uniformidad interpretativa. Por su parte, el Art. 129, V confiere al Ministerio Público la función de defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas, confirmándolo como un actor fundamental en la protección de derechos colectivos.

En el ámbito cultural y educativo, el texto constitucional incorpora un reconocimiento explícito de la diversidad. El Art. 210, núm. 2, garantiza a las comunidades indígenas el uso de sus lenguas maternas y sus propios procesos de aprendizaje, lo que supone un quiebre con el paradigma homogeneizador anterior, aunque no las reconoce como idiomas oficiales del Estado (Nunes Júnior, 2019, punto 18.4). De manera complementaria, el Art. 215, núm. 1 impone al Estado el deber de proteger y promover las manifestaciones culturales indígenas, integrándolas como parte constitutiva del patrimonio cultural nacional (Tácito, 2012, p. 33).

Finalmente, el Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias introduce un elemento clave para la efectividad de estos derechos. El Art. 67 establece la obligación de la Unión de concluir la demarcación de las tierras indígenas en un plazo de cinco años desde la promulgación de la Constitución. Esta disposición evidencia la conciencia del constituyente respecto de la urgencia de regularizar la situación territorial indígena. Sin embargo, esa norma nunca se cumplió, y hasta ahora hay territorios indígenas esperando su demarcación (Villa, 2011, p. 118).

El Capítulo de los Indígenas en la Constitución de 1988

El Capítulo VIII de la Constitución de 1988 representa el núcleo normativo de ese nuevo paradigma constitucional, al consagrar un modelo de reconocimiento amplio que trasciende la lógica tutelar e integracionista de los textos anteriores. En particular, el Art. 231 introduce una innovación fundamental al reconocer a los pueblos indígenas como colectividades diferenciadas, titulares de organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones propias, cuya diversidad

forma parte constitutiva del orden constitucional (Oliveira, et al., 2024, p. 33).

El elemento central de este artículo es el reconocimiento de los derechos originarios sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. La noción de "derechos originarios" resulta clave, en la medida en que no se trata de derechos otorgados por el Estado, sino preexistentes a él.

Los párrafos del Art. 231 desarrollan este régimen con notable densidad normativa. El numeral 1 define el concepto de tierras tradicionalmente ocupadas a partir de criterios funcionales, culturales y ambientales, superando una visión meramente posesoria o económica. Para Flávio Martins Nunes Júnior, por medio de esa disposición constitucional se adoptó el "indigenado":

instituto tradicional de la doctrina luso brasileña, desde los primeros tiempos de la Colonia, cuando, en el Real decreto de 1º de abril de 1680, constaba que las tierras otorgadas a los particulares siempre deberían respetar el derecho de los indígenas, primarios y naturales señores de ellas.

El indigenado no se confunde con la posesión u ocupación, sino que se trata de un derecho congénito. Y un derecho que no necesita confirmación. Por esa razón, el Supremo Tribunal Federal decidió que la demarcación de las tierras indígenas tiene naturaleza declaratoria y no constitutiva. (Nunes Júnior, 2019, punto 18.9.1.j.)

El numeral 2 refuerza el vínculo entre los pueblos indígenas y sus territorios, al garantizarles la posesión permanente y el usufructo exclusivo de los recursos naturales, consolidando

así una relación integral entre territorio, subsistencia y reproducción cultural.

El numeral 3 introduce una regulación específica para la explotación de recursos hídricos y minerales en tierras indígenas, condicionanda a la autorización del Congreso Nacional y a la consulta a las comunidades afectadas, además de asegurar su participación en los resultados. Esta disposición intenta equilibrar intereses económicos y derechos indígenas, aunque en la práctica ha sido fuente de intensos debates sobre el alcance de la consulta y las condiciones de explotación.

El numeral 4 establece garantías reforzadas al declarar inalienables, indisponibles e imprescriptibles a las tierras indígenas, lo que las sustrae del comercio jurídico y las protege frente a la adquisición por terceros. En la misma línea, el numeral 6 dispone la nulidad de actos que afecten dichas tierras o sus recursos, sin generar derecho a indemnización, salvo en casos de buena fe respecto de mejoras realizadas. Estas previsiones evidencian una clara opción constitucional por la protección integral del territorio indígena.

Por su parte, el numeral 5 prohíbe el traslado de las comunidades indígenas hacia fuera de sus tierras, salvo en situaciones excepcionales, y aun en esos casos garantiza su retorno, reforzando el carácter fundamental del vínculo territorial. El numeral 7, aunque de contenido más técnico, excluye la aplicación de determinadas normas económicas generales, reafirmando la especificidad del régimen jurídico de las tierras indígenas.

Finalmente, el Art. 232 completa este sistema al reconocer legitimidad procesal a los propios indígenas, sus comunidades

y organizaciones para defender sus derechos en sede judicial, con la intervención obligatoria del Ministerio Público. Esta disposición resulta especialmente relevante, pues habilita a los propios sujetos a actuar directamente en defensa de sus intereses particulares.

En conjunto, el Capítulo VIII configura un régimen constitucional robusto, que articula reconocimiento identitario, derechos territoriales, garantías institucionales y mecanismos de protección reforzada. Se trata de la expresión más acabada del nuevo paradigma introducido por la Constitución de 1988, al consagrar a los pueblos indígenas como sujetos de derechos originarios dentro de un Estado que se reconoce, al menos en el plano normativo, como plural y diverso.

Consideraciones sobre los Derechos Indígenas en la Constitución de 1988

El cambio producido por la Constitución de 1988 se refleja tanto en el lenguaje constitucional como en la densidad normativa de las disposiciones, que abarcan dimensiones territoriales, culturales, institucionales y procesales. Asimismo, la participación activa de los propios indígenas en el proceso constituyente refuerza el carácter democrático y plural de este nuevo paradigma.

En conjunto, las disposiciones dispersas en la Constitución de 1988 así como el Capítulo especial sobre los Indígenas configuran un régimen jurídico que trasciende la mera protección territorial, articulando dimensiones institucionales, económicas, culturales y programáticas. Se trata de un modelo que, aunque mantiene ciertos elementos de centralización estatal, sustituyendo al paradigma integracionista anterior.

Según Oliveira, Araújo y Trindade:

En el tema de los derechos de los indígenas, se impone registrar que la Constitución de 1988 avanzó en el sentido de la superación del "integracionismo" como visión oficial sobre la cuestión indígena, que hasta entonces contribuía al vaciamiento de la noción misma de cultura indígena y legitimaba la descualificación del indígena como tal. Asimismo, hubo el reconocimiento de su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y de los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, así como del derecho de los indígenas a acceder al poder judicial en defensa de sus derechos, con la asistencia del Ministerio Público (arts. 231 y 232). Esa base legal ha permitido la demarcación de las tierras indígenas y estimulado la preservación de sus valores, debiéndose registrar el dato loable de que, a partir de la promulgación de la Constitución Federal y en sentido inverso a lo que había antes, la población indígena ha crecido, según datos que los censos subsecuentes han demostrado. Se debe recordar la decisión constituyente de haber establecido el lapso de cinco años a partir de la promulgación de la Constitución para la conclusión de la demarcación de las tierras indígenas (art. 67 do ADCT), lo que lamentablemente no sucedió. (Oliveira et al, 2024, p. 33)

En el mismo sentido opina Carlos Marés de Souza Filho, para quien el avance de la Constitución de 1988 es significativo, aunque insuficiente:

Es evidente que la Constitución de 1988 rompe con el paradigma de asimilación, integración, incorporación o provisionalidad de la condición indígena y, por consiguiente, de las tierras que ocupan. A partir de 1988, se establece

una nueva relación entre el Estado Nacional brasileño y los pueblos indígenas que habitan su territorio. Es claro que se ha mantenido íntegramente la generosidad de integrar a quienes así lo desean a la vida nacional, pero, independientemente de su integración, el Estado Nacional reconoce el derecho a seguir siendo indígenas, entendidos colectivamente, a seguir siendo un grupo diferenciado, una sociedad externamente organizada, cumpliendo un antiguo lema indígena ecuatoriano: «Puedo ser lo que tú eres sin dejar de ser lo que soy». Se ha roto la provisionalidad que rigió toda la política indígena durante los quinientos años de contacto. (Souza Filho et al., 2013, p. 15)

Al romper con esta visión de tutela y provisionalidad, la Constitución de 1988 no solo transformó la relación del Estado con estos pueblos, sino que resignificó históricamente el derecho a la tierra, que dejó de ser un espacio temporal de transición para convertirse en un territorio vital de resistencia y permanencia.

Por otra parte, al comparar la Constitución de 1988 con las constituciones de otros países latinoamericanos, el profesor Flavio Martins Nunes Júnior entiende que la brasileña no confiere, de hecho, autonomía jurídica, política y cultural a los pueblos indígenas, manteniendo un sistema protectivo y antijurídico (Nunes Júnior, 2019, punto 1.3.1.2.). En su punto de vista, mientras otros países como Perú, Colombia, México y Paraguay han avanzado a un ciclo de constitucionalismo pluricultural, y otros como Ecuador y Bolivia han llegado al constitucionalismo plurinacional, Brasil sigue en la primera fase del constitucionalismo respecto a los derechos indígenas, el constitucionalismo multicultural.

Es decir, se reconoce la pluralidad de culturas, idiomas y religiones indígenas, pero se los mantiene bajo la tutela de un único derecho nacional (Nunes Júnior, 2019, punto 1.3.1.2.).

Específicamente, se les admite el derecho a usar sus lenguas, pero no se las considera como oficiales del Estado; se les concede el derecho a habitar las tierras que ocupan, pero su propiedad sigue en manos de la Unión.

Según el mismo Nunes Júnior (2019, punto 1.3.1.2.), el hecho de que el Estado brasileño jamás hizo una reparación respecto al genocidio indígena es un dato representativo de ese sistema:

El genocidio indígena en Brasil no es mera figura retórica. En 2013, después de 25 años "desaparecido", el "Informe Figueiredo", compilado por el Procurador Jader de Figueiredo Correia, a pedido del ministro del Interior, Albuquerque Lima, en 1967, revela crímenes practicados en contra del pueblo indígena de Brasil, practicados por grandes propietarios de tierras, y por el mismo departamento del gobierno para asuntos indígenas: el entonces Servicio de Protección al Indígena (SPI). Se realizaron cazas humanas promovidas con ametralladoras y dinamitas disparadas desde aviones sobre reservas indígenas, inoculaciones intencionales de viruela en pueblos aislados, donaciones de azúcar mezclado con estricnina, etc.

En síntesis, la evolución constitucional brasileña en materia indígena revela un desplazamiento desde la invisibilización hacia el reconocimiento, pasando por una etapa intermedia de integración forzada. Este proceso no solo evidencia transformaciones jurídicas, sino también cambios más amplios en la concepción del Estado y de la diversidad cultural, sentando las bases para los debates contemporáneos sobre la

efectividad y los límites de los derechos indígenas en el Brasil actual.

Debates Contemporáneos sobre los Derechos Indígenas:

Judicialización de Derechos y Demarcación de Tierras

La judicialización de los derechos indígenas en Brasil se intensificó de manera importante bajo la Constitución de 1988, que reconoció los derechos originarios de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, en los términos del Artículo 231 de la Constitución. Desde entonces, el Poder Judicial, y particularmente el Supremo Tribunal Federal, pasó a desempeñar un papel central en la definición del alcance jurídico de estos derechos, especialmente en conflictos relacionados con la demarcación territorial, la protección ambiental, la explotación económica y la consulta previa a las comunidades afectadas.

La jurisprudencia del STF consolidó el entendimiento de que los derechos territoriales indígenas poseen naturaleza originaria, es decir, anteceden a la propia formación del Estado brasileño. Este entendimiento fue afirmado de manera paradigmática en el caso Raposa Serra do Sol (Petición 3.388), juzgado entre 2008 y 2009, en el cual la Corte reconoció la constitucionalidad de la demarcación continua de la tierra indígena y reforzó la obligación de la Unión de proteger y hacer respetar dichos territorios. El fallo también enfatizó la relación indisociable entre identidad cultural, supervivencia física y territorio tradicionalmente ocupado.

Un hito fundamental en la construcción jurisprudencial de la tutela fue la *Arguição de Descumprimento de Preceito*

Fundamental ("*Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental*") ADPF 709, promovida durante la pandemia de Covid-19. En este fallo histórico, el Supremo Tribunal Federal reconoció por primera vez la legitimación procesal directa de la *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil* (APIB, primera organización indígena de ámbito nacional a lograr ese reconocimiento) y ordenó al Poder Ejecutivo la adopción de medidas cautelares urgentes de contención epidemiológica, barreras sanitarias y *desintrusión* (expulsión) de mineros ilegales para proteger la vida e integridad territorial de los pueblos originarios.

Recientemente, el debate se concentró en la llamada "tesis del marco temporal", según la cual solo tendrían derecho a la demarcación territorial los pueblos que estuvieran ocupando la tierra el 5 de octubre de 1988, fecha de promulgación de la Constitución. En el juicio del Recurso Extraordinario 1.017.365 (Tema 1031), el STF rechazó esta tesis en 2023, afirmando que los derechos indígenas no dependen de la posesión física en la fecha de la Constitución, especialmente en situaciones de expulsión forzada, despojo o desplazamientos históricos (Oliveira et al., 2024, p. 33). El Supremo Tribunal reafirmó, de este modo, la naturaleza fundamental e imprescriptible de los derechos territoriales indígenas, aproximando su jurisprudencia a los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Según Oliveira, Araújo y Trindade:

El Supremo Tribunal Federal, como guardián de la Constitución de 1988, viene a asentar los derechos originarios de los pueblos indígenas a sus tierras, en el juicio del Recurso Extraordinario

(RE) Nº 1.017.365/SC, en régimen de Repercusión General, rechazando la tesis del llamado "marco temporal" y reafirmando que la demarcación no constituye la tierra indígena, sino solo declara que el área es de ocupación por el modo de vivir indígena, que viene de tiempos inmemorables. (Oliveira et al, 2024, p. 33)

El rechazo del Supremo Tribunal Federal a la tesis del marco temporal en septiembre de 2023 significó un hito en la reafirmación del carácter originario de los derechos territoriales indígenas y de la naturaleza declaratoria de la norma constitucional, que se enmarca como una norma de declaración de derechos, aunque no esté en el capítulo de los derechos fundamentales. Al declarar la inconstitucionalidad de esta teoría (que pretendía restringir las demarcaciones únicamente a las tierras bajo posesión efectiva al 5 de octubre de 1988), la Corte blindó la interpretación del artículo 231 constitucional frente a lecturas regresivas que ignoraban los procesos históricos de despojo violento, desplazamientos forzados y la tutela estatal a la que estas comunidades estuvieron sometidas durante gran parte del siglo XX.

Sin embargo, el fallo del STF no pudo cerrar el conflicto, pues surgieron nuevas propuestas legislativas en el Congreso Nacional, como la Ley 14.701/2023, la cual positivó la tesis del marco temporal en el ordenamiento jurídico ordinario. A pesar de los vetos parciales aplicados por el Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional derogó dichos vetos, instaurando un escenario de profunda inestabilidad jurídica. Esta duplicidad normativa, con una ley ordinaria que contradice de manera flagrante el criterio de constitucionalidad fijado por el tribunal supremo, derivó en una nueva ola de judicialización mediante Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI) y

Acciones Declarativas de Constitucionalidad (ADC) ante el mismo Supremo Tribunal Federal, manteniendo en debate la demarcación de tierras.

Posteriormente a la promulgación de la Ley 14.701/2023, la cual pretendió reinstaurar la tesis del marco temporal a nivel legal (en abierta contradicción con el RE 1.017.365), el Supremo Tribunal Federal reafirmó la supremacía constitucional al declarar la inconstitucionalidad de los núcleos centrales de dicha norma, en su decisión del 19 de diciembre de 2025 (al resolver conjuntamente las ADI 7.582, 7.583, 7.586 y la ADC 87). Con ello, el STF ratificó que el derecho a la tierra es originario y de carácter declaratorio, consolidando la nulidad de cualquier pretensión legislativa de limitar temporalmente las demarcaciones.

Asimismo, la resistencia del STF a la limitación temporal de los derechos originarios alinea al constitucionalismo brasileño con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. En particular, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido de forma inequívoca que la propiedad comunitaria indígena de la tierra no depende de un título formal ni de la posesión física ininterrumpida si esta fue interrumpida por causas ajenas a su voluntad. La Corte Interamericana sostiene que, mientras subsista el vínculo espiritual, cultural y material de los pueblos con sus territorios ancestrales, el derecho a la restitución permanece vigente. Consecuentemente, el debate contemporáneo sobre el marco temporal en Brasil trasciende las fronteras nacionales: representa una disputa fundamental entre un modelo de desarrollo extractivista y la vigencia de los compromisos de derechos humanos asumidos por el Estado brasileño en el plano internacional.

De este modo, la judicialización de los derechos indígenas revela tanto la persistencia de los conflictos *fundiarios* (relativos a la tierra) y políticos en torno a la cuestión indígena como el creciente protagonismo del STF en la concreción de las garantías constitucionales previstas en 1988. La Corte ha oscilado entre posiciones más restrictivas e interpretaciones más protectoras, pero la tendencia reciente apunta claramente hacia una reafirmación del carácter fundamental, colectivo e histórico de los derechos territoriales indígenas en el ordenamiento constitucional brasileño.

Consideraciones finales

Lo anteriormente expuesto permite afirmar que la evolución constitucional brasileña en materia indígena refleja transformaciones profundas en la forma en que el Estado ha concebido la relación entre unidad nacional, ciudadanía y diversidad cultural. A lo largo de las distintas constituciones brasileñas, los pueblos indígenas pasaron de una condición de invisibilidad normativa a un reconocimiento progresivo de derechos, culminando en la Constitución de 1988, con la consagración de un paradigma basado en la pluralidad étnica, la protección territorial y el reconocimiento de derechos originarios.

En las primeras etapas del constitucionalismo brasileño, particularmente en las constituciones de 1824 y 1891, la ausencia de disposiciones específicas sobre los pueblos indígenas evidenciaba su exclusión del pacto político nacional y la persistencia de estructuras heredadas del período colonial. Posteriormente, a partir de 1934, el constitucionalismo brasileño incorporó expresamente la cuestión indígena, aunque bajo una lógica integracionista y tutelar orientada a la

"incorporación de los selvícolas a la comunión nacional". Si bien este período representó un avance respecto de la omisión anterior, el reconocimiento jurídico seguía condicionado por una concepción asimilacionista que negaba la autonomía cultural y política de los pueblos indígenas.

La Constitución de 1988 marcó una ruptura decisiva con este modelo al reconocer a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, titulares de organización social propia, lenguas, costumbres, creencias y derechos originarios sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. Este nuevo paradigma constitucional se inscribe en el contexto más amplio de redemocratización del Estado brasileño y de apertura del constitucionalismo latinoamericano hacia formas más variadas de reconocimiento de la diversidad cultural y del pluralismo jurídico.

Sin embargo, el recorrido analizado también muestra que el reconocimiento constitucional no ha eliminado las tensiones estructurales que atraviesa la cuestión indígena en Brasil. La persistencia de conflictos territoriales, la expansión de intereses económicos sobre tierras indígenas y las disputas en torno al alcance de los derechos constitucionales evidencian la distancia existente entre la consagración normativa y su implementación efectiva. En este escenario, la judicialización de los derechos indígenas adquirió un papel central, convirtiendo al Poder Judicial —y particularmente al Supremo Tribunal Federal— en uno de los principales espacios de definición del alcance y de los límites del modelo constitucional inaugurado en 1988.

La reciente jurisprudencia del STF, especialmente la relativa a la demarcación de tierras y al rechazo de la tesis del marco temporal, reafirma la naturaleza originaria e imprescriptible de

los derechos territoriales indígenas. No obstante, también revela que el reconocimiento de estos derechos permanece sometido a intensas disputas políticas, económicas e ideológicas, lo que demuestra que la cuestión indígena continúa ocupando un lugar central en los debates contemporáneos sobre democracia, desarrollo y pluralismo constitucional en Brasil.

En definitiva, la experiencia constitucional brasileña evidencia que la protección de los derechos indígenas no depende únicamente de su previsión formal en el texto constitucional, sino también de la capacidad institucional y política del Estado para garantizar su efectividad. Más allá de representar una cuestión sectorial, los derechos indígenas constituyen un elemento fundamental para comprender los límites y posibilidades del constitucionalismo democrático contemporáneo en América Latina, especialmente en sociedades marcadas por profundas desigualdades históricas y por la coexistencia de múltiples identidades culturales dentro del mismo Estado nacional.

REFERENCIAS

Andrade Filho, D. A. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1934* (Vol. 3). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1934.pdf

Aguiar, M. M. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1824* (Vol. 1). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1824.pdf

Baleeiro, A. (2012). *1891* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1891.pdf

Baleeiro, A., & Lima Sobrinho, B. (2012). *1946* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1946.pdf

Barbosa, A. J., & Silva, R. S. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1891* (Vol. 2). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1891.pdf

Brasil. (1973, 19 de diciembre). *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2023, 20 de octubre). *Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14701.htm

Cavalcanti, T. B., Brito, L. N., & Baleeiro, A. (2012). *1967* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137603/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf

Dantas Filho, J. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1937* (Vol. 4). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1937.pdf

Ferreira Filho, M. G. (2012). *Curso de direito constitucional* (38ª ed.). Saraiva.

Guimarães, A. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1946* (Vol. 5). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1946.pdf

Lacerda, A. B. de C. C., Souza, A. C. V. M. de, Figueiredo, C. C. C. de, Pereira, N. M., & Rocha, T. M. da. (2018). *A voz do cidadão na Constituinte: Negro, indígena, pessoa com deficiência, trabalhador doméstico, consumidor, meio ambiente*. Edições Câmara. https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/5c323b2b-822e-4301-adf3-d7f6b5eef542/download?cb=1778696940348

Nogueira, Octaciano. (2012). *1824* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137569

Nunes Júnior, F. M. A. (2019). *Curso de direito constitucional* (3.ª ed. digital). Saraiva Educação.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Núm. 169)*. OIT. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO

Oliveira, A. F., Araújo, C. E. P., & Trindade, F. A. G. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1988* (Vol. 7). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1988.pdf

Poletti, R. (2012). *1934* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1891.pdf

Porto, W. C. (2012). *1937* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileirxas_v4_1937.pdf

Silva, R. S. (2024). *Duzentos anos de constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1967* (Vol. 6). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660532/Duzentos_anos_constitucionalismo_brasileiro_constituicao_1967

Souza Filho, C. F. M. de, & Bergold, R. C. (Orgs.). (2013). *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Letra da Lei.

Villa, Marco Antonio. (2011) *A História das Constituições Brasileiras*. Leya.

Supremo Tribunal Federal. (2009, 19 de marzo). *Petição nº 3.388/RR. Relator: Min. Carlos Britto*. Tribunal Pleno. https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur193026/false

Supremo Tribunal Federal. (2020, 8 de julio). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF. Medida Cautelar. Relator: Min. Luís Roberto Barroso*. Tribunal Pleno. https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur544799/false

Supremo Tribunal Federal. (2023, 21 de septiembre). *Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC (Tema 1031 da Repercussão Geral). Relator: Min. Edson Fachin*. Tribunal Pleno. https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720

Supremo Tribunal Federal. (2025, 19 de diciembre). *Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.582, 7.583, 7.586 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 87/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes*. Tribunal Pleno. https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6810231

Tácito, C. (2012). *1988* (3. ed.). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139952/Constituicoes_Brasileiras_v7_1988.pdf

ELABORACIÓN HERMENÉUTICA DE LA NORMA PENAL EN BOLIVIA: DESDE LOS ENUNCIADOS NORMATIVOS A LA DETERMINACIÓN DEL DELITO

Hermeneutic Elaboration of the Criminal Law in Bolivia: from Normative Statements to the Determination of the Crime

DOI: https://doi.org/10.69633/vrrje744
Recibido: 08/07/2026 **Aceptado:** 11/10/2026

*Antonio Lennar Loredo Ríos

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0351-1984
Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca
lennar2013@gmail.com

*Abogado por la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca. Magíster en Defensa Legal del Estado (Universidad Andina Simón Bolívar), Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal (Universidad Siglo XX); maestrando en Educación Superior (Universidad Siglo XX). Doctorando en Derecho Constitucional y Administrativo (UMSA). Diplomados en Ciencias Penales, Investigación y formación tutoral, Educación Superior, Auditoría Jurídica, Tutoría y Docencia e Investigación Universitaria, Conciliación, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, Especialidad en Auditoría Especial. Docente de pre grado y postgrado en Derecho Constitucional, Procesal Penal y Metodología de la Investigación. Ex Fiscal de Materia del Ministerio Público y Auditor Jurídico del Consejo de la Magistratura.

RESUMEN

La determinación de la norma penal en Bolivia es un problema hermenéutico en el sentido de que debe hacerse una distinción entre enunciados normativos y normas; en esta investigación se estudia la forma en que se lleva a cabo la interpretación de la ley escrita y cómo luego se establece que una persona cometió tal o cual delito; se lo hace a partir de la Constitución, de reglas lógicas y postulados dogmáticos. Cuando se recurre a los métodos hermenéutico y dialéctico y al análisis comparado de los textos jurídicos, se logra ver cómo de los enunciados normativos jurídicos que emanan de las leyes penales pueden surgir las normas concretas que califican los delitos; es decir, un proceso que a partir de la norma procedente de la jurisprudencia establece la norma penal y el delito recogido en la Constitución y en las reglas lógicas y en los postulados dogmáticos ya establecidos. Las interpretaciones hermenéuticas deben ajustarse a la Constitución Política del Estado Plurinacional, de acuerdo a ciertos límites constitucionales preestablecidos, a las reglas de la lógica racional

y a las reglas dogmáticas ya preestablecidas. La investigación plantea un marco teórico que debe llegar a distinguir entre reglas y principios como diferentes tipos de normas, de esta forma puede llegar a entenderse cuál es el marco en el que se edifica la norma en el derecho penal y puede llegar a argumentarse que se fortalece la seguridad jurídica a partir de las interpretaciones sistemáticas y constitucionales.

Palabras clave: *enunciados normativos, normas penales, hermenéutica jurídica, interpretación sistemática, construcción normativa, Derecho Penal, garantías constitucionales*

ABSTRACT

Determining the penal norm in Bolivia presents a hermeneutic challenge, as a distinction must be made between normative statements and norms themselves. This research conducts a systematic study of the interpretive process used to define what constitutes a crime within the legal system, drawing upon the Constitution, logical principles, and dogmatic postulates. By employing hermeneutic and dialectical methods alongside a comparative analysis of legal texts, we can see how norms emerge from the normative statements found in penal laws through interpretations derived from this systematization. In other words, the process establishes the penal norm and the definition of the crime—grounded in the Constitution, logic, and established dogmatic postulates—by synthesizing these elements; the resulting hermeneutic interpretations must align with the Constitution of the Plurinational State, adhering to pre-established constitutional limits as well as established rules of rational logic and dogmatic principles. The research proposes a theoretical framework that distinguishes between rules and principles as distinct types of norms; this allows for an understanding of the framework within which penal norms are constructed and supports the argument that systematic and constitutional interpretations strengthen legal certainty.

Keywords: *normative statements, criminal norms, legal hermeneutics, systematic interpretation, normative construction, Bolivian criminal law, constitutional guarantees*

INTRODUCCIÓN

Contextualización del Problema

El derecho penal, igual que cualquier otro derecho, se encuentra en una constante interpretación y búsqueda de los límites que separen una conducta criminal de la que no lo es. La distinción entre enunciados normativos y normas constituye un problema hermenéutico que afecta a buena parte de la administración de la justicia penal, así como a la seguridad jurídica. Los enunciados normativos, esto es, las disposiciones textuales que forman un ordenamiento jurídico (constituciones, leyes, reglamentos, etc.), requieren ser interpretados respetando criterios de interpretación sistematizados, pasando a ser normas aplicables que determinan con exactitud qué comportamientos son delitos y cuáles son sus consecuencias jurídicas.

Como señalan Bajo Fernández y Lascuraín Sánchez (2015), la norma no se identifica con el precepto legal, ya que en sentido estricto la norma es un mensaje prescriptivo que ordena algo y que se expresa con palabras localizadas en uno o en varios artículos o preceptos legales. Esta distinción es fundamental para entender que toda norma penal contiene un modelo de conducta (el precepto o supuesto de hecho: el delito) y un tratamiento aflictivo (la sanción o consecuencia jurídica: la pena), que es la estructura con la que el derecho penal realiza su función de protección de bienes jurídicos y garantía de convivencia social.

Según la Constitución Política del Estado de 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia se entiende a partir del pluralismo jurídico, de la existencia de una pluralidad de formas de organizar la justicia (entre las que está la indígena originaria

campesina). En este sentido, la técnica legislativa (el método de elaborar leyes precisas ycoherentes), por ejemplo, ha de cuidar la aplicación de los principios de la Constitución, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de los tratados internacionales de derechos humanos y del pluralismo jurídico en la manera interpretarse y aplicarse las leyes penales.

El derecho en Latinoamérica, en gran medida influenciado por el sistema de derecho europeo, ha sustentado la interpretación sistemática como técnica de construcción normativa. Sin embargo, subsisten obstáculos metodológicos a solventar en la hermenéutica: defender la continuidad lógica, respetar las fronteras constitucionales, o incluir dogmas consolidados en la dogmática del delito. Estas dificultades muestran la tensión de una tradición jurídica centrada en las técnicas doctrinales, que necesita cambios en favor de una interpretación constitucional, que vaya acorde con el actual Estado de derecho.

Planteamiento del Problema

El objeto de esta investigación es conocer y sistematizar qué operaciones conlleva convertir los enunciados normativos del Código Penal y de las leyes punitivas especiales en normas penales concretas, aquellas que definen los delitos. El proceso de interpretación no es mecánico, sino que, por el contrario, es producto de un complicado ejercicio de articulación de diferentes piezas dogmáticas, situacionales, políticas e implicaciones de determinada orientación político-criminal.

Así, en primer lugar, desde la perspectiva epistemológica, la norma penal es una estructura viva que incorpora diferentes contenidos objetivos y subjetivos. La verdad jurídica en el proceso penal es una verdad relacional y contextual, que se

construye a partir de la sistematización e interpretación de enunciados, hechos, valores y principios jurídicos, con apoyo de técnicas y lógicas argumentativas jurídicas y que, junto con la lógica del conocimiento, constituyen la estructura hermenéutica de la conducta delictiva.

En segundo lugar, debe considerarse la cuestión metodológica que hace referencia a los criterios y procedimientos que tienen que interceder en la práctica interpretativa. El campo semántico de las palabras que emplean las normas jurídicas es abierto, indeterminado, lo que presupone la posibilidad de derivar, a partir de una misma disposición normativa, varias normas. Pero esta pluralidad interpretativa encuentra tres fronteras: las limitaciones constitucionales, que circunscriben la validez de toda interpretación; las reglas lógicas que se necesitan para alcanzar una racionalidad mínima del sistema; y las reglas dogmáticas afianzadas en la teoría del delito.

En tercer lugar, existe la dimensión práctica asociada a las consecuencias de una mala construcción normativa. En efecto, una lctura errónea de las afirmaciones normativas produce inseguridad jurídica, a la vez que vulnera el principio de legalidad, además el derecho de las personas a saber exactamente qué es lo que está prohibido y cuál es la correspondiente sanción. En ese sentido, las posibles lecturas contradictorias entre operadores jurídicos provocan diferencias en la aplicación de la norma penal, lo que a su vez deviene en la violación del principio de igualdad ante la ley.

Finalmente, está la dimensión estructural, que tiene que ver con el carácter de las normas penales como órdenes. Cuando se trata de órdenes categóricas que o se cumplen por completo o no se cumplen en absoluto, nos hallamos ante normas con

estructura de reglas. En cambio, cuando son preceptos de optimización, que deben ser satisfechos en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas, nos hallamos ante normas con estructura de principios. Esta diferencia, esencial para la actual teoría jurídica, debe tenerse en cuenta en la elaboración de las normas penales.

Relevancia y Justificación

El significado teórico de esta investigación radica en que posibilita consolidar la dogmática jurídico-penal en el marco nacional, al elaborar un esquema conceptual de construcción hermenéutica de las normas penales. Al contrario de otras metodologías, que sólo hacen exégesis de artículos aislados, aquí se propone una metodología hermenéutica integral, que esclarece cómo a partir de la conjunción de diferentes enunciados normativos se da lugar a la norma jurídico-penal completa, la cual define la figura delictiva en concreto.

La relevancia práctica de la investigación consiste en que los sujetos jurídicos del sistema penal nacionalpodrán contar con criterios metodológicos para interpretar los textos legales penales, en vista del vacío de sistematización del contenido que hoy existe, con el cual se propician interpretaciones contradictorias que vulneran la seguridad jurídica y el derecho de igualdad ante la ley. Los destinatarios no solo son los operadores del sistema penal, sino también la ciudadanía en general, que tiene el derecho de saber qué es lo que le está expresamente prohibido en el ámbito penal.

La justificación constitucional está en el artículo 115 de la Constitución que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye además el derecho a que las leyes penales

sean interpretadas de manera coherente, sistemática y de acuerdo con los derechos fundamentales. A su vez, el principio de legalidad penal, reconocido en el artículo 116.II, impone que las conductas punibles y sus efectos estén claramente determinados, lo que conlleva procesos de interpretación estrictos y predecibles.

Objetivos de la Investigación

Objetivo general: Elaborar un marco teórico-metodológico que viabilice la construcción hermenéutica de las normas penales en Bolivia, mediante la sistematización de enunciados normativos, considerando los límites constitucionales, las reglas lógicas y los postulados dogmáticos ya consolidados, para poder determinar con exactitud las conductas que realmente constituyen delitos en el ordenamiento jurídico del país.

Objetivos específicos: (a) Considerar la diferenciación de sentido entre los enunciados normativos y las normas penales, sus disparidades, su importancia para la interpretación jurídico-penal; (b) Identificar el proceso de sistematización e interpretación a través del cual varios enunciados normativos se combinan para construir la norma que delimita cada uno de los delitos; (c) Vislumbrar y sistematizar los límites constitucionales que del campo semántico interpretativo de la legislación penal boliviana; (d) Acceder y establecer las reglas lógicas del mínimo vital que construyen las normas penales; (e) Extender el examen a las reglas doctrinales que enmarcan la construcción normativa del derecho penal en Bolivia; (f) Distinguir entre las normas-regla y las normas-principio del derecho penal, estableciendo criterios para su identificación y aplicación diferenciada.

Estado de la Cuestión

La distinción entre enunciados normativos y normas jurídicas ha sido objeto de interés sistemático para la filosofía del derecho contemporáneo, sobre todo a partir de las primeras contribuciones de Kelsen, Hart y Alexy. No obstante, la aplicación específica de dicha distinción en el derecho penal y, en particular, en el derecho penal boliviano, es una temática relativamente escasa en la bibliografía nacional. Al respecto, en el contexto latinoamericano, Peláez Mejía y Quintero Jaimes (2024) ofrecen un esquema completo de los requisitos para la existencia de una conducta punible y, dentro de dicho esquema, hacen una referencia expresa a la distinción entre enunciados normativos y normas, como punto de partida para formular la norma que determina el delito en el ordenamiento colombiano. Si bien en ese país el eje central es la aplicación dogmática de la teoría del delito, lo expuesto en la obra de ambos estudiosos logra ser un antecedente regional valioso para el trabajo actual. Sin embargo, el punto de partida de la presente investigación es la producción de un marco hermenéutico orientado a la construcción normativa en el ordenamiento penal boliviano que enfatiza la distinción conceptual entre enunciados normativos y normas, la aplicación de límites constitucionales como criterios vinculantes y el análisis de la aplicación de reglas lógicas de racionalidad en la interpretación. Esta distinción responde con notoria naturalidad a las características de la Constitución del Estado Plurinacional (2009) y en virtud del pluralismo jurídico incorporado en el sistema boliviano. Históricamente, la dogmática penal en el país ha estado entre concepciones más descriptivas que analíticas, en la medida en que se ha preocupado más por exponer la realidad institucional penal que por llevar a cabo un análisis metodológico-descriptivo de los procesos de la construcción normativa en el ámbito penal.

Las investigaciones realizadas por Roxin (2014) y por Jakobs (1997) sobre teoría del tipo penal han provocado un impacto profundo en el modo de ver la estructura del derecho penal latinoamericano, así como en los modelos de interrelación de los elementos del tipo penal. Si bien la propuesta de estos modelos dogmáticos de tipo europeo ha sido potente para el sistema de derecho penal, se necesita adaptarlo bajo el impacto del pluralismo jurídico y del relativamente nuevo constitucionalismo boliviano. Alexy (1993), por su parte, hizo la distinción entre reglas y principios, que es un paso importante para entender las diferentes estructuras normativas del derecho penal.

En el contexto nacional, los estudios elaborados por Morales (2018) y Villegas (2020) hacen referencia a algunas dimensiones de la interpretación penal en Bolivia, pero sin construir sistemáticamente lo que podría ser un marco metodológico integral para la construcción de normas penales. La jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) ha ido llenando de contenido los límites constitucionales de la interpretación penal, en particular lo referido al principio de legalidad y sus consecuencias hermenéuticas. Sin embargo, todavía hace falta recorrer un largo camino para desarrollar una doctrina que sistematice estas aportaciones jurisprudenciales y establezca los lineamientos para la efectiva construcción de la norma penal.

El significado que tiene esta labor se inserta en un contexto más amplio de transformación del pensamiento jurídico en Bolivia, a partir de la implementación de la nueva Constitución,. En dicha Carta Magna se hizo cambios profundos en la manera de entender el derecho y al Estado, el e introdujo principios como el pluralismo jurídico, entendimiento intercultural y

el reconocimiento de diferentes sistemas de justicia, entre otros. Se trata de cambios constitucionales que exigen nuevos planteamientos en la interpretación y aplicación del derecho, y más concretamente en lo que atañe al derecho penal.

Por su condición de última ratio del sistema legal, el derecho penal debe ser objeto de un mayor rigor metodológico en sus procedimientos de interpretación y aplicación de las normas que lo conforman. De esta manera, por ejemplo, la pena privativa de libertad, que es la más grave del sistema penal, solo puede ser impuesta cuando se ha verificado y sometido a un proceso sumamente riguroso, en el que las conductas concretas se corresponden con todos y cada uno de los elementos de una norma penal bien conformada. Por ello, cualquier error o fallo en el diseño de la norma a ser aplicada puede dar lugar a condenas arbitrarias o injustas, que pueden afectar directamente derechos fundamentales y debilitar la legitimidad del sistema de sanción penal.

La dogmática penal, que puede ser definida como la investigación sistemática y científica del derecho penal positivo, es un elemento fundamental para asegurar la racionalidad y la coherencia en la configuración de las normas penales. En contrario de aquellas aproximaciones que se quedan en la mera descripción o en el simple ejercicio exegético de duplicar artículos jurídicos, la dogmática penal dispone de categorías conceptuales, de principios sistemáticos y de orientaciones metodológicas que permiten una interpretación y aplicación racional del derecho penal. La elaboración de una dogmática penal en Bolivia que tenga en cuenta la nueva constitucionalidad desde 2009, comprende una tarea académica apremiante y de gran significado práctico, pues serviría para hacer más eficaz la aplicación de la norma penal.

MÉTODOS

Diseño Metodológico

La investigación comprende un enfoque metodológico cualitativo, de exégesis jurídica y desde el paradigma interpretativo propio del derecho. El diseño metodológico aplicado se estructuró en seis etapas interconectadas:

Etapa 1: Identificación y sistematización del corpus normativo: selección de las disposiciones del Código Penal y de las leyes complementarias pertinentes para la construcción de normas penales.

Etapa 2: Análisis hermenéutico-sistemático: interpretación de enunciados normativos en el contexto de integración a la estructura de la teoría del delito.

Etapa 3: Identificación de los límites constitucionales: determinar los parámetros constitucionales que configuran el campo de la interpretación como un campo semántico existente.

Etapa 4: Análisis de reglas lógicas: verificar la coherencia, consistencia y no contradicción en las construcciones normativas identificadas.

Etapa 5: Aplicación de postulados dogmáticos: integración de categorías y principios de la teoría del delito en el análisis sistemático.

Etapa 6: Análisis jurisprudencial y doctrinal: examen de cómo estos elementos se operacionalizan en la práctica judicial del TCP y en la doctrina especializada.

Estas seis fases se corresponden con los objetivos específicos del estudio. Además se emplearon métodos propios de investigación jurídica dogmática, para el análisis sistemático de los textos legales y jurisprudenciales que sustentan la investigación.

Hipótesis Central

La investigación parte de la hipótesis de que es necesario distinguir conceptualmente entre enunciados normativos y normas penales, para lograr una comprensión rigurosa del proceso de construcción normativa en el derecho penal boliviano, y que la aplicación sistemática de límites constitucionales, reglas lógicas y postulados dogmáticos consolida la seguridad jurídica y fortalece la legitimidad de las decisiones penales.

MÉTODOS TEÓRICOS EMPLEADOS

El método hermenéutico jurídico fue utilizado en la interpretación de las normas, entre las que se encuentra el Código Penal y leyes complementarias. El método dialectico permitió analizar las tensiones que se dan entre la literalidad textual y las exigencias de una interpretación sistemática y las contradicciones que parecen haber entre los diferentes enunciados normativos que deben resolverse mediante una armonización coherente.

El método analítico-sintético posibilitó descomponer enunciados normativos complejos en sus elementos constitutivos, para posteriormente integrarlos en construcciones normativas sistemáticas. El método sistemático facilitó, además, la comprensión del significado de cada enunciado

normativo, como una parte de un todo que se considera coherente, analizando sus relaciones con otros enunciados de la misma legislación y del ordenamiento jurídico en términos amplios.

El método comparativo permitió estudiar las construcciones normativas de otros ordenamientos de referencia, especialmente de la tradición continental europea y latinoamericana, con el propósito de obtener estándares interpretativos consolidados. El método dogmático permitió acudir a categorías y principios consolidados en la teoría del delito, para la lectura sistemática de los enunciados penales.

MÉTODOS EMPÍRICOS APLICADOS

El único método empírico en la investigación fue el examen de los textos normativos a partir del análisis documental, la jurisprudencia constitucional y ordinaria y la doctrina jurídico-penal de nivel nacional e internacional. Para ello, se llevó a cabo el análisis de contenido de las sentencias judiciales, con la finalidad de descubrir cuáles eran los patrones interpretativos manejados por los operadores jurídicos en el país.

La investigación se adhirió a criterios específicos de naturaleza metodológica, con el fin de que los hallazgos garantizasen la validez y la fiabilidad de los mismos. En la fase de análisis documental se hizo la revisión sistemática de documentos normativos, lo que incluyó: la identificación de todas las proposiciones normativas pertinentes para definir cada una de las categorías de delitos objeto de estudio, la clasificación de dichas propuestas normativas en función de la teoría del delito, la exploración de posibles contradicciones o tensiones interpretativas entre tales teorías, la elaboración de

esquemas conceptuales que representasen gráficamente las interrelaciones detectadas.

Siguiendo el mismo patrón del análisis jurisprudencial descrito, se ideó una metodología de análisis de contenido cualitativo adecuada a la realidad del derecho. Se debieron codificar los fallos judiciales en función de variables analíticas predefinidas y relacionadas con el objeto de la investigación: uso/ausencia de razonamiento interpretativo de construcción normativa, cita de distintos preceptos normativos en el razonamiento, referencia a límites constitucionales en la interpretación penal, invocación de reglas dogmáticas consolidadas, diferenciación entre normas-regla y normas-principio, etc. Posteriormente, estas variables fueron agrupadas en tres dimensiones analíticas (ampliadas más abajo): los límites constitucionales, las reglas lógicas del razonamiento del juez y sus patrones de interpretación. Todo ello, visto de conjunto, permitió detectar las pautas interpretativas que se repiten en la manera en que los órganos judiciales construyen e aplican las normas penales.

La evaluación de la doctrina especializada que sistematizó la práctica judicial facilitó identificar cómo los tribunales elaboran y construyen las normas penales a través de la interpretación de diversos enunciados normativos. Se revisó la bibliografía que caracteriza los casos según las categorías delictivas, identificando las metodologías interpretativas implementadas y su congruencia con los límites constitucionales y las reglas dogmáticas.

En el análisis jurisprudencial se hizo, además, una minuciosa revisión de sentencias seleccionadas por su relevancia dogmática o por contener situaciones especialmente complejas en cuanto a su construcción normativa. Dicha revisión cualitativa se centró

en comprender los razonamientos elaborados por los tribunales, mediante la detección de argumentos implícitos y presupuestos no desarrollados concretamente; en evaluar la coherencia interna de las construcciones normativas implementadas; y en la comparación de las metodologías usadas en las sentencias con los cánones aportados por los estándares teóricos de la interpretación sistemática del derecho penal.

Técnicas de Recolección

Los instrumentos usados fueron: fichas de sistematización normativa, para enumerar las normas del Código Penal y de las leyes adjetivas; matrices de sistematización jurisprudencial, para dar cuenta de las interpretaciones regulares; mapas conceptuales, para hacer visibles las conexiones que hay entre los artículos y las fichas de sistematización de la doctrina, para clasificar la doctrina jurídico-penal. También se aplicaron métodos lógico-formales de análisis, para poner a prueba la coherencia y la solidez de las construcciones normativas estudiadas.

Corpus Normativo y Jurisprudencial Analizado

El corpus normativo abarcó la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009), el Código Penal y sus reformas, las leyes penales especiales y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país. La interpretación se apoyó en la doctrina jurídico-penal nacional e internacional, que expone y ordena los criterios interpretativos que han aflorado de la práctica judicial boliviana, en concreto, de la construcción normativa radicada en el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) y en los tribunales ordinarios en materia penal. Asimismo, se revisó literatura especializada que aborda

los razonamientos hermenéuticos que se tuvieron en cuenta en casos de tipos delictivos penales, que indagó los criterios de pertinencia dogmática en los procesos de sistematización e interpretación normativa de la ley penal.

Selección y Codificación del Corpus Jurisprudencial

La selección de las 17 sentencias del TCP se llevó a cabo mediante dos criterios, a saber: (a) relevancia dogmática, en el sentido en que la misma sentencia examina directamente las cuestiones de construcción normativa, interpretación de tipos penales o aplicación de límites constitucionales en materia penal; y, (b) diversidad de categorías delictivas y derechos fundamentales involucrados en el examen hermenéutico, a fin de conocer los patrones hermenéuticos que pueden ser extraídos de la jurisprudencia constitucional.

Las 17 sentencias seleccionadas corresponden al periodo 2009−2024. Dichos fallos fueron objeto de una codificación temática, según tres dimensiones analíticas: (i) los límites constitucionales que se invocan o se aplican (legalidad, lesividad, culpabilidad, proporcionalidad, *ne bis in idem* [no dos veces por lo mismo, latín]), (ii) las reglas lógicas bajo las cuales se realiza el razonamiento (no contradicción, consistencia, coherencia) y (iii) los patrones de interpretación utilizados (interpretación extensiva, restrictiva, sistemática o teleológica). El resultado de la codificación fue la elaboración de un mapa de cómo el TCP ha ido construyendo de manera sucesiva las normas penales y cuál es el camino o metodología hermenéutica, sea de manera manifiesta o implícita, que ha ido siguiendo.

Adicionalmente, las 17 sentencias fueron revisadas en el contexto del corpus general de 22.186 registros de jurisprudencia penal disponibles del TCP que existían a la fecha del estudio. Esta contextualización permitió, entre otras cosas: (a) ubicar las 17 sentencias en función de las tendencias interpretativas más fuertes; b) detectar vacíos o anomalías en la jurisprudencia constitucional penal; c) confirmar la hipótesis de que el patrón de falta de sistematización e inconsistencia observado en la muestra cualitativa podría ser indicio de problemas metodológicos más profundos de la jurisprudencia constitucional penal nacional.

RESULTADOS

Distinción entre Enunciados Normativos y Normas Penales

El análisis del corpus jurisprudencial reafirma que los enunciados normativos son los textos legales tal y como se encuentran formulados en el Código Penal y las leyes complementarias, y que las normas penales son el resultado del ejercicio hermenéutico que se hace a partir de dichos enunciados. Este punto se destaca en situaciones muy especiales de regulación de tipos penales (la norma completa exige integrar enunciados que aparecen en artículos y secciones muy diversas del Código Penal); por ejemplo, el enunciado que tipifica el homicidio en el artículo 251 del Código Penal no tiene que poseer, por sí solo, la norma completa; si bien tendencialmente implica el hecho de integrar enunciados sobre que la conducta fuera la causante del mencionado delito, también se hace necesario realizar un ejercicio hermenéutico que incluya los enunciados sobre imputabilidad, antijuricidad, causas de justificación, participación criminal, tentativa, concursos delictivos y acerca de duración de la pena. Bajo el

análisis de la doctrina especializada en materia de patrones jurisprudenciales, el estudio puso de manifiesto que los juzgados y tribunales, en muchas ocasiones, elaboran la norma aplicable refiriéndose, explícita o implícitamente, a múltiples enunciados normativos; sin embargo, a menudo sin explicitar adecuadamente el ejercicio hermenéutico llevado a cabo.

La referida construcción judicialse hace especialmente complicada cuando se trata de delitos especiales. Dicha construcción sistemática se elabora "con la descripción típica básica que acompaña a las disposiciones legales sobre la calidad especial del sujeto activo, o normas que son conceptos normativos utilizados en la descripción típica o por circunstancias atenuantes o agravantes en casos determinados". El presente estudio ha mostrado que los operadores judiciales tienden a utilizar, de forma implícita, la referida integración sistemática, pero tal aplicación no viene acompañada explícitamente del razonamiento que ha llevado a la construcción normativa en cada caso concreto.

Sistematización e Interpretación Normativa

La construcción normativa común en la práctica judicial en Bolivia se efectúa siguiendo un circuito sistemático, que incluye seis momentos metodológicos interrelacionados: la identificación del enunciado normativo correspondiente al tipo penal básico; la incorporación de enunciados que se ocupan de elementos subjetivos del tipo penal; la consideración de enunciados referidos a la antijuridicidad y a las causas de justificación; la configuración de enunciados intertextuales sobre culpabilidad y causas de inculpabilidad; la disposición de enunciados sobre autoría y participación; y, por último, la

consideración de enunciados referidos a *iter criminis* (camino del delito, latín), concursos y determinación de penas.

Este proceso no es lineal sino recursivo (que cada uno de los elementos debe irse contrastando de forma continua respecto a los restantes), ya que la finalidad de la labor interpretativa es la coherencia sistémica de la estructura jurídica. El análisis doctrinal de la práctica judicial local encontró que la mayor parte de los errores interpretativos eran consecuencia de la artificial separación de alguna de las fases del proceso. Así, la doctrina advierte sobre cómo, por ejemplo, el no seguir con el análisis de las causas de justificación o del juicio de culpabilidad, acaba en una condena que tras el juicio pasa a formar parte indefectiblemente de una sentencia que luego revocan las instancias superiores.

Límites Constitucionales para la Interpretación Penal¡

El estudio encontró cinco límites constitucionales que circunscriben el campo semántico de la interpretación penal, a saber: el principio de legalidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), que exige la interpretación restrictiva y prohíbe la analogía *in malam partem* (en mala parte, latín; aplicar la norma penal a un caso que la ley no prevé); el principio de lesividad (que exige una verdadera lesión del bien jurídico protegido); el principio de culpabilidad (que excluye la responsabilidad penal objetiva); el principio de proporcionalidad (que fija el límite del rigor de las consecuencias jurídicas); y el principio de *ne bis in idem* (que prohíbe la doble punición del mismo hecho).

El análisis de la jurisprudencia del TCP efectuado en este trabajo de investigación encontró que este Tribunal ratifica

los límites constitucionales como parámetros de control de constitucionalidad. La doctrina constitucional también evidencia un desarrollo escalonado de dichos límites, especialmente el de legalidad y sus implicaciones sobre el principio de interpretación extensiva de los tipos penales, advirtiendo que cualquier tipo de interpretación amplía su noción de punibilidad, de forma inconstitucional, más allá de lo que razonablemente permite el tenor literal del precepto constitucional.

Reglas Lógicas de Racionalidad Interpretativa

El trabajo opera con tres reglas lógicas fundamentales, que son requerimientos mínimos de racionalidad en la construcción de la norma: (i) la prohibición de contradicción, que requiere que la norma construida no contenga elementos excluyentes entre sí, (ii) el requerimiento de consistencia, que exige la compatibilidad entre los elementos de la norma y con la estructura general del ordenamiento jurídico, y (iii) la exigencia de coherencia, que exorta la armonización con los valores, principios y fines del ordenamiento constitucional.

El estudio de la doctrina constitucional penal nacional detectó pautas interpretativas recurrentes: 23 casos en que contradicciones interpretativas generaron incoherencias que posteriormente los órganos superiores de la jurisdicción promulgaron mediante la expresa aplicación de los propios criterios de coherencia sistémica. Preocupa igualmente la habitual confusión entre las estructuras normativas de las reglas, por un lado, y de los principios, por otro, lo que llevaba a aplicar la lógica de subsunción a reglas que tienen estructura de principio o viceversa.

Aplicación de Reglas Dogmáticas Consolidadas

La investigación evidenció que los tribunales mayoritariamente aplican reglas dogmáticas consolidadas en sus decisiones concretas, y que frecuentemente no explicitan su fundamentación dogmática. El principio de accesoriedad limitada en materia de participación criminal fue aplicado de manera consistente, según describe la doctrina especializada examinada, aunque frecuentemente sin fundamentación explícita sobre por qué se determina que el hecho principal sea típico y antijurídico (pero no necesariamente culpable) para que puedan sancionarse las formas de participación.

También se han aducido otras reglas dogmáticas, como el principio de alternatividad en los tipos penales compuestos, lo que se puede observar en buena parte de los casos relevantes que describe la doctrina; o el principio de consunción en los concursos aparentes, cuyo carácter también recoge la literatura. Pero, una vez más y de la misma manera, no se ofrece fundamentación alguna del fallo, siendo precisamente esta falta de explicitación lo que impide el control argumentativo de las decisiones judiciales y genera una opacidad metodológica indeseable y perjudicial para el derecho de defensa.

Distinción entre Normas-regla y Normas-principio

La tipología teórica establece, aunque solo parcialmente, que las normas-regla son mandatos absolutos de aplicación, mediante subsunción y predominan en la parte especial del Código Penal; por otro lado, las normas-principio son mandatos de optimización, de aplicación a través de la ponderación y predominan en la parte general o bien en normas de carácter constitucional. Esta distinción estructural implica que cada

tipo de estas normas tiene su propia lógica de aplicación, dictada por su condición de norma. Pero, conjugar el análisis doctrinal y la práctica judicial también permite evidenciar una importante confusión en la aplicación de esta distinción.

La doctrina presenta ejemplos de errores de tipo metodológico, como ser: la subsunción de principios que deben ser ponderados o la ponderación de normas que deben ser subsumidas. La existencia de errores estructurales genera decisiones jurídicas, en muchas ocasiones, insostenibles como para ser expuestas en algunas instancias superiores.

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos en esta investigación confirman la idea central de que hay que hacer una clara distinción conceptual entre lo que es un enunciado normativo y una norma penal, para que se pueda obtener una interpretación rigurosa del proceso de construcción normativa que se lleva a cabo en el derecho penal. Se trata de una distinción plenamente incorporada y asentada en la teoría, que fue introducida en la filosofía del derecho contemporáneo por autoras y autores como Kelsen, Hart o Alexy, pero que carece de un ámbito de aplicación en la práctica que la haga válida en el funcionamiento habitual del sistema de justicia penal del Estado, donde, además, persisten visiones exegéticas que dificultan la consideración real del hecho normativo.

El marco referencial elaborado coincide en gran medida con las teorías de la argumentación jurídica de Robert Alexy (1993), en especial en la diferenciación estructural entre reglas y principios, como tipos de normas. Para Alexy, las reglas son normas que exigen algo de manera definitiva (se aplican por subsunción), mientras que los principios son mandatos de optimización que demandan que algo se realice en la mayor

medida posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas. Bajo esta premisa, dichas diferencias son especialmente determinantes en el derecho penal, porque la confusión entre ambas estructuras normativas genera sistemáticos errores interpretativos cuando debe llegarse a la determinación de la conducta punible.

A su vez, el método hermenéutico responde a la postura planteada por Gadamer (2012), quien entiende a esta aplicación del derecho como una de naturaleza interpretativo-constructiva, en el sentido en que la exégesis del derecho no se reduce a la reproducción mecánica del sentido original del texto legal, sino que se despliega en la aplicación del derecho al propio aquí y ahora del intérprete, a partir de la mediación que este asume entre la generalidad del texto y la singularidad del caso. En la esfera penal ello significa que la norma no se queda solo como entidad abstracta preexistente del Código Penal, sino que esta norma se hace a partir de la sistematización de los diversos enunciados normativos que se plantean frente al caso concreto que se debe resolver.

La precisión de los límites constitucionales como marco de contención interpretativa encuentra sustento en la actual teoría constitucional sobre la supremacía constitucional y el control de convencionalidad. En efecto, el artículo 410.II de la CPE determina que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico, goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa; por ello, toda interpretación referida a enunciados normativos penales debe ajustarse a los principios, valores y derechos constitucionales.

Sin embargo, los análisis hechos en el tema evidencian que todavía existen inconsistencias jurisprudenciales respecto

a la aplicación de estos límites constitucionales por parte de los tribunales ordinarios. Muchas veces, las sentencias penales invocan de forma mecánica y nominal principios constitucionales, sin precisar la manera en que estos límites han informado realmente el proceso interpretativo que ha dado lugar a la norma aplicable al caso. Esta falla metodológica abre las puertas a la arbitrariedad interpretativa y a la vulneración de derechos fundamentales, lo que pone de manifiesto la necesidad de capacitar a los operadores jurídicos en metodología hermenéutica constitucional aplicada al derecho penal.

Las reglas lógicas sistematizadas en esta investigación constituyen condiciones mínimas de racionalidad que todo ordenamiento jurídico debe presentar como requisito para ser legítimo y eficaz. Tal y como pone de manifiesto Atienza (2013), la racionalidad jurídica exige como mínimo que exista racionalidad lógica o jurídico-formal (no contradicción), teleológica (ajustamiento a los fines) y ética (justificación en los valores). Así, los patrones interpretativos encontrados en la investigación y que son recurrentes en la jurisprudencia penal, son los que hacen que los tribunales interpreten de forma contradictoria disposiciones normativas con igual tenor literal, poniendo claramente de manifiesto serios problemas metodológicos en la construcción normativa, lo que va contra la seguridad jurídica y la predecibilidad del derecho.

La aplicación de reglas dogmáticas consolidadas es una de las exigencias de racionalidad jurídico-penal que la presente investigación ha destacado. Estas reglas, elaboradas por la dogmática penal continental durante más de un siglo de evolución científica, constituyen la síntesis de conocimientos consolidados que no pueden desconocerse sin sacrificar la

coherencia sistémica y la seguridad jurídica. El principio de accesoriedad limitada de la participación criminal, el principio de alternatividad en los tipos penales compuestos, y el principio de consunción en los concursos aparentes son ejemplos de reglas dogmáticas ampliamente reconocidas como criterios interpretativos.

Es preocupante que la actual literatura académica constate que, en muchas ocasiones, las sentencias judiciales no exponen un razonamiento interpretativo sistematizado que justifique cómo se construyó la norma aplicable a partir de la combinación de diversos enunciados normativos. Esta falla metodológica coincide con la evidencia empírica respecto a prácticas judiciales en otros lugares de Latinoamérica, donde lamentablemente todavía prevalecen métodos intuitivos o asistemáticos para la construcción de normas penales aplicables, sin explicitar de forma razonada el camino hermenéutico recorrido.

La constatación de que muchas sentencias judiciales no exponen el proceso hermenéutico seguido para construir la norma aplicada, es un hallazgo preocupante para el Estado constitucional de derecho. Se debe tomar en cuenta que el artículo 180.I de la CPE dispone que la jurisdicción ordinaria se fundamenta, entre otros, en los principios procesales de publicidad, transparencia y debido proceso. La transparencia implica hacer comprensible y verificable para las partes y la comunidad jurídica en general, la forma en que los tribunales llegan a sus conclusiones, exponiendo los razonamientos que han seguido para llegar a una resolución.

El derecho a la defensa, que se encuentra reconocido a nivel constitucional como una garantía esencial del debido proceso, es vulnerado cuando las sentencias penales no exponen la

manera en que han ido construyendo la norma que aplicaron. El abogado defensor necesita conocer con meridiana exactitud qué norma aplica el tribunal, para poder discutirla si cree que está mal construida, si falta algún elemento en el caso concreto o si concurren causas de justificación. Por ello, una sentencia que no explicita su razonamiento hermenéutico, imposibilita el ejercicio del derecho efectivo de defensa y la impugnación argumentada de la resolución.

La seguridad jurídica, entendida como la posibilidad de que los ciudadanos conozcan de antemano y con un grado razonable de certeza las normas que rigen, para ajustar su comportamiento a ellas, es un principio esencial del Estado de derecho. En el ámbito del derecho penal, la seguridad jurídica adquiere especial trascendencia al considerar la gravedad de las sanciones que pueden derivar de la aplicación de la norma penal. Las personas deben saber, al menos con un grado de certeza razonable, cuáles son las acciones que se encuentran prohibidas y cuáles son sus consecuencias jurídicas. Este estado de certeza, de previsibilidad, solo puede alcanzarse si los operadores jurídicos construyen las normas penales con metodologías sistemáticas y coherentes, que puedan anticiparse y verificarse.

La investigación también puso de relieve limitaciones evidentes que, por su relevancia, se debe reconocer con transparencia. En una primera aproximación al corpus conformado por las sentencias (del período 2009–2024), fue imposible revisar toda la jurisprudencia penal, de manera que se optó por una muestra intencionada, la cual quedó en 17 sentencias de doctrina especializada, representativa en términos de relevancia dogmática y variedad de categorías delictivas. Ciertamente el corpus conformado sirve para rastrear modalidades

hermenéuticas de interés, pero no podemos afirmar que dé cuenta de la amplia diversidad de prácticas hermenéuticas que emergen del sistema penal.

Luego, la investigación tuvo problemas intrínsecos para el acceso de razonamientos que no compartían el lenguaje de las sentencias escritas. Los procesos cognitivos y deliberativos a través de los cuales fiscales y jueces construyen efectivamente las normas que se aplican, incluyen también elementos implícitos, prácticos o contextuales que no necesariamente se ponen de manera explícita en los documentos procesales analizados. Esta es una limitación que acompaña a toda investigación empírica que tiene un fundamento netamente documental de decisiones formalizadas.

La confusión entre normas-regla y normas-principio descrita provoca efectos adversos para la adecuada aplicación del derecho penal. Aplicar lógica de subsunción a normas que tienen estructura de principios supone olvidar que tales normas son mandatos de optimización que conviene ponderar con otros principios que puedan estar en conflicto. Sin embargo, cuando se pretende ponderar normas que tienen estructura de reglas, se aplica indebidamente una discrecionalidad judicial en ámbitos donde el legislador ha dado mandatos de aplicación mediante la subsunción de los casos. Esta confusión estructural afecta tanto a la racionalidad como a la legitimidad de las decisiones judiciales.

Una limitación adicional corresponde a la extensión de la investigación: aunque se consultó literatura regional (como la obra sistemática de Peláez Mejía y Quintero Jaimes sobre el esquema del delito), el análisis detallado y paso a paso de casos concretos mediante el marco hermenéutico propuesto,

constituye una línea de trabajo futura que permitiría validar en la práctica el modelo en casos bolivianos específicos. Esta validación sería especialmente valiosa para demostrar cómo el método hermenéutico diferencia entre enunciados normativos y normas en la práctica judicial boliviana, donde esa distinción rara vez se explicita.

Pese a ello, se logró obtener insumos para la consecución del objetivo de esta investigación: la elaboración de un esquema teórico-metodológico sistemático para la construcción hermenéutica de las normas penales en el contexto nacional, mismo que representa un aporte original a la dogmática jurídico-penal boliviana, país que, tal como dijimos, se encuentra a la zaga de otros países latinoamericanos.

El modelo propuesto, sobre un marco teórico-metodológico, a la construcción hermenéutica de las normas penales, no está dirigido a sustituir la creatividad interpretativa de los operadores jurídicos ni a crear una camisa de fuerza metodológica con la que se anule incluso el espacio legítimo que, en toda su labor judicial, tiene el operador de justicia. Todo lo contrario, el objetivo es proveer unos criterios metodológicos concretos para asegurar unos márgenes de racionalidad, coherencia y respeto a límites constitucionales en la labor interpretativa de normas penales, sin dejar de lado el espacio de todo operador de justicia para realizar una labor de ponderación y decisión, que son propios y legítimos de los fiscales y los jueces, en la realización de sus funciones constitucionales.

La importancia práctica de esta investigación para el sistema penal se manifiesta en varios aspectos. En primer lugar, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, la sistematización de criterios hermenéuticos precisos reduce la discrecionalidad

interpretativa y aumenta la previsibilidad del derecho penal. En segundo, desde el punto de vista del derecho de defensa, hacer explícitos los pasos interpretativos que efectúan fiscales y jueces permite controlar argumentativamente sus decisiones y mejora las posibilidades de impugnación. En tercer lugar, desde el punto de vista de la igualdad ante la ley, el uso de criterios interpretativos uniformes permite que casos similares sean tratados de la misma forma.

Por último, es necesario resaltar que el marco metodológico propuesto mantiene su actualidad y su vigente aplicabilidad en el Estado Plurinacional de Bolivia, ya que a pesar del reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico, la existencia de la jurisdicción ordinaria junto a la jurisdicción indígena originaria campesina no elimina la necesidad de las construcciones normativas sistematizadas y racionales, propias del derecho penal ordinario; por el contrario, la hace más necesaria en cuanto a la forma de delimitar las competencias de la una y la otra y a la manera de asegurar la vigencia de los derechos fundamentales acogidos por la Constitución.

La construcción hermenéutica de las normas penales podría ser enriquecida por análisis interdisciplinarios que permitan vincularla con aportes provenientes de las ciencias sociales y humanas. Desde la filosofía del derecho se propone un fondo epistemológico que posibilite saber cómo razonan los juristas y las maneras en que se diferencian unos de otros. Desde la lingüística aplicada se ofrece instrumental para analizar el lenguaje que constituyen el derecho y los procesos constitutivos de significados a partir del texto normativo. La ciencia cognitiva permite entender los procesos mentales a partir de los cuales los operadores jurídicos llegan a razonar y tomar decisiones, a menudo de maneras que escapan de los

modelos normativos ideales. La introducción de estas formas de análisis interdisciplinario contribuiría hacia una mejor comprensión del fenómeno interpretativo en el derecho penal y la posibilidad de desarrollar medidas para mejorar dicho procedimiento.

Las limitaciones metodológicas señaladas en la jurisprudencia constitucional —falta de hermenéutica sistematizada, ausencia de criterios comunes en casos difíciles y fundamentación débil de las resoluciones interpretativas— se orientan hacia la necesidad de tener directrices metodológicas en el sistema penal boliviano y promover una investigación complementaria a partir de la consulta a operadores jurídicos, para confirmar desde la práctica profesional estas limitaciones.

Estudios de Caso de Construcciones Normativas

El estudio de casos representativos puede mostrar cómo se manifiestan en la práctica estos principios metodológicos. En el delito de peculado, por ejemplo, la norma aplicable debe construirse integrando sistemáticamente varios preceptos dispersos en el Código Penal. El art. 142 define al tipo base del peculado mediante los elementos normativos «funcionario público», «caudales públicos» y «aprovechamiento indebido», cuyo alcance debe precisarse con una metodología adecuada. Sin embargo, esta caracterización genérica no es suficiente para establecer si una conducta específica es delito de peculado.

La construcción completa de la norma exige integrar enunciados sobre la calidad especial del sujeto activo, lo que requiere remitirse a las disposiciones constitucionales y legales que definen quién tiene la condición de funcionario público a efectos penales. De igual forma, el concepto de

caudales públicos requiere una interpretación sistemática que remita al derecho administrativo y al derecho financiero público. La construcción del elemento subjetivo del tipo penal exige integrar los enunciados sobre el dolo: el peculado del art. 142 admite tanto el dolo directo como el eventual, mientras que la modalidad culposa se tipifica de forma autónoma como peculado culposo (art. 143). En el peculado también será preciso examinar expresamente la antijuridicidad y las causas de justificación que podrían concurrir en este contexto, como el cumplimiento de un deber o el ejercicio legítimo de un derecho.

Un segundo caso lo encontramos en el homicidio en emoción violenta, contemplado en el art. 254 del Código Penal. Esta figura atenuada del homicidio también exige construir la norma integrando diversos enunciados. El tipo objetivo requiere que tenga lugar el resultado muerte, mediante una acción que pueda consistir en un medio idóneo para tal fin. El tipo subjetivo requiere dolo de matar, con la particularidad de que el autor actúe bajo la influencia de una emoción violenta provocada por un comportamiento ajeno grave e injusto. Determinar qué comportamiento es grave e injusto hasta el punto de provocar una emoción violenta, a fin de que se pueda atenuar la pena, exige valoraciones normativas basadas en estándares objetivos de razonabilidad.

La jurisprudencia ha elaborado criterios para determinar la actitud de emoción violenta. A través de las sentencias del periodo 2009-2024 se observa que no bastan las meras ofensas o malos modos para poder llevar a cabo esa atenuante, tiene que haber una provocación de suficiente gravedad objetiva que dé cuenta de la reacción homicida, aunque no la justifique. La construcción jurisprudencial es prueba de cómo las normas

jurídicas pasan a hacerse concretas a través de criterios valorativos de los órganos judiciales, gracias a costumbres fundamentadas a través de la forma del razonamiento sistemático y teleológico.

Validación Práctica Mediante Casos de Estudio

Los límites constitucionales y reglas lógicas identificados en esta investigación encuentran su principal valor en su aplicabilidad al análisis concreto de decisiones penales. En este sentido, dos categorías delictivas resultan especialmente paradigmáticas para poner a prueba el marco hermenéutico propuesto: el delito de peculado y el homicidio en emoción violenta.

La elección de estos dos tipos penales obedece a claras razones de metodología. El peculado es un delito estatal con un alto componente patrimonial y su construcción normativa exige integrar las múltiples manifestaciones sobre la calidad del sujeto activo, el concepto de caudales públicos y la tipicidad subjetiva, lo que le da la propensión a distintas interpretaciones. Por su parte, el homicidio en emoción violenta es un supuesto en el que la indeterminación de conceptos como el «comportamiento grave e injusto» de la víctima exige valoraciones normativas que pueden hacer tensar las exigencias de taxatividad e interpretación estricta derivada del principio de legalidad (art. 116.I de la CPE).

El análisis paso a paso de sentencias concretas sobre peculado y emoción violenta, mediante la aplicación explícita del modelo de seis etapas hermenéuticas desarrollado en esta investigación (identificación del corpus normativo, análisis sistemático, límites constitucionales, reglas lógicas, postulados

dogmáticos y análisis jurisprudencial), permitiría demostrar de manera especialmente clara la utilidad práctica de la propuesta para la consolidación de la seguridad jurídica en el sistema penal boliviano.

En efecto, como se ha visto en el derecho comparado, tanto el Tribunal Constitucional español como el *Bundesverfassungsgericht* alemán y la Corte Suprema argentina han resuelto casos de interpretación extensiva mediante la aplicación sistemática de criterios de legalidad estricta y prohibición de analogía *in malam partem*. De manera análoga, la aplicación del marco hermenéutico elaborado en esta investigación al análisis de sentencias bolivianas sobre peculado y emoción violenta permitiría identificar dónde radican las fallas metodológicas, qué límites constitucionales fueron omitidos y cómo una reconstrucción sistemática de la norma habría conducido a una decisión más coherente y constitucionalmente fundamentada. Esta línea de investigación constituye una oportunidad valiosa para futuros trabajos que vinculen la teoría hermenéutica con la práctica jurisprudencial boliviana.

Implicaciones para la Práctica Fiscal y Judicial

La construcción interpretativa de normas penales con todos los elementos hermenéuticos incide directamente en el trabajo del Ministerio Público al ejercer la acción penal pública, una de sus atribuciones en la investigación penal. Así, en la investigación preliminar prevista en el artículo 300 del Código de Procedimiento Penal, el fiscal, una vez identificada y analizada la conducta, debe formular hipótesis normativas con las cuales se integren de forma sistemática las distintas disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto. Este tipo

de construcción no puede reducirse a constatar la subsunción formal de la conducta en un tipo penal de forma mecánica, sino que debe examinar toda la estructura del tipo y demás elementos del delito.

Al elaborar la imputación formal, el acusador público ha de indicar la norma penal completa en la que fundamenta la persecución penal; no vale con hacer mención del artículo del tipo penal base, sino que también deben atendérsele todos los preceptos normativos que lleguen a ser aplicables. Por cierto, esta exposición tiene relevancia para garantizar el derecho a la defensa del imputado, el cual tiene que saber no únicamente qué norma del Código Penal se le imputa, sino también cómo se ha elaborado la norma concreta que da pie a la acusación en su concreto caso.

Durante el desarrollo del juicio oral, la acusación del Ministerio Público debe exponer y presentar de forma fundamentada en derecho, un diseño jurídico unitario y armónico que permita al tribunal contrastar si efectivamente se encuentra demostrada la existencia de todos y cada uno de los elementos del delito. Así lo dispone el artículo 341 del Código de Procedimiento Penal, de tal forma que la acusación deberá contener la manifestación de un hecho claro y llanamente delimitado, que sea susceptible del reproche penal aducido y de la imputación que pueda resultar en virtud del caso contra el reo, lo que implica la concepción de un diseño jurídico que abarque más allá de la mecánica abstracta del hecho al tipo, todos los elementos del tipo penal, la inexistencia de causas de justificación, la culpabilidad, la forma de participación delictiva, entre otros.

Para la defensa técnica, conocer el proceso de elaboración de la norma específica es igualmente importante, porque le permite

basar su estrategia en cuestionar la subsunción que hace la fiscalía, probando que en el caso concreto falta alguno de los elementos estructurales del delito. Por ejemplo, puede alegarse una causa de justificación que elimine la antijuridicidad, falta de dolo por error de tipo o inexigibilidad de conducta ajustada a derecho, que elimina la culpabilidad.

Perspectiva de Derecho Comparado

La comparación con otros sistemas jurídicos de tradición continental europea y latinoamericana muestra similitudes en los problemas hermenéuticos que implica la elaboración de normas penales. En el derecho penal español, a partir del Código Penal de 1995 y sus posteriores modificaciones, la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre las disposiciones legislativas que aquel contiene, y las normas penales completas que de su interpretación sistemática se derivan. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de legalidad (art. 25.1 CE) supone la interdicción de interpretaciones extensivas y de la analogía in malam partem, de modo que en el examen de razonabilidad de la subsunción de los hechos probados en la norma penal, el primero de los criterios a utilizar es el respeto al tenor literal de la norma y la consiguiente prohibición de la analogía in malam partem (STC 57/2010, de 4 de octubre, FJ 3; STC 153/2011, de 17 de octubre, FJ 8).

Por su parte, la dogmática penal alemana, que ha influido en el derecho penal latinoamericano, ha elaborado marcos teóricos para la sistematización del derecho penal. La teoría del delito alemana, desde su triple estructura de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, ofrece un marco metodológico completo para integrar sistemáticamente una pluralidad de enunciados normativos en la construcción precisa de la norma

penal aplicable. Ello se refleja en el Código Penal alemán y en las categorías dogmáticas que manejan los tribunales (aunque muchas veces sin hacer explícitos sus fundamentos teóricos). En el plano jurisprudencial, el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) ha consolidado la prohibición de analogía (*Analogieverbot*) como límite derivado del artículo 103, apartado 2, de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*), al afirmar que los tribunales penales no pueden aplicar una disposición penal más allá de su tenor literal inequívoco, atendiendo únicamente a la finalidad de la norma (BVerfG, Beschluss vom 4. Dezember 2003, 2 BvR 1107/03; BVerfGE 26, 41; BVerfGE 47, 109).

En Argentina, la Corte Suprema de Justicia cuenta con una jurisprudencia importante respecto a la interpretación de leyes penales, que exige una exégesis restrictiva y sistemática conforme a la Constitución Nacional. Es importante recordar la jurisprudencia de la Corte sobre la prohibición de analogía in malam partem y sobre el principio de legalidad como límite insuperable de la interpretación judicial. Así, en el caso "Acosta, Alejandro Esteban" (Fallos 331:858, 23 de abril de 2008, considerando 6.º), la Corte sostuvo que el principio de legalidad del artículo 18 de la Constitución Nacional exige priorizar una exégesis restrictiva dentro del límite semántico del texto legal, en consonancia con el carácter de ultima ratio del derecho penal y con el principio *pro homine*. Estas exigencias son trasladables al ámbito boliviano, donde el principio de legalidad consagrado en el artículo 116.II de la Constitución exige los mismos niveles de taxatividad y certeza en la creación de leyes penales.

En Colombia, la Corte Constitucional tiene jurisprudencia aplicable sobre la forma de interpretar las normas penales a

partir de la Constitución. En la sentencia C-559 de 1999, se encuentran fijadas pautas jurisprudenciales de cumplimiento forzoso para la interpretación sistemática de tipos penales, en el sentido de que la construcción de la norma que haya de ser aplicable debe ajustarse a los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad y prohibición de excesos punitivos. Por esa razón, la jurisprudencia constitucional colombiana otorga importantes lecciones metodológicas para el constitucionalismo en Bolivia, a propósito de la construcción de la norma penal.

Metodología Hermenéutica y Construcción Sistemática del Delito

El enfoque sistemático desarrollado en esta investigación se inscribe en la tradición de la teoría estructurada del delito, tal como se refleja en obras regionales como la de Peláez Mejía y Quintero Jaimes (2024), que proporcionan esquemas detallados de los requisitos para la existencia de la conducta punible. No obstante, mientras esos esquemas se concentran en la aplicación dogmática de categorías ya consolidadas en el ordenamiento colombiano, la presente investigación problematiza el propio proceso de construcción normativa como acto hermenéutico sometido a límites constitucionales explícitos y a reglas lógicas de racionalidad.

De ahí que el aporte específico no sea solo la aplicación de la teoría del delito, sino mostrar cómo tal aplicación requiere de un método anterior de desambiguación: la distinción entre el enunciado normativo (el texto de la ley) y la norma (el sentido jurídico que se construye por la interpretación). Y es que, si bien esta distinción ha sido analizada en la literatura regional (incluso en la obra ya citada), desde la dogmática en Bolivia,

con las definiciones de “tipicidad” o bien “antijuridicidad” implícitamente se asume como ya resuelto el hecho de lo que significan; no existen explicaciones sobre cuál es el proceso hermenéutico que permita alcanzar esos significados conforme a la Constitución de 2009.

Desafíos y Futuras Líneas de Investigación

Pese a los avances de esta investigación, quedan preguntas abiertas que deberán abordarse en futuros trabajos. Un primer problema tiene que ver con la articulación entre el derecho penal ordinario y los sistemas de justicia indígena originarios campesinos reconocidos por la Constitución de Bolivia. El art. 179.II de la CPE otorga a la jurisdicción indígena originaria campesina igual jerarquía que a la jurisdicción ordinaria y, bajo esa premisa, surge la pregunta: ¿cómo se construye la normatividad penal en un contexto de pluralismo jurídico?

Futuras investigaciones podrían analizar cómo los sistemas de justicia indígena originaria campesina desarrollan sus propias normas de comportamiento y sanciones para las acciones consideradas perjudiciales por la comunidad, y cómo evitan la arbitrariedad. Si bien estos sistemas no funcionan con la misma estructura dogmática del derecho penal común, también implican procesos interpretativos y de aplicación de normas consuetudinarias o escritas, con sus propias dificultades hermenéuticas que necesariamente deben ser fundamentadas. En tal sentido, la articulación entre ambos sistemas jurisdiccionales requiere de marcos conceptuales capaces de permitir el diálogo intercultural dentro del sistema penal, sin renunciar al pluralismo jurídico y a los derechos fundamentales que se encuentran constitucionalmente reconocidos.

Otro desafío pendiente es incorporar avances tecnológicos, a la hora de crear y aplicar normas penales, como parte de una efectiva construcción hermenéutica. La inteligencia artificial y las herramientas de análisis de datos están transformando la práctica jurídica, desde la investigación criminal hasta el litigio penal. Las futuras investigaciones deberían analizar cómo estas nuevas tecnologías pueden asistir en la construcción de normas de forma objetiva, sin reemplazar el razonamiento jurídico humano, que sigue siendo indispensable para interpretar y aplicar el derecho de forma eficaz.

Un tercer desafío consiste en crear mecanismos institucionales que favorezcan la unificación de criterios interpretativos en el sistema penal. La dispersión de criterios entre tribunales y fiscalías genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de igualdad ante la ley. En este sentido, la Sala Penal del Tribunal Supremo de Justicia podría desarrollar jurisprudencia vinculante sobre metodología interpretativa, de modo análogo a la labor que el Tribunal Constitucional Plurinacional realiza respecto de la Constitución.

Por último, es fundamental el desarrollo de la investigación empírica en el área de las prácticas interpretativas de los operadores judiciales en el país. Las diferencias de nivel educativo de estos operadores, de recursos institucionales y de contextos socioculturales pueden dar lugar a disparidades en la forma en que fiscales y jueces producen normas penales en la cotidianidad. Estudios etnográficos mostrando dichos procesos de interpretación en el marco del país constituirán insumos para políticas públicas que fortalezcan el sistema de justicia penal.

CONCLUSIONES

Esta investigación elaboró un marco teórico-metodológico coherente y sistemático para la construcción hermenéutica de normas penales en Bolivia; este marco se sustenta en tres bases estructurales: la distinción conceptual básica entre un enunciado normativo y una norma en sentido estricto; la integración sistemática de un conjunto de enunciados normativos mediante un conjunto de procesos interpretativos articulados; y, el altamente irrestricto respeto a límites constitucionales, reglas lógicas y postulados dogmáticos consolidados. Este marco es un aporte original a la dogmática jurídico-penal: sistematiza criterios metodológicos que, hasta el momento, estaban dispersos o implícitos en la práctica judicial nacional.

En el estudio se ha definido, tanto teórica como empíricamente, que los enunciados normativos son textos que poseen un relieve propio y que necesitan ser interpretados sistemáticamente como enunciados, que sólo se transformarán en normas jurídicas, en el sentido estricto de la expresión, una vez atravesados por un proceso hermenéutico largo y complejo, cuando se incorpora una cierta cantidad de enunciados que se convierten en un todo coherente y ordenado. La norma penal no es un ser abstracto que existe en el interior del Código Penal, sino que constituye una construcción hermenéutica a partir de la sistematización de los enunciados que dan cuenta de la tipicidad, de la antijuridicidad, de la culpabilidad, de la participación criminal, del *iter criminis*, de los concursos delictivos y de las consecuencias jurídicas.

La sistematización e interpretación de la jurisprudencia, como se ha visto una y otra vez, se presentan también como patrones estables que coinciden con los elementos estructurales del

delito. Es un proceso, eso sí, no lineal, más bien recursivo, ya que cada parte se revisa en relación con la otra para poder verificar e ir acomodando correcciones, para la consistencia sistémica. Los errores de interpretación más comunes se producen precisamente cuando se hace una especie de corte artificial con alguno de esos momentos, desatendiendo la conexión necesaria con los demás elementos del delito.

Los límites constitucionales sistematizados encuadran el campo semántico interpretativo y, actuando como un verdadero marco de contención, anulan de un solo golpe toda construcción normativa violatoria o infractora, cualquiera que sea la coherencia interna lógica o la justificación dogmática que la avale. Esos límites, que se encuentran reconocidos en la Constitución Política del Estado Plurinacional y desarrollados por la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional Plurinacional en dogmática jurídica y en la doctrina de los derechos fundamentales, son una suerte de parámetros de control de constitucionalidad que en ningún caso puede vulnerarse mediante interpretación.

Las reglas lógicas de no contradicción, consistencia y coherencia sistémica deben entenderse como las condiciones mínimas de la racionalidad, encargadas de validar las construcciones normativas y de evitar interpretaciones fuera del límite de lo que se entiende como derecho. El estudio jurisprudencial evidenció que las sentencias que transgredieron las reglas lógicas se tradujeron en decisiones que, en el ámbito del derecho, eran prácticamente inviables; incluso, se encontraron situaciones en que las contradicciones interpretativas habían generado inconsistencias que, posteriormente, los tribunales superiores corrigieron desde criterios expresos de coherencia sistémica.

En este sentido, el uso de las reglas que ya están consolidadas puede ser considerado un pilar irrenunciable de la racionalidad jurídico-penal, que no puede menos que ser respetado sin poner en peligro la coherencia del sistema y la seguridad jurídica.

La investigación, apoyada por la doctrina, corroboró que los tribunales aplican esta regla de forma automática y sin explicar los motivos de tipo dogmático que la sustentan, lo que supone renunciar a la posibilidad de controlar racionalmente sus decisiones.

La diferenciación entre normas-regla y normas-principio es fundamental para la construcción y aplicación adecuada de las normas penales, ya que de ello dependerá la lógica de aplicación que corresponda a la estructura normativa de que se trate. No obstante, el recorrido jurisprudencial evidenció errores en la aplicación práctica de la distinción, ya que se aplicó la subsunción a principios o la ponderación a reglas, lo que dio lugar a resoluciones metodológicamente erróneas.

El marco teórico y metodológico definido ofrece a los operadores jurídicos del sistema penal pautas racionales para la construcción de normas penales que respeten la Constitución y las garantías individuales que en ella se recogen, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica en el ámbito penal. Esto supone disminuir la interpretación discrecional, en la medida en que se incrementa la previsibilidad del derecho penal, pero también porque se da lugar al control argumentativo de las resoluciones judiciales y a su previsibilidad a la luz del marco teórico y metodológico aquí expuesto, y, por último, porque propicia la igualdad necesaria en la interpretación y aplicación del derecho penal.

Finalmente, mejorar la construcción hermenéutica de normas penales en Bolivia requiere, entre otros elementos, la participación de diversos actores institucionales y académicos que puedan hacer viable la concreción de una metodología hermenéutica para la construcción efectiva de la norma penal. Los planes de estudio de las facultades de derecho tienen que ser reestructurados para incluir contenidos de metodología hermenéutica en la aplicación de la ley penal. El Poder Judicial y la Fiscalía General tienen que formular políticas de formación continua especializada para sus operadores. El Tribunal Constitucional Plurinacional tiene que seguir generando jurisprudencia vinculante sobre los límites constitucionales de la interpretación penal. La academia debe seguir impulsando la investigación empírica de las prácticas interpretativas concretas, de manera que se adviertan dificultades concretas y se desarrollen intervenciones precisas para resolverlas.

REFERENCIAS

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.

Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.

Bajo Fernández, M., & Lascuraín Sánchez, J. A. (2015). *Manual de derecho penal. Parte general*. Editorial Universitaria Ramón Areces.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. (1972). *Código Penal* [Decreto Ley N° 10426]. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. (1999). *Código de Procedimiento Penal* [Ley N° 1970]. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). *Ley N° 263: Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). *Ley N° 348: Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Gadamer, H.-G. (2012). *Verdad y método* (13.ª ed.). Ediciones Sígueme.

Hale, C. A. (1991). El legado del derecho continental europeo y el constitucionalismo en México. En *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821–1853* (pp. 1–29). Siglo XXI Editores.

Jakobs, G. (1997). *Derecho penal. Parte general: Fundamentos y teoría de la imputación* (2.ª ed.). Marcial Pons.

Larenz, K. (1994). *Metodología de la ciencia del derecho* (2.ª ed.). Editorial Ariel.

Morales, J. (2018). *Interpretación constitucional en materia penal*. Fundación Konrad Adenauer.

Peláez Mejía, J. M., & Quintero Jaimes, R. A. (2024). *Esquema del delito: Requisitos para la existencia de una conducta punible* (3.ª ed.). Tirant lo Blanch.

Pérez Daza, E. (2015). Crisis del derecho penal en México. *Revista Mexicana de Justicia, 8*(2), 127–156.

Rabasa, E. (1982). *El sistema jurídico de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. (Obra original publicada en 1944).

Roxin, C. (2014). *Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito* (2.ª ed.). Civitas.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2009–2024). *Sentencias constitucionales en materia penal* [Colección de jurisprudencia]. https://www.tcpbolivia.bo

Villegas, R. (2020). *Dogmática penal y constitución en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Editorial Jurídica del Pacífico.

INTEGRACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIA Y ADUANERA EN BOLIVIA: VIABILIDAD JURÍDICA, CONDICIONES INSTITUCIONALES Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Integration of Tax and Customs Administration in Bolivia: Legal Feasibility, Institutional Conditions, and Guidelines of Implementation

DOI: https://doi.org/10.69633/94fgya44
Recibido: 15/07/2026 **Aceptado:** 11/10/2026

*Maricarmen Matienzo Gamón

ORCID: https://orcid.org/0009-0000-4917-7091
Ministerio de la Presidencia – Viceministerio de Gestión Legislativa y Coordinación con Organizaciones Sociales, Bolivia.
marimatienzo32@gmail.com

* Abogada titulada de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), magíster en Derecho Tributario y Procesal Tributario con mención de honor por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Cuenta con trayectoria profesional en el ámbito del Derecho Público, con énfasis en Derecho Tributario, Aduanero, Administrativo y Constitucional, así como en gestión pública, análisis normativo y gestión legislativa. Sus líneas de investigación se centran en la modernización de las administraciones fiscales, la tributación de la economía digital y el fortalecimiento institucional del Estado.

RESUMEN

La transformación digital y los nuevos mecanismos de evasión tributaria y fraude aduanero han impulsado la modernización de las administraciones fiscales. La investigación analiza la viabilidad jurídica e institucional de integrar las administraciones tributaria y aduanera en Bolivia e identifica los lineamientos normativos y organizacionales necesarios para su eventual implementación. Se adoptó un enfoque cualitativo, descriptivo e interpretativo, sustentado en el método dogmático-jurídico, el análisis comparado de las legislaciones de Bolivia, Perú, Colombia y Chile, la revisión documental y cuestionarios estructurados dirigidos a funcionarios y especialistas en materia tributaria y aduanera. Los resultados evidencian limitaciones asociadas con la fragmentación administrativa, la interoperabilidad de la información y la gestión integral del riesgo fiscal.

La experiencia comparada muestra que tanto los modelos integrados como los separados pueden ofrecer respuestas institucionales eficaces cuando cuentan con mecanismos adecuados de coordinación e intercambio de información. Se concluye que la integración constituye una alternativa jurídicamente viable en Bolivia, siempre que se sustente en una reforma compatible con la Constitución Política del Estado y contemple un diseño normativo, organizacional, tecnológico y presupuestario adecuado.

Palabras clave: *administración tributaria; administración aduanera; integración institucional; gestión fiscal; Bolivia.*

ABSTRACT

Digital transformation and emerging mechanisms of tax evasion and customs fraud have driven the modernization of tax administrations. This study analyzes the legal and institutional feasibility of integrating tax and customs administration in Bolivia and identifies the regulatory and organizational guidelines required for its potential implementation. A qualitative, descriptive, and interpretative approach was adopted, based on the dogmatic-legal method, a comparative analysis of Bolivia, Peru, Colombia, and Chile, documentary review, and structured questionnaires administered to officials and specialists in tax and customs matters. The findings reveal limitations associated with administrative fragmentation, information interoperability, and integrated fiscal risk management. Comparative experience shows that both integrated and separate institutional models can provide effective responses when supported by adequate coordination and information-exchange mechanisms. The study concludes that integration constitutes a legally viable alternative in Bolivia, provided that it is based on a reform consistent with the Political Constitution of the State and includes an appropriate regulatory, organizational, technological, and budgetary design.

Keywords: *tax administration; customs administration; institutional integration; fiscal management; Bolivia.*

INTRODUCCIÓN

La transformación digital de la economía, la creciente complejidad de las relaciones comerciales y la aparición de nuevas modalidades de evasión tributaria, fraude fiscal y contrabando han generado desafíos para las administraciones tributarias y aduaneras. Estos fenómenos exigen capacidades institucionales que trascienden los mecanismos tradicionales de recaudación y fiscalización, particularmente en materia de intercambio de información, interoperabilidad tecnológica y gestión del riesgo. En este contexto, la modernización de las administraciones fiscales se ha orientado progresivamente hacia modelos capaces de utilizar la información de manera integrada y fortalecer los mecanismos preventivos de control (OECD, 2020, 2022, 2023).

En el ámbito tributario, la modernización administrativa ha favorecido el desarrollo de estructuras que buscan una mayor articulación entre las funciones de recaudación, fiscalización, control aduanero y gestión de riesgos. Ahora, la experiencia de países de la región muestra que esta articulación no responde a un único modelo organizacional. Perú y Colombia concentran las funciones tributarias y aduaneras en una sola entidad administrativa, a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), respectivamente. En contraste, Chile mantiene estructuras diferenciadas para la administración de los tributos internos y las funciones aduaneras. Esta diversidad evidencia que la integración orgánica constituye una alternativa institucional, pero no una condición necesaria para alcanzar mayores niveles de coordinación administrativa.

Bolivia mantiene un modelo diferenciado en el que el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y la Aduana Nacional (AN) ejercen competencias específicas mediante entidades administrativamente separadas. Esta configuración responde a un esquema de especialización funcional desarrollado por el ordenamiento jurídico boliviano. No obstante, la coexistencia de estructuras, procedimientos y sistemas de información independientes plantea interrogantes respecto a la capacidad para articular información tributaria y aduanera, desarrollar mecanismos conjuntos de gestión del riesgo y coordinar actuaciones frente a hechos que involucren simultáneamente operaciones comerciales, obligaciones tributarias y control aduanero.

La literatura especializada ha examinado ampliamente la digitalización de la administración tributaria, el uso estratégico de información, la gestión del riesgo y los procesos contemporáneos de reforma administrativa (OECD, 2020, 2022, 2023; Peters, 2019; Pollitt y Bouckaert, 2017). Desde el Derecho Tributario y el Derecho Administrativo también se han desarrollado fundamentos de potestad tributaria, organización administrativa, distribución de competencias y principios de Administración Pública (Villegas, 2016; Cassagne, 2017; Gordillo, 2017; Santamaría Pastor, 2018). En el contexto boliviano persiste un análisis ausente respecto de la articulación entre estas dimensiones: la viabilidad jurídica de una eventual integración de las administraciones tributaria y aduanera y las condiciones institucionales necesarias para implementarla.

En este marco, el objetivo general de la investigación es *analizar la viabilidad jurídica e institucional de integrar las administraciones tributaria y aduanera en Bolivia e*

identificar los lineamientos normativos y organizacionales necesarios para su eventual implementación. Para ello, el estudio examina el marco jurídico boliviano, contrasta la configuración institucional nacional con las experiencias de Perú, Colombia y Chile e incorpora, como evidencia empírica, las percepciones de funcionarios y especialistas en materia tributaria obtenidas mediante cuestionario.

A partir de este objetivo, la pregunta de investigación es: ¿es jurídica e institucionalmente viable integrar las administraciones tributaria y aduanera en Bolivia y cuáles son las condiciones normativas, organizacionales, tecnológicas y presupuestarias necesarias para su eventual implementación?

Como hipótesis de trabajo, se plantea que la integración de ambas administraciones es jurídica e institucionalmente viable, siempre que se instrumente mediante una reforma legal compatible con la Constitución Política del Estado y contemple una adecuada definición de competencias, estructura organizacional, interoperabilidad tecnológica, régimen de transición y previsiones presupuestarias. Esta hipótesis no presupone que la integración orgánica sea necesariamente una alternativa superior al mantenimiento de administraciones diferenciadas; la mejora institucional dependerá de que el diseño propuesto permita fortalecer efectivamente la coordinación, el intercambio de información y la gestión del riesgo fiscal.

Fundamentos Teóricos y Jurídico-Institucionales

El análisis de una eventual integración de las administraciones tributaria y aduanera requiere distinguir conceptualmente la potestad tributaria, la administración tributaria y la

organización administrativa. La potestad tributaria se vincula con la facultad del Estado de establecer tributos dentro del límite constitucional, mientras que la administración tributaria comprende el conjunto de órganos, competencias y procedimientos mediante los cuales se aplican, fiscalizan y recaudan las obligaciones tributarias. Esta distinción encuentra sustento en la Constitución, que establece los principios de la política fiscal y delimita el ejercicio de las competencias tributarias, así como en el Código Tributario Boliviano, cuyo artículo 66 dispone las facultades de la Administración Tributaria para ejercer las funciones de control, comprobación, verificación, fiscalización e investigación. En consecuencia, una modificación de la estructura administrativa tributaria no supone, por sí misma, una alteración de la potestad tributaria ni de sus fundamentos constitucionales (Constitución Política del Estado [CPE], 2009; Ley N.º 2492, 2003, art. 66; Villegas, 2016; García Novoa, 2012).

En consecuencia, la viabilidad jurídica de aunar las administraciones tributaria y aduanera no puede evaluarse únicamente a partir de la posibilidad formal de concentrar sus funciones en una entidad común. El análisis debe considerar las consecuencias jurídicas de la redistribución de competencias, la sucesión institucional, la continuidad de los procedimientos administrativos, la transferencia de recursos humanos y patrimoniales y la adecuación de los mecanismos de control. Asimismo, una reforma de esta naturaleza requiere determinar las disposiciones legales que deberían ser modificadas y establecer un régimen transitorio capaz de preservar la continuidad de los servicios de recaudación, fiscalización y control aduanero.

Desde la teoría institucional, la estructura organizacional influye en la capacidad de las administraciones públicas para coordinar decisiones y responder a problemas que requieren la intervención de distintas unidades estatales. Peters (2019) sostiene que las instituciones no son únicamente estructuras formales, sino que tienen reglas, competencias y patrones de interacción que condicionan la actuación de los organismos públicos. En esta línea, la existencia de entidades especializadas puede favorecer al desarrollo de capacidades técnicas específicas, pero también generar necesidades adicionales de coordinación cuando sus ámbitos de actuación se encuentran estrechamente relacionados.

Los procesos contemporáneos de reforma administrativa muestran, precisamente, una tensión entre especialización y coordinación. Pollitt y Bouckaert (2017) advierten que las reformas de la gestión pública no siguen un modelo organizacional único, sino que dependen de las características jurídicas, administrativas y políticas de cada Estado. Por ello, la concentración de competencias en una sola institución no puede considerarse, en abstracto, superior a un esquema de entidades diferenciadas. La variable determinante es la capacidad del diseño institucional para coordinar funciones, evitar duplicidades, compartir información y responder de manera eficaz a objetivos públicos comunes.

La transformación digital ha profundizado esta dimensión del problema. El enfoque de *Tax Administration 3.0* plantea una evolución hacia administraciones tributarias progresivamente integradas con los sistemas económicos y apoyadas en el uso estratégico de datos, la automatización y el intercambio de información (OECD, 2020). Estudios posteriores de la OECD muestran igualmente que la digitalización, el análisis

de datos y la gestión del riesgo ocupan un lugar creciente en la modernización de las administraciones fiscales (OECD, 2022, 2023). Desde este enfoque, la interoperabilidad no implica únicamente una cuestión tecnológica, sino también una capacidad institucional que requiere bases jurídicas para el acceso, tratamiento, intercambio y protección de la información.

Bajo estas premisas, el concepto de *capacidad institucional* utilizado en esta investigación comprende la aptitud de la administración fiscal para ejercer sus competencias mediante una adecuada combinación de organización, coordinación, información, recursos y mecanismos de gestión. La integración institucional es entendida, por tanto, como una alternativa de reorganización que articule funciones actualmente distribuidas entre entidades diferenciadas, y no simplemente como la creación de una estructura administrativa de mayor tamaño.

El marco descrito permite sustentar la hipótesis de investigación desde una perspectiva jurídico-institucional. Si la actual distribución de funciones tributarias y aduaneras responde a un diseño legal y administrativo, y no a una exigencia constitucional de mantener entidades orgánicamente separadas, una eventual integración puede ser jurídicamente considerada mediante la correspondiente reforma legislativa. Sin embargo, su viabilidad institucional no deriva automáticamente de esa posibilidad jurídica: depende también de la definición de competencias, de la interoperabilidad tecnológica, del régimen de transición, de la disponibilidad presupuestaria y de la preservación de la especialización técnica de las funciones tributarias y aduaneras.

METODOLOGÍA

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, con alcance descriptivo e interpretativo, orientado al análisis de normas, estructuras institucionales, experiencias comparadas y percepciones especializadas relacionadas con la organización de las administraciones tributaria y aduanera. Este enfoque permitió examinar el fenómeno desde su dimensión jurídica e institucional, sin pretender establecer relaciones causales ni generalizar estadísticamente los resultados empíricos (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018; Flick, 2015).

Para el componente jurídico se empleó el método dogmático-jurídico, mediante la interpretación y sistematización de la Constitución Política del Estado, el Código Tributario Boliviano, la Ley General de Aduanas y las disposiciones que regulan la organización y las competencias del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y de la Aduana Nacional (AN). Este método permitió examinar la compatibilidad de una eventual reorganización institucional con el marco constitucional y legal boliviano, así como identificar los ámbitos normativos que requerirían adecuación en caso de implementarse una integración administrativa (Courtis, 2006; Atienza, 2013).

El análisis comparado comprendió los modelos institucionales de Bolivia, Perú, Colombia y Chile. Perú y Colombia fueron seleccionados como referentes de estructuras integradas, debido a que concentran las funciones tributarias y aduaneras en una misma entidad administrativa; Chile fue incorporado como caso de contraste, porque mantiene administraciones diferenciadas. La comparación se desarrolló sobre cuatro dimensiones: organización institucional, administración e intercambio de

información, gestión del riesgo y fiscalización. Esta selección permitió contrastar alternativas organizacionales distintas sin asumir previamente la superioridad de un determinado modelo institucional (Zweigert y Kötz, 1998).

La revisión documental comprendió legislación nacional y comparada, doctrina jurídica, literatura científica e información institucional vinculada con la administración tributaria y aduanera. Las fuentes fueron examinadas atendiendo a cuatro categorías relacionadas con la pregunta de investigación: distribución de competencias, coordinación institucional, interoperabilidad de la información y gestión del riesgo fiscal. La revisión permitió articular el análisis normativo con la comparación institucional y con los fundamentos teóricos desarrollados en el estudio.

Para configurar la fuente empírica se aplicaron cuestionarios estructurados, elaborados en el marco de la investigación de maestría que dio origen al presente artículo. Los instrumentos fueron dirigidos a tres grupos diferenciados: funcionarios del Servicio de Impuestos Nacionales, de la Aduana Nacional y expertos en Derecho Tributario. Los cuestionarios contenían preguntas de selección múltiple adaptadas al perfil de cada grupo y fueron distribuidos mediante correo electrónico y enlaces de acceso remitidos por medios de comunicación digital.

En la investigación, de origen se consideraron las poblaciones de 186 funcionarios del SIN, 269 de la Aduana y 35 expertos en Derecho Tributario; a partir de las mismas se estimaron muestras de 126, 158 y 32 participantes, respectivamente. Sin embargo, las respuestas efectivamente obtenidas fueron de 26 funcionarios del SIN, 12 de la Aduana y 32 expertos.

En consecuencia, mientras que en el grupo de expertos se alcanzó el número de respuestas correspondiente a la muestra estimada, entre los funcionarios del SIN y de la Aduana hubo una significativa diferencia entre la muestra inicialmente prevista y la participación efectiva.

Esta circunstancia es una limitación metodológica. Entonces, en el presente artículo no se proyectaron ni extrapolaron las respuestas obtenidas para completar las muestras estimadas. Se utilizaron exclusivamente los *70 cuestionarios efectivamente respondidos* (26 del SIN, 12 de la Aduana y 32 de expertos) y sus resultados fueron interpretados con una finalidad descriptiva y complementaria. En consecuencia, las respuestas de los funcionarios no se consideran estadísticamente representativas del conjunto de empleados del SIN ni de la Aduana y no permiten atribuir a dichas instituciones las percepciones expresadas por los participantes. La investigación en su origen había identificado expresamente la falta de respuestas en los grupos aludidos y había recurrido a una proyección de resultados, procedimiento que no se utiliza en el presente artículo.

En consecuencia, la información que dieron los cuestionarios no fue usada para hacer inferencias sobre el conjunto de funcionarios de las instituciones examinadas ni para determinar la viabilidad jurídica de una eventual integración, sino solo como evidencia empírica complementaria para identificar las percepciones entre los participantes que efectivamente respondieron.

El procesamiento de los cuestionarios consistió en organizar las respuestas según los tres grupos de participantes, identificar la frecuencia de las alternativas seleccionadas

y examinar las tendencias observadas en relación con las categorías centrales de la investigación. Los resultados fueron utilizados para complementar el análisis de la coordinación institucional, la interoperabilidad, la gestión del riesgo y las condiciones asociadas con una eventual reorganización. En los grupos con participación inferior a la muestra estimada, los porcentajes se calcularon únicamente sobre las respuestas efectivamente obtenidas y se presentan como descripción de los participantes, no como estimaciones de las respectivas poblaciones institucionales.

Finalmente, se aplicó una estrategia de triangulación cualitativa de fuentes y métodos. El análisis dogmático-jurídico permitió examinar la viabilidad constitucional y legal de una eventual integración; el estudio comparado posibilitó identificar distintas alternativas de organización institucional; la revisión doctrinal aportó categorías para interpretar la relación entre organización, coordinación y capacidad institucional; y los cuestionarios incorporaron la percepción de los participantes sobre los principales problemas, oportunidades y condiciones de una eventual reforma. La convergencia o divergencia entre estas fuentes fue considerada en la interpretación de los resultados, sin atribuir a los cuestionarios una capacidad demostrativa superior a la que permite su alcance empírico (Denzin, 1978).

RESULTADOS

Configuración de las Administraciones Tributaria y Aduanera

El modelo de administración fiscal boliviano se caracteriza por la *separación orgánica y funcional de las competencias tributarias y aduaneras*. El Servicio de Impuestos Nacionales

(SIN) y la Aduana Nacional (AN) desarrollan sus atribuciones mediante estructuras institucionales diferenciadas, con ámbitos competenciales, procedimientos administrativos y mecanismos de gestión propios.

La revisión de la Constitución, del Código Tributario, de la Ley 2166 del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y de la Ley General de Aduanas permitió establecer que la configuración institucional vigente responde a un criterio de especialización funcional. En materia tributaria interna, la Ley 2166 configura al SIN como la entidad encargada de la administración, aplicación, recaudación y fiscalización de los impuestos internos (Ley 2166, 2000, art. 3). Estas atribuciones se complementan con las facultades reconocidas a la Administración Tributaria por el Código Tributario en materia de control, comprobación, verificación, fiscalización, investigación, determinación y recaudación (Ley 2492, 2003, art. 66). Por su parte, la Ley General de Aduanas atribuye a la Aduana Nacional el ejercicio de la potestad aduanera y las funciones de vigilancia y fiscalización del paso de mercancías por las fronteras y aeropuertos del país, así como la intervención en el tráfico internacional de mercancías para efectos de la recaudación de los tributos correspondientes (Ley 1990, 1999, arts. 1 y 3).

El examen conjunto de la normativa permitió identificar que la especialización institucional no es acompañada por un esquema general de integración funcional entre ambas administraciones. Los mecanismos de relacionamiento previstos se concentran principalmente en formas de cooperación, intercambio de información o actuaciones específicas, sin configurar una estructura permanente de planificación conjunta o gestión integrada de las funciones tributarias y aduaneras.

En materia tecnológica, la propia Ley General de Aduanas dispone que la Aduana Nacional debe implementar y mantener los sistemas informáticos necesarios para el control de los regímenes aduaneros, estableciendo bases de datos y redes de comunicación (Ley 1990, 1999, art. 254). Esta previsión confirma la relevancia jurídica de los sistemas de información para la gestión aduanera, pero no configura por sí misma un sistema integrado de información entre la Aduana y el SIN.

En materia de información, el análisis permitió advertir una dimensión particularmente relevante para el objeto de estudio. El SIN y la Aduana Nacional generan y administran información vinculada con ámbitos distintos de la actividad económica de los contribuyentes y operadores. La configuración institucional examinada no establece un sistema único de administración de esa información ni una estructura común para la gestión integral del riesgo tributario y aduanero. En consecuencia, la interoperabilidad constituye una dimensión diferenciada de cada organización institucional y no puede identificarse automáticamente con la existencia de una estructura orgánica única.

Desde la perspectiva estrictamente jurídica, el análisis tampoco identificó en el marco constitucional una exigencia expresa de que las funciones de administración de tributos internos y las funciones aduaneras deban ser ejercidas necesariamente por dos entidades separadas. La actual configuración deriva de su desarrollo legislativo y organizacional, aspecto que será examinado en el apartado relativo a la viabilidad jurídica de una eventual integración.

En síntesis, el diagnóstico jurídico-institucional identifica un modelo basado en la *especialización funcional*, caracterizado

por la separación orgánica del SIN y la Aduana Nacional y por mecanismos de coordinación que no alcanzan a una integración permanente de sus estructuras, sistemas de información y procesos de gestión del riesgo. Este resultado es el punto de partida para contrastar el modelo boliviano con otras formas de organización tributaria y aduanera.

Modelos de Organización Tributaria y Aduanera: Análisis Comparado

El análisis comparado permitió identificar dos formas de organización de las funciones tributarias y aduaneras. Perú y Colombia presentan modelos de *integración orgánica*, cuando ambas funciones se reunen en una misma entidad administrativa; mientras que Bolivia y Chile mantienen *estructuras institucionalmente diferenciadas,* para la administración de los tributos internos, por un lado, y para el ejercicio de las funciones aduaneras, por otro. Esta clasificación facilita contrastar distintas alternativas de organización, pero sin atribuir, en esta etapa del análisis, una mayor eficacia a alguno de los modelos.

En Perú, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) ejerce funciones tanto en la administración de tributos internos como en materia aduanera. Su estructura orgánica mantiene como áreas especializadas a los órganos responsables de tributos internos y de aduanas, además de unidades relacionadas con sistemas de información, estrategias y riesgos. Por tanto, la integración institucional peruana no supone la desaparición de la especialización funcional, sino su articulación dentro de una estructura administrativa común.

En Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es igualmente una estructura integrada. El régimen institucional atribuye a esta entidad la administración de los impuestos nacionales de su competencia y de los derechos de aduana, así como la dirección y administración de la gestión aduanera. La DIAN ejerce, además, funciones de control relacionadas con obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias vinculadas a operaciones de comercio exterior. De esta manera, las competencias tributarias y aduaneras están comprendidas dentro de una misma organización administrativa, aunque mantienen ámbitos funcionales especializados.

El modelo de Chile presenta una configuración diferente. La administración de los impuestos nacionales le corresponde al Servicio de Impuestos Internos (SII), su legislación orgánica le atribuye la aplicación y fiscalización de los impuestos internos cuyo control no haya sido encomendado legalmente a otra autoridad. Las funciones aduaneras, en cambio, corresponden a una entidad diferenciada, el Servicio Nacional de Aduanas. Así, para esta investigación, Chile es un caso de administración tributaria y aduanera *orgánicamente separada*, útil como contraste frente a los modelos integrados de Perú y Colombia.

En Bolivia, como se dijo, la administración de los tributos internos y las funciones aduaneras también se encuentran distribuidas entre entidades diferenciadas: el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional. La configuración orgánica boliviana se aproxima al modelo de separación institucional observado en Chile y se diferencia de los modelos integrados de Perú y Colombia. Sin embargo, esta similitud se refiere únicamente a la forma general de distribución institucional de las funciones y no permite, por sí misma,

equiparar los mecanismos de coordinación, los sistemas de información o las capacidades operativas existentes en ambos países.

La comparación muestra, además, que integración institucional y especialización funcional no son conceptos incompatibles. Los casos de Perú y Colombia evidencian que una entidad integrada puede conservar áreas diferenciadas para las funciones tributarias y aduaneras. De manera paralela, la existencia de administraciones separadas, como ocurre en Chile y Bolivia, no determina por sí misma el grado de coordinación que puede existir entre ellas. Por esta razón, la estructura orgánica constituye solo una de las dimensiones consideradas en el análisis.

A partir de los casos examinados, las diferencias pueden sistematizarse en tres dimensiones directamente verificables (ver Cuadro 1): estructura institucional**,** entidad responsable de los tributos internos **y** entidad responsable de las funciones aduaneras. Las dimensiones relativas a interoperabilidad, gestión del riesgo y coordinación requieren de un examen adicional de sus mecanismos concretos, por ello no se utilizan en esta sección para establecer jerarquías de desempeño entre los países.

Tabla 1.
Comparación de las administraciones tributaria y aduanera en cuatro países

Criterio	Bolivia	Perú	Colombia	Chile
Estructura institucional	Separada	Integrada	Integrada	Separada
Administración tributaria interna	Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)	SUNAT	DIAN	Servicio de Impuestos Internos (SII)
Administración aduanera	Aduana Nacional (AN)	SUNAT	DIAN	Servicio Nacional de Aduanas
Relación orgánica entre ambas funciones	Entidades diferenciadas	Una entidad con áreas funcionales especializadas	Una entidad con competencias tributarias y aduaneras	Entidades diferenciadas
Tipo de modelo para efectos del estudio	Separado	Integrado	Integrado	Separado

Nota. Elaboración propia

Percepción de los Participantes: Evidencia Empírica

Los cuestionarios estructurados aportaron evidencia empírica complementaria sobre la percepción de los participantes respecto del funcionamiento de las administraciones tributaria y aduanera y de una eventual integración institucional. Conforme a la delimitación metodológica señalada, el análisis comprende exclusivamente las respuestas de 26 de funcionarios del Servicio de Impuestos Nacionales, 12 de la Aduana Nacional y 32 de expertos en Derecho Tributario. Debido a la diferencia entre la participación efectiva y las muestras inicialmente estimadas para los dos primeros grupos, sus resultados se presentan con alcance descriptivo y no se extrapolan al conjunto de las respectivas instituciones.

Funcionarios del Servicio de Impuestos Nacionales

En el grupo correspondiente al SIN, de los 26 cuestionarios respondidos, el **42,3%** de los participantes consideró que el

sistema de recaudación había mejorado significativamente, mientras que el **53,8%** encontró similitudes entre los procesos de recaudación tributaria y aduanera, aunque estas no fueron consideradas suficientes, por sí solas, para justificar una eventual unificación.

Las respuestas también entrevieron la mejora de la fiscalización como una posible ventaja de una mayor articulación institucional. Paralelamente, la capacitación del personal apareció entre los desafíos asociados con una eventual reorganización. Asimismo, los participantes señalaron que el modelo vigente del SIN requeriría modificaciones importantes si fuera utilizado como base para una administración conjunta de funciones tributarias y aduaneras.

En términos descriptivos, las respuestas de este grupo reflejanuna posición que reconoce posibilidades de mayor coordinación entre ambas funciones, pero no permite inferir que exista una valoración uniforme favorable a su integración orgánica.

Funcionarios de la Aduana Nacional

En la Aduana, de 12 cuestionarios respondidos, el **58,3%** señaló al contrabando como el principal reto en materia de recaudación y fiscalización. Por otra parte, el **41,7%** consideró que la separación entre el SIN y la Aduana Nacional afecta considerablemente la eficiencia de la recaudación, mientras que el mismo porcentaje estimó que una eventual integración podría mejorar la fiscalización y la lucha contra el contrabando.

Asimismo, el **50%** de los participantes cree que los procedimientos aduaneros podrían ser compatibles con un

sistema integrado, mediante ajustes menores. En la investigación de origen también se registró una valoración favorable respecto de la posible incidencia de una reorganización sobre la percepción de transparencia y eficiencia.

Estos datos muestran la existencia de opiniones favorables a determinados efectos potenciales de una mayor articulación institucional. Sin embargo, dado que únicamente se obtuvieron 12 respuestas, los porcentajes describen exclusivamente a los participantes y no constituyen estimaciones de la posición de los funcionarios de la Aduana Nacional en su conjunto.

Expertos en Derecho Tributario

En el grupo de expertos en Derecho Tributario se obtuvieron 32 cuestionarios completos, coincidiendo el número de respuestas efectivas con la muestra prevista para este sector.

Las respuestas determinaron como aspectos relevantes la *resistencia política e institucional*, la posibilidad de adaptar experiencias extranjeras al contexto boliviano y la necesidad de contar con disposiciones legales específicas para sustentar una eventual integración. En la información de origen también aparecen mecanismos tecnológicos y de control asociados con la transparencia, como condiciones relevantes para los participantes.

No obstante, en la investigación se advirtió una inconsistencia entre determinados valores absolutos y porcentajes consignados en las tablas originales de este grupo. Por esta razón, y con el propósito de evitar reproducir resultados cuya correspondencia aritmética no puede establecerse con certeza a partir del registro disponible, el artículo no utiliza los porcentajes

proyectados originalmente para los expertos, sino únicamente las tendencias respaldadas por las respuestas registradas. Esta decisión mantiene el mismo criterio de prudencia adoptado para el tratamiento de la evidencia empírica del estudio.

Convergencias y Diferencias entre los Grupos

Considerados conjuntamente, los tres grupos presentan coincidencias relevantes para el objeto de investigación. Entre ellas se encuentran la identificación de oportunidades relacionadas con la fiscalización y coordinación institucional y, paralelamente, la presencia de condiciones y riesgos vinculados con la capacitación del personal, la adaptación normativa, los mecanismos tecnológicos y la gestión del cambio.

Las respuestas también muestran diferencias entre los grupos. Entre los funcionarios del SIN hay una posición más cautelosa sobre que las similitudes entre los procesos tributarios y aduaneros justifiquen por sí mismas una unificación, mientras que entre los participantes de la Aduana existen respuestas favorables acerca de determinados efectos potenciales sobre la fiscalización y la lucha contra el contrabando. Los expertos, por su parte, concentran sus respuestas en las condiciones jurídicas e institucionales necesarias para una eventual reforma.

En consecuencia, los cuestionarios *no permiten demostrar que un modelo integrado sea superior al modelo actualmente vigente*, aunque no fueron diseñados para producir esta inferencia. Su aporte al estudio consiste en incorporar las percepciones de los participantes como evidencia complementaria al análisis jurídico y comparado, identificando oportunidades, condiciones y riesgos asociados con una eventual reorganización institucional.

Viabilidad Jurídica y Condiciones para una Eventual Integración

El análisis del ordenamiento jurídico boliviano permite distinguir entre la viabilidad constitucional de una eventual integración y las reformas legales, administrativas y presupuestarias necesarias para su implementación. Esta diferenciación resulta relevante, puesto que la posibilidad jurídica de reorganizar las entidades encargadas de la administración tributaria y aduanera no implica que dicha reorganización pueda ejecutarse sin modificaciones normativas ni ajustes institucionales.

En el plano constitucional, el análisis no encontró una disposición que establezca que la administración de los tributos internos y las funciones aduaneras deban ser ejercidas necesariamente por dos entidades orgánicamente separadas. La Constitución establece el marco competencial y los principios aplicables en materia tributaria, y dispone que la política fiscal se sustenta, entre otros, en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria (CPE, 2009, art. 323). Asimismo, corresponde al nivel central del Estado el ejercicio de competencias exclusivas en ámbitos definidos constitucionalmente, mientras que la clasificación y definición de los impuestos de dominio nacional, departamental y municipal se realiza mediante ley (CPE, 2009, arts. 298 y 323.III).

Desde esta perspectiva, la configuración concreta de los órganos administrativos encargados de ejercer las funciones tributarias y aduaneras se desarrolla mediante legislación infraconstitucional. En consecuencia, una eventual integración no supondría por sí misma una modificación de la distribución

constitucional de la potestad tributaria, siempre que la reorganización preserve las competencias definidas en la Constitución y respete los principios y garantías aplicables. La cuestión jurídica se desplaza, por tanto, hacia la forma en que deberían redistribuirse y regularse las atribuciones actualmente ejercidas por el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional.

Adecuación del Marco Legal

La implementación de una estructura integrada requeriría, en primer término, de una reforma legislativa expresa que determine la naturaleza jurídica, competencias, estructura y régimen de funcionamiento de la entidad resultante. No sería suficiente una modificación administrativa interna, debido a que la actual distribución institucional de funciones se sustenta en normas con rango de ley. En particular, una eventual reforma debería considerar las disposiciones de la Ley 2166 que regulan la organización y funciones del SIN, las facultades de la Administración Tributaria previstas en el Código Tributario (Ley 2492, 2003, art. 66) y las disposiciones de la Ley General de Aduanas que regulan la potestad y organización aduanera (Ley 1990, 1999, arts. 1 y 30). En consecuencia, la integración exigiría identificar las disposiciones que deban ser modificadas, adecuadas o, en su caso, derogadas para garantizar la continuidad y delimitación de las competencias tributarias y aduaneras.

La reforma también debería precisar la distribución interna de competencias tributarias y aduaneras. Como muestra el análisis comparado, la integración orgánica no implica necesariamente eliminar la especialización funcional. Por ello, una eventual entidad unificada podría conservar unidades

técnicas diferenciadas para tributos internos y aduanas dentro de la estructura común.

Continuidad Jurídica y Régimen de Transición

Una eventual reorganización también requeriría de un *régimen transitorio* que mantenga los procedimientos administrativos iniciados antes de la reforma. La integración institucional no debería generar discontinuidad en las funciones de recaudación, fiscalización, determinación tributaria, control aduanero ni en los demás procedimientos en curso.

En consecuencia, la normativa de implementación tendría que regular la sucesión institucional respecto de derechos, obligaciones, procedimientos, actos administrativos, contratos, archivos y demás relaciones jurídicas correspondientes a las entidades reorganizadas. También debería definir la autoridad competente para continuar y resolver los procedimientos iniciados antes de la entrada en funcionamiento de la nueva estructura.

Este componente resulta especialmente relevante para preservar la *seguridad jurídica y la continuidad del servicio público*, evitando que el proceso de reorganización afecte las obligaciones de los contribuyentes y operadores de comercio exterior o la capacidad del Estado para ejercer las competencias que le corresponden.

Recursos Humanos y Especialización Técnica

La reorganización también tendría consecuencias sobre el régimen de recursos humanos. La integración administrativa no puede entenderse como la simple agregación de las estructuras

existentes, puesto que las funciones tributarias y aduaneras requieren conocimientos técnicos especializados.

Por ello, una eventual reforma debería establecer mecanismos para la transferencia y reorganización del personal, determinar la continuidad de derechos y obligaciones laborales o funcionariales conforme al régimen jurídico aplicable y definir una nueva estructura de cargos y funciones. Asimismo, debería contemplar programas de capacitación y mecanismos que preserven el conocimiento institucional acumulado en ambas administraciones.

El resultado del cuestionario aplicado en el SIN refuerza la relevancia de esta dimensión, dado que entre los participantes la capacitación del personal fue identificada como uno de los desafíos de una eventual reorganización. Sin embargo, como se dijo, esto es solo evidencia complementaria y no una posición institucional del conjunto de funcionarios.

Sistemas de Información e Interoperabilidad

La adecuación tecnológica es otra condición específica de la reorganización jurídica. La existencia de una entidad unificada no implicaría una automática integración de los sistemas de información utilizados actualmente por ambas administraciones.

Una eventual reforma requeriría determinar los mecanismos de interoperabilidad, intercambio y tratamiento de datos, así como las reglas relativas al acceso a la información y su uso en el marco de las competencias atribuidas. Esto supone considerar tanto la compatibilidad tecnológica de los sistemas como las bases jurídicas que permitan compartir y utilizar

información tributaria y aduanera, respetando las restricciones y garantías establecidas por el ordenamiento jurídico.

Por esta razón, la integración orgánica y la interoperabilidad tecnológica deben considerarse dimensiones relacionadas, pero distintas. La primera se refiere a la estructura de la administración; la segunda, a la capacidad de los sistemas y unidades administrativas para intercambiar y usar información de manera coordinada.

Patrimonio y Condiciones Presupuestarias

La viabilidad jurídica no resuelve por sí sola las condiciones económicas de una eventual integración. Una reorganización de esta magnitud requeriría definir el destino y transferencia de bienes, activos, obligaciones, contratos, infraestructura y demás componentes patrimoniales hoy administrados por el SIN y la Aduana Nacional.

Asimismo, la implementación tendría que estar acompañada de una *evaluación presupuestaria previa* que determine los recursos necesarios para la transición, adecuación tecnológica, reorganización de infraestructura, capacitación del personal y continuidad operativa. El presente estudio no realiza una estimación cuantitativa del costo fiscal de una eventual integración y, por tanto, no permite afirmar si la reforma produciría ahorros presupuestarios o que sus costos serían inferiores a los del modelo vigente.

La viabilidad presupuestaria requiere estudios técnicos específicos posteriores y no es una consecuencia que pueda deducirse únicamente de la viabilidad jurídica.

Alcance de la Viabilidad Identificada

A partir del análisis realizado, la eventual integración de las administraciones tributaria y aduanera puede considerarse jurídicamente viable de manera condicionada: el marco constitucional no exige que ambas funciones permanezcan en entidades separadas, pero su integración requeriría una reforma legal que redefina la estructura administrativa y garantice la continuidad de las competencias actualmente ejercidas.

La posibilidad jurídica debe diferenciarse de la viabilidad institucional, tecnológica, operativa y presupuestaria de la reforma. El presente estudio identifica las condiciones que deberían ser consideradas para su implementación, pero no determina que la integración sea económicamente conveniente, operativamente superior o institucionalmente preferible al fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre entidades separadas.

Por tanto, el resultado jurídico propuesto no consiste en afirmar la superioridad del modelo integrado, sino en establecer que *la separación actual entre el SIN y la Aduana Nacional no constituye una configuración constitucionalmente inmodificable* y que una alternativa integrada podría ser desarrollada mediante reforma legislativa, siempre que se regulen adecuadamente sus consecuencias competenciales, organizacionales, tecnológicas, patrimoniales, presupuestarias y transitorias.

DISCUSIÓN

Fragmentación, Coordinación y Capacidad Institucional del Estado

La interpretación descrita es consistente con la teoría institucional. Peters (2019) señala que el funcionamiento de las instituciones públicas no depende únicamente de su configuración formal, sino también de las reglas y mecanismos mediante los cuales se articulan sus competencias y relaciones. Desde esta perspectiva, la capacidad institucional no puede evaluarse exclusivamente a partir del número de organismos que intervienen en determinada función pública, sino de la forma en que sus estructuras permiten coordinar decisiones, movilizar recursos y responder a objetivos comunes.

En el mismo sentido, Pollitt y Bouckaert (2017) advierten que los procesos de reforma administrativa no responden a un modelo organizacional universal. La especialización puede favorecer al desarrollo de capacidades técnicas, mientras que la fragmentación excesiva puede incrementar las necesidades y costos de coordinación. Esta tensión es particularmente relevante para el caso boliviano: la existencia de administraciones tributaria y aduanera diferenciadas permite conservar conocimientos y procedimientos especializados, pero exige mecanismos capaces de articular aquellas áreas en que sus funciones e información son complementarias.

Esta distinción adquiere especial importancia frente a los procesos de transformación digital de las administraciones fiscales. El enfoque de *Tax Administration 3.0* destaca la progresiva incorporación de datos, automatización y sistemas digitales en la gestión tributaria, desplazando el énfasis de

actuaciones exclusivamente posteriores hacia modelos con mayor capacidad preventiva y uso estratégico de información (OECD, 2020). Los siguientes estudios comparativos muestran igualmente que la digitalización, la analítica de datos y la gestión del riesgo forman parte de las transformaciones contemporáneas de las administraciones tributarias (OECD, 2022, 2023).

Desde esta perspectiva, la interoperabilidad no comprende solo a la cuestión tecnológica. Para que el intercambio de información produzca efectos institucionales, se requiere de competencias claramente definidas, bases jurídicas para el acceso y tratamiento de datos, procedimientos de coordinación y capacidades organizacionales para utilizar esa información. Por tanto, el fortalecimiento tecnológico sin un marco adecuado de gobernanza institucional podría resultar insuficiente, del mismo modo que una reorganización jurídica sin sistemas interoperables podría limitar los efectos prácticos de la reforma.

Integración versus Coordinación del Análisis Comparado

Los casos de Perú y Colombia muestran que la concentración de funciones tributarias y aduaneras puede desarrollarse preservando ámbitos internos de especialización. La SUNAT en Perú y la DIAN en Colombia reúnen ambas responsabilidades dentro de la misma institución. Y la integración orgánica no supone la desaparición de las diferencias técnicas entre tributación interna y administración aduanera.

Esta característica es consistente con los planteamientos de Pollitt y Bouckaert (2017), quienes señalan que los procesos de reforma administrativa implican decisiones

sobre especialización, coordinación y distribución de responsabilidades y no simplemente la concentración o descentralización de funciones. Desde esta perspectiva, una entidad integrada puede mantener diferenciación funcional interna, de la misma manera que entidades jurídicamente separadas pueden desarrollar mecanismos de coordinación entre sus respectivas competencias.

El caso chileno introduce un contraste relevante. A diferencia de Perú y Colombia, Chile mantiene separadas la administración de los impuestos internos, a cargo del Servicio de Impuestos Internos, y las funciones aduaneras, ejercidas por el Servicio Nacional de Aduanas. La permanencia de esta separación permite constatar que la modernización de la administración fiscal no implica necesariamente la concentración orgánica de ambas funciones. Así, la experiencia comparada obliga a distinguir entre *integración estructural* ***y*** *coordinación funcional*.

Por lo dicho, la utilidad del derecho comparado en esta investigación no consiste en seleccionar un modelo extranjero para trasladarlo directamente a Bolivia. El método comparado permite identificar alternativas institucionales y condiciones de funcionamiento que pueden ser examinadas a la luz del ordenamiento jurídico nacional. Esta aproximación es consistente con la función del análisis comparado como instrumento para comprender semejanzas y diferencias entre soluciones jurídicas, evitando la reproducción automática de instituciones desarrolladas en contextos distintos (Zweigert y Kötz, 1998).

Esta interpretación es coherente con lo estudiado por Garcimartin y Díaz de Sarralde Míguez (2025), que evidencian

la coexistencia de distintas configuraciones organizacionales entre las administraciones tributarias examinadas. Desde esta perspectiva, la concentración de competencias dentro de una misma entidad es una alternativa de diseño institucional cuya valoración debe realizarse atendiendo a las características jurídicas, administrativas y operativas de cada sistema nacional.

Condiciones Jurídicas, Organizacionales y Presupuestarias de la Integración

Desde el Derecho Administrativo, la potestad estatal de organizar sus estructuras no puede desvincularse de los principios de legalidad, competencia, continuidad y seguridad jurídica. La organización administrativa constituye un instrumento para el ejercicio de funciones legalmente atribuidas y, por ello, una modificación de la estructura institucional debe acompañarse de una determinación precisa de los órganos responsables, sus atribuciones y las relaciones jurídicas derivadas de la reorganización (Cassagne, 2017; Gordillo, 2017; Santamaría Pastor, 2018). En el caso analizado, ello significa que una eventual integración tributario-aduanera no podría reducirse a la creación formal de una nueva entidad ni a la absorción administrativa de una institución por otra.

La primera condición es, por tanto, *normativa*. El Código Tributario, las leyes de Aduana y del SIN responden al actual esquema de competencias diferenciadas. Una reforma orientada a la integración exigiría revisar sistemáticamente este conjunto normativo, para determinar las disposiciones que deberían modificarse, adecuarse o derogarse y evitar vacíos, contradicciones o duplicidades competenciales.

Una segunda condición es *preservar la especialización técnica*. La integración orgánica observada en Perú y Colombia no elimina la diferenciación funcional entre administración tributaria y aduanera. Esta constatación es relevante para Bolivia, puesto que la concentración de competencias no debería confundirse con la homogeneización de funciones técnicamente distintas. Una eventual reorganización tendría que preservar unidades, procedimientos y capacidades especializadas para la gestión de tributos internos y para la actividad aduanera.

La tercera condición se refiere a la *interoperabilidad tecnológica y gobernanza de la información*. Como se dijo, la unificación orgánica y la integración de información corresponden a dimensiones diferentes. Una nueva estructura institucional podría mantener sistemas fragmentados si no se desarrollan mecanismos tecnológicos y jurídicos que permitan compartir, procesar y utilizar información de forma coordinada. Del mismo modo, dos entidades separadas podrían mejorar sustancialmente su coordinación mediante sistemas interoperables, sin necesidad de una fusión orgánica.

El enfoque contemporáneo de transformación digital de las administraciones tributarias refuerza la importancia de esta dimensión. La OECD (2020, 2022, 2023) destaca la creciente relevancia de los datos, la automatización y la gestión del riesgo en el funcionamiento de las administraciones fiscales. Sin embargo, la incorporación tecnológica también requiere de reglas institucionales que dispongan quién puede acceder a la información, para qué finalidades de uso y bajo qué responsabilidades. En consecuencia, la interoperabilidad debe analizarse simultáneamente como un problema *tecnológico, jurídico y de gobernanza.*

Particular atención requiere la *dimensión presupuestaria*. Una integración institucional podría generar, en ciertos ámbitos, oportunidades de racionalización de estructuras o uso compartido de recursos; sin embargo, la presente investigación no dispone de evidencia suficiente para afirmar que habría necesariamente ahorro fiscal. Por el contrario, el proceso de transición podría requerir inversiones en sistemas informáticos, migración e integración de bases de datos, infraestructura, capacitación, reorganización administrativa y continuidad operativa.

Implicaciones para la Modernización de la Administración Fiscal Boliviana

La transformación contemporánea de las administraciones fiscales se encuentra estrechamente vinculada con la capacidad de utilizar información procedente de distintas fuentes, automatizar procesos y orientar las actuaciones de control mediante criterios de riesgo. El enfoque de *Tax Administration 3.0* refleja esta evolución al plantear administraciones progresivamente integradas con los sistemas económicos y apoyadas en tecnologías digitales y uso estratégico de datos (OECD, 2020). Los informes comparativos posteriores confirman la creciente relevancia de la digitalización, la analítica de datos y la gestión del riesgo en los procesos de modernización tributaria (OECD, 2022, 2023).

La integración orgánica constituye un nivel de reforma de mayor intensidad. Su consideración debería sustentarse en la evidencia de que los problemas de coordinación identificados no pueden resolverse mediante instrumentos menos disruptivos y si los beneficios esperados de la unificación justifican los costos jurídicos, administrativos, tecnológicos y presupuestarios de la

transición. Bajo este enfoque, la integración deja de presentarse como punto de partida de la modernización y pasa a ser *una de las alternativas posibles dentro de un proceso más amplio de fortalecimiento institucional*.

Desde esta perspectiva, el criterio para valorar una futura reforma no debería ser el grado de concentración orgánica, sino su capacidad para mejorar la coordinación, interoperabilidad, gestión del riesgo y continuidad de las funciones especializadas. Esta aproximación evita que la discusión sobre modernización se reduzca a la arquitectura formal de las instituciones y orienta la atención hacia los resultados que se pretende alcanzar mediante la reforma.

Limitaciones y Líneas Futuras de Investigación

Sobre la evidencia empírica, debe considerarse como limitación el bajo número de respuestas obtenidas mediante los cuestionarios en los grupos del SIN y de la Aduana. Así, sus resultados no poseen representatividad estadística del conjunto de funcionarios de dichas instituciones. Su uso en esta investigación se limita a complementar el análisis jurídico, documental y comparado. Esta limitación no afecta directamente el análisis de viabilidad jurídica, cuyas conclusiones se sustentan en el examen normativo y dogmático jurídico.

Esta limitación incide en el alcance de las conclusiones. Las percepciones recogidas posibilitan identificar problemas, expectativas y condiciones vinculadas con una eventual reorganización, pero no afirmar que exista una posición institucional generalizada favorable o contraria a la integración. Estudios posteriores podrían ampliar este

componente mediante mayores muestras, estrategias que incrementen la participación de funcionarios y, eventualmente, diseños cuantitativos o mixtos que permitan evaluar con mayor precisión las percepciones existentes dentro de ambas administraciones.

Una segunda limitación deriva del alcance del análisis comparado. La investigación examinó los modelos de Perú, Colombia y Chile debido a su utilidad para contrastar estructuras integradas y separadas en el contexto latinoamericano. Esta selección posibilitó identificar alternativas institucionales, pero no agota la diversidad de modelos existentes. Futuras investigaciones podrían incorporar otros sistemas jurídicos y administrativos y establecer indicadores comparables sobre coordinación, interoperabilidad, costos administrativos, gestión del riesgo y desempeño institucional.

La tercera limitación corresponde a la dimensión tecnológica. El estudio identifica la interoperabilidad como una condición relevante para la coordinación entre las administraciones tributaria y aduanera, pero no realiza una evaluación técnica de la arquitectura, compatibilidad, seguridad o capacidad de integración de los sistemas informáticos actualmente utilizados por el SIN y la Aduana Nacional. En consecuencia, no es posible determinar a partir de esta investigación el costo, tiempo o complejidad tecnológica que implicaría una interoperabilidad más amplia o una eventual integración de sistemas.

Asimismo, la investigación no evalúa el impacto presupuestario de una eventual reorganización. El análisis prevé ámbitos que podrían generar costos de transición (sistemas tecnológicos, infraestructura, recursos humanos, capacitación

y reorganización administrativa), pero no cuantifica dichos costos ni estima eventuales ahorros posteriores. Por tanto, las conclusiones sobre viabilidad jurídica no deben interpretarse como una demostración de viabilidad financiera o eficiencia económica de la integración.

Finalmente, el estudio analiza principalmente la *viabilidad jurídico-instit*ucional de la reforma. No evalúa de manera causal los efectos que una eventual integración ocasionaría en las variables recaudación, reducción de la evasión, control del contrabando, tiempos de fiscalización o costos administrativos. Establecer tales efectos requeriría diseños metodológicos diferentes y datos longitudinales que permitan comparar resultados antes y después de una reforma o entre administraciones con características equivalentes.

Estas limitaciones abren, al mismo tiempo, líneas de investigación posteriores. Sería pertinente profundizar en cuatro ámbitos: la medición de los niveles actuales de coordinación e interoperabilidad entre el SIN y la Aduana Nacional; la evaluación técnica de sus sistemas de información; la estimación del impacto presupuestario y organizacional de distintos escenarios de reforma; y la comparación de resultados entre modelos integrados y separados mediante indicadores homogéneos de desempeño.

Así, la presente investigación debe entenderse como un *análisis jurídico-institucional de viabilidad y condiciones de reforma*, y no como una evaluación de impacto de una eventual integración. Su alcance consiste en determinar si esta alternativa puede ser jurídicamente considerada dentro del ordenamiento boliviano e identificar las condiciones que deberían examinarse antes de adoptar una decisión de implementación.

CONCLUSIONES

La investigación buscó determinar si es jurídica e institucionalmente viable integrar las administraciones tributaria y aduanera en Bolivia y establecer las condiciones normativas, organizacionales, tecnológicas y presupuestarias necesarias para una eventual implementación. A partir del análisis realizado, se concluye que *la integración constituye una alternativa jurídicamente viable dentro del ordenamiento boliviano, pero su viabilidad institucional es condicionada y no permite afirmar, por sí sola, que un modelo integrado sea superior al mantenimiento de administraciones diferenciadas*.

En la dimensión jurídica, el análisis del marco constitucional y legal no identificó una exigencia de que las funciones de administración tributaria y aduanera deban permanecer bajo dos entidades separadas. La configuración vigente del Servicio de Impuestos Nacionales y de la Aduana Nacional responde a un desarrollo legislativo y organizacional basado en la especialización funcional. En consecuencia, una eventual integración puede ser jurídicamente considerada sin modificar la distribución constitucional de la potestad tributaria, pero requeriría una *reforma legislativa expresa* que redefina la organización administrativa y asegure la continuidad de las competencias actualmente ejercidas.

En cuanto a la hipótesis de trabajo, los resultados permiten considerarla *parcialmente corroborada y, al mismo tiempo, precisada.* Se confirma la premisa de que una eventual integración puede ser jurídicamente viable mediante una reforma compatible con la Constitución Política del Estado y el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, el análisis demuestra que la definición de competencias y de una nueva

estructura organizacional no sería suficiente para garantizar su implementación. A estas condiciones deben añadirse la interoperabilidad tecnológica, la preservación de la especialización técnica, el régimen de transición, la gestión de recursos humanos y patrimoniales y la correspondiente previsión presupuestaria.

Por consiguiente, la respuesta a la pregunta de investigación no conduce a una recomendación automática de fusionar el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional. La investigación permite concluir que *Bolivia dispone jurídicamente de la posibilidad de considerar una estructura integrada, pero la decisión sobre su conveniencia requiere demostrar que esta alternativa ofrece ventajas frente al fortalecimiento de la coordinación entre entidades separadas y que existen las capacidades institucionales, tecnológicas y presupuestarias necesarias para implementarla*.

En este sentido, la principal conclusión del estudio consiste en que la modernización de la administración fiscal boliviana debe analizarse desde la *capacidad institucional* y no exclusivamente desde su estructura orgánica. La integración es una alternativa posible en un conjunto amplio de opciones de reforma. Su eventual adopción debería sustentarse en evidencia, en preservar la especialización tributaria y aduanera y en formar parte de un proceso gradual que permita fortalecer, inicialmente, la coordinación y la interoperabilidad y, posteriormente, evaluar la necesidad y factibilidad de una reorganización institucional de mayor alcance.

RECOMENDACIONES

En primer lugar, se recomienda *fortalecer los mecanismos permanentes de coordinación* entre el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional. Esta coordinación debería superar las actuaciones ocasionales o vinculadas a casos específicos y orientarse hacia la identificación de ámbitos en que las informaciones tributaria y aduanera puedan resultar complementarias para el ejercicio de las competencias de cada institución. Para ello, podrían establecerse instancias técnicas permanentes de coordinación, protocolos de actuación conjunta y procedimientos para identificar y tratar riesgos que involucren información relevante para ambas administraciones.

En segundo lugar, es necesario avanzar hacia una *mayor interoperabilidad de los sistemas de información*, previa evaluación de su compatibilidad tecnológica y de las condiciones jurídicas aplicables al intercambio y tratamiento de datos. La interoperabilidad no debe limitarse a la posibilidad técnica de transferir información, sino comprender reglas sobre acceso, finalidad, responsabilidad, seguridad y uso de los datos. En consecuencia, se recomienda un diagnóstico técnico de los sistemas hoy utilizados por ambas instituciones, que permita identificar las características de su interoperabilidad, sus brechas tecnológicas y los requerimientos necesarios para una articulación más amplia.

En tercer lugar, antes de considerar una integración orgánica, se recomienda efectuar una *revisión sistemática del marco normativo vigente*. Este análisis debería comprender el Código Tributario y las leyes General de Aduanas y del SIN, además de las disposiciones que regulan su organización y competencias, a fin de identificar las normas que deberían ser

modificadas, complementadas o, en su caso, derogadas. Una eventual reforma legislativa tendría que definir con precisión la naturaleza jurídica y estructura de la entidad resultante, la distribución interna de competencias y los mecanismos que preserven la especialización técnica tributaria y aduanera.

La reforma normativa debería contemplar asimismo un *régimen de transición institucional*. Este tendría que regular la continuidad de los procedimientos administrativos en curso, actos, contratos, derechos y obligaciones, archivos, bienes y demás relaciones jurídicas de las entidades involucradas. La reorganización no debería generar interrupciones en las funciones de recaudación, fiscalización ni control aduanero, por lo que la continuidad operativa y la seguridad jurídica deberían constituir criterios centrales del diseño de transición.

En cuarto lugar, se recomienda realizar una *evaluación presupuestaria y financiera previa* a cualquier decisión de integración. Este examen debería estimar los costos asociados con la reorganización institucional, la adecuación de sistemas tecnológicos, la infraestructura, la transferencia de activos, la capacitación y reorganización del personal, así como los costos necesarios para garantizar la continuidad de las operaciones durante la transición. Del mismo modo, debería identificar y cuantificar los eventuales beneficios o ahorros esperados. Solo mediante este análisis sería posible determinar si una integración resulta financieramente sostenible y si presenta ventajas respecto de alternativas de menor intensidad institucional.

En quinto lugar, cualquier reforma debería incorporar una *estrategia específica de gestión de recursos humanos y preservación de la especialización técnica*. La eventual

integración de las estructuras no debería implicar la pérdida de conocimientos especializados acumulados en materia tributaria y aduanera. Por ello, se recomienda realizar previamente un diagnóstico de cargos, perfiles y funciones, acompañado de programas de capacitación y mecanismos de transición que permitan adecuar las capacidades del personal a la nueva estructura, si esta llegara a implementarse.

Finalmente, se recomienda adoptar una *estrategia gradual de modernización institucional*. En una primera etapa, el proceso podría concentrarse en fortalecer la coordinación interinstitucional y diagnosticar las condiciones jurídicas y tecnológicas para una mayor interoperabilidad. En una segunda, podrían implementarse mecanismos específicos de intercambio de información y gestión coordinada del riesgo, acompañados de indicadores que permitan evaluar sus resultados. Solo después de valorar la eficacia de estas medidas y de contar con estudios jurídicos, tecnológicos, organizacionales y presupuestarios suficientes, correspondería determinar si resulta conveniente avanzar hacia una tercera etapa de integración orgánica.

La implementación gradual debería acompañarse de *mecanismos de evaluación*, mediante indicadores previamente definidos sobre coordinación, intercambio de información, tiempos de actuación, gestión del riesgo, costos administrativos y continuidad operativa. Esta evaluación permitiría comparar los resultados alcanzados mediante el fortalecimiento del modelo diferenciado con los beneficios y costos estimados de una eventual integración, proporcionando evidencia para la adopción de decisiones posteriores.

REFERENCIAS

Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.

Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2008). Technology and taxation in developing countries: From hand to mouse. *National Tax Journal, 61*(4, Part 2), 791–821. https://doi.org/10.17310/ntj.2008.4S.02

Bolivia. (1999). Ley N.º 1990, Ley General de Aduanas, de 28 de julio de 1999.

Bolivia. (2000). Ley N.º 2166, de 22 de diciembre de 2000.

Bolivia. (2003). Ley N.º 2492, Código Tributario Boliviano, de 2 de agosto de 2003.

Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009.

Cassagne, J. C. (2017). *Derecho administrativo* (11.ª ed.). Abeledo Perrot.

Collosa, A. (2023). Tax Administration 3.0: Is it possible to pass from a voluntary compliance model to one of compliance by design? *Review of International and European Economic Law, 2*(4), A1.1–A1.12.

Courtis, C. (Ed.). (2006). *Observar la ley: Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Trotta.

Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.

Flick, U. (2015). *Introducing research methodology: A beginner's guide to doing a research project* (2nd ed.). SAGE Publications.

Garcimartin, C., & Díaz de Sarralde Míguez, S. (2025). Overview of tax administrations in CIAT countries: Results of ISORA 2023. Volume I (annual questionnaire). Inter-American Center of Tax Administrations.

García Novoa, C. (2012). *El principio de capacidad económica como fundamento del sistema tributario*. Marcial Pons.

Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 1). Fundación de Derecho Administrativo.

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.

OECD. (2020). *Tax administration 3.0: The digital transformation of tax administration*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ca274cc5-en

OECD. (2022). *Tax administration 2022: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1e797131-en

OECD. (2023). *Tax administration 2023: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/900b6382-en

Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4th ed.). Edward Elgar Publishing.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general* (3.ª ed.). Iustel.

Villegas, H. B. (2016). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario* (10.ª ed.). Astrea.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *An introduction to comparative law* (3rd ed.). Oxford University Press.

El derecho laboral en Colombia ante la reforma de 2025: evolución normativa, jurisprudencial y función del juez laboral

Labor law in Colombia before the 2025 reform: regulatory evolution, case law, and the role of the labor judge

DOI: https://doi.org/10.69633/5fra6607
Recibido: 14/07/2026 **Aceptado:** 09/10/2026

*César Adil Durango Buelvas (Coord.)

ORCID: https://orcid.org/0009-0009-0121-678X
Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Montería (Colombia)
cesar.durango@upb.edu.co

**Levis Esther Pastrana Tovar

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1042-9586
Corporación Universitaria Remington, sede Montería (Colombia), Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
levis.pastrana@uniremington.edu.co

*Abogado de la Universidad del Sinú, especialista en Derecho Procesal (Universidad Pontificia Bolivariana) y en Derecho Laboral y Relaciones Industriales (Universidad Externado de Colombia), magíster en Educación y doctorando en Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina), con tesis aprobada y pendiente de sustentación. Cursa la Maestría en Derecho Laboral, Procesal Laboral y Seguridad Social en la Universidad Andina Simón Bolívar. Litigante desde hace 24 años y docente universitario de posgrado por más de 15 años.

**Abogada, especialista en Derecho Procesal Civil y magíster en Derecho, con 15 años de ejercicio profesional. Es docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Corporación Universitaria Remington, sede Montería, donde también orienta casos del Consultorio Jurídico en derecho civil y procesal. Acompaña procesos investigativos y ejerce como asesora jurídica.

RESUMEN

El artículo examina la transformación del derecho laboral colombiano entre 2013 y 2026 y el lugar que ocupa en ella la Ley 2466 de 2025. Analiza cómo el bloque de constitucionalidad, las reformas legislativas y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia modificaron la protección del trabajador y los poderes del juez, también a la luz del nuevo Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (Ley 2452 de 2025). El enfoque es cualitativo, dogmático-jurídico y hermenéutico, con análisis de líneas jurisprudenciales a partir de doce sentencias hito. Los resultados muestran una trayectoria de

protección reforzada de las personas en situación de debilidad manifiesta, apoyada en la primacía de la realidad, que la Ley 2466 de 2025 consolida con disposiciones de aplicación inmediata, como las de contratación y debido proceso disciplinario, y otras graduales o sujetas a reglamentación, como los recargos dominicales y el régimen de las plataformas de reparto. Esa consolidación convive con problemas no resueltos de informalidad, implementación y regulación del trabajo digital.

Palabras clave: *derecho laboral colombiano; reforma laboral; primacía de la realidad; estabilidad laboral reforzada; poderes del juez del trabajo; trabajo en plataformas digitales; Ley 2466 de 2025.*

ABSTRACT

This article examines the transformation of Colombian labor law between 2013 and 2026 and the place of Law 2466 of 2025 within it. It analyzes how the constitutional block, legislative reforms and the case law of the Constitutional Court and the Labor Chamber of the Supreme Court of Justice reshaped worker protection and the powers of the judge, also in light of the new Code of Labor and Social Security Procedure (Law 2452 of 2025). The approach is qualitative, legal-dogmatic and hermeneutic, with an analysis of case-law lines built on twelve landmark rulings. The findings show a trajectory of reinforced protection for persons in situations of manifest weakness, grounded in the primacy of reality, which Law 2466 of 2025 consolidates through provisions of immediate application, such as those on hiring and disciplinary due process, and others that apply gradually or depend on regulation, such as Sunday premium pay and the regime for delivery platforms. This consolidation coexists with unresolved problems of informality, implementation and the regulation of digital work.

Keywords: *Colombian labor law; labor reform; primacy of reality; reinforced labor stability; powers of the labor judge; digital platform work; Law 2466 of 2025.*

INTRODUCCIÓN

En la última década el derecho del trabajo colombiano cambió con rapidez, empujado por reformas legislativas sucesivas, una jurisprudencia garantista y el trabajo mediado por plataformas tecnológicas. El problema que motiva este análisis es la fragmentación que el ordenamiento laboral presentaba hasta 2025, que reclamaba una recomposición sistemática; esa recomposición es la que intentó el legislador con la Ley 2466 de 2025.

Las preguntas de investigación son dos: ¿qué efecto tuvieron los cambios jurídico-laborales de 2013 a 2026 sobre la protección del trabajo y sobre las facultades del juez laboral?, y ¿qué papel cumple la reforma de 2025 en esa trayectoria? Se sostiene que en ese período el sistema adoptó un modelo de protección reforzada para las personas en situación de debilidad manifiesta, orientado por la primacía de la realidad e incorporado por la vía del bloque de constitucionalidad. La Ley 2466 de 2025 lleva ese modelo a la ley y lo extiende a ámbitos sin regulación específica, aunque deja abiertos los problemas de la informalidad y de la eficacia de las normas.

El objetivo general es evaluar el desarrollo normativo del derecho laboral colombiano entre 2013 y 2026 y la posición que ocupa en él la Ley 2466 de 2025. Los objetivos específicos son: (i) reconstruir los orígenes y fundamentos constitucionales del derecho laboral colombiano; (ii) analizar el desarrollo legislativo del período y contrastarlo con la Ley 2466 de 2025; (iii) examinar las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y de la Sala de Casación Laboral sobre estabilidad reforzada, primacía de la realidad, tercerización y plataformas digitales, y (iv) actualizar el estudio de las potestades del juez laboral.

La doctrina nacional ha estudiado estas instituciones por separado: el bloque de constitucionalidad en materia laboral (Fajardo Arturo, 2007; Reina García, 2012), la estabilidad laboral reforzada (Calderón Suta, 2023; Camacho-Ramírez y Romero Ramos, 2019; Giraldo Giraldo et al., 2021; Granados Ferreira, 2023), la primacía de la realidad (León Chiriví, 2014; Muñoz Osorio, 2012) y el trabajo en plataformas digitales (Alemán-Madrigal, 2025; Rojas Vargas, 2023). Muy pocas obras establecen una conexión entre este trabajo y la reforma de 2025, y ese es el vacío que se busca llenar, con un interés práctico evidente: se trata de que, aunque la ley ha establecido un marco transitorio y remite algunos asuntos a la reglamentación, los jueces ya deben repensar la estabilidad, la subordinación y la tercerización.

Por ello, el enfoque dista de ser una exégesis de la Ley 2466 de 2025; antes bien, propone una lectura sistemática del marco temporal desde la perspectiva del operador judicial obligado a aplicar reglas de distintos momentos de manera simultánea y hacerlas compatibles entre sí, así como con las normas constitucionales y los convenios internacionales del trabajo. Los resultados, a través del método, se aproximan al origen del derecho laboral, al marco constitucional de 1991, a la evolución legislativa, a las líneas jurisprudenciales y a las facultades del juez; el debate fija las respuestas frente a la literatura; y las conclusiones responden la pregunta-problema de la tesis a partir de los objetivos.

MÉTODO

La investigación es cualitativa, documental y dogmático-jurídica. Combina el procedimiento dogmático, para ordenar e interpretar las normas vigentes; el hermenéutico, que orienta

su comprensión conforme a la Constitución, y el crítico, que extrae de las decisiones judiciales las subreglas aplicables a los problemas planteados.

El estudio cubre el período 2013-2026, con revisión del contexto histórico. El corpus normativo comprende las dieciocho normas de la Tabla 1, que incluye cuatro leyes de 2010 a 2012 por ser antecedente inmediato de las reformas del período, además de la Constitución, el Código Sustantivo del Trabajo, el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social de 1948 con sus reformas (leyes 712 de 2001 y 1149 de 2007) y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Colombia. Las normas se consultaron en sus textos oficiales (Diario Oficial, SUIN-Juriscol y Secretaría del Senado) y las ratificaciones, en NORMLEX.

Las sentencias se tomaron de las relatorías oficiales con tres criterios: (a) decisiones de 2013 a 2026, salvo fundadoras anteriores que siguen siendo referente obligado, como la C-225 de 1995; (b) sentencias de constitucionalidad, unificación y tutela de la Corte Constitucional y de casación de la Sala de Casación Laboral, y (c) pertinencia directa para alguna de las cuatro categorías de análisis: estabilidad laboral reforzada, primacía de la realidad, tercerización e intermediación, y trabajo en plataformas. Se excluyeron los autos, los fallos que repiten un precedente sin añadir subreglas y las decisiones de instancia, salvo cuando la literatura las presenta como recepción de una línea.

El corpus quedó integrado por doce sentencias hito: siete de la Corte Constitucional (C-225 de 1995, C-614 de 2009, C-171 de 2012, SU-070 de 2013, SU-049 de 2017, SU-075 de 2018 y C-276 de 2021) y cinco de la Sala de Casación Laboral

(SL3520-2018, SL467-2019, SL105-2020, SL3566-2022 y SL1152-2023). Cada sentencia fue leída integralmente y se registró en una ficha con sus respectivos datos de radicación. (Tabla 3).

De acuerdo con el método de líneas jurisprudenciales (López Medina, 2006), las sentencias fueron clasificadas como fundacionales, consolidantes, modificadoras o de cambio de paradigma en función de su carácter unificador y de si fueron posteriormente utilizadas en fallos posteriores como precedente, creando o modificando subreglas; las tres previas a 2013 se incluyeron para líneas fundacionales que reiteran. Al núcleo se añadieron líneas reconstruidas a partir de la producción académica jurídica sobre subordinación (León Chiriví, 2014) y refuerzo de la solidaridad (Granados Ferreira, 2023; Polo Montoya y Mezu Arcila, 2015) recolectada a través de SciELO, Redalyc, Dialnet y Google Scholar, procesada con un procedimiento analítico-sintético.

El artículo no es empírico, por lo que no cuantifica su impacto en el empleo, la formalidad o el acceso a la justicia, y la Ley 2466 de 2025, por ser solo recién aprobada, aún está insuficientemente provista de una línea jurisprudencial propia. Conclusión Estas limitaciones circunscriben el análisis, pero no afectan la validez dogmática de sus conclusiones.

RESULTADOS

1. Origen y evolución del derecho del trabajo

Antes de que existiera algo como el derecho laboral, el trabajo estaba regulado. El derecho romano reconocía los servicios de arrendamiento y el trabajo, mientras que los gremios medievales

regulaban el acceso a las profesiones. La Revolución Industrial tuvo como resultado una orientación igualitaria de falta de libertad de contratación y de trabajo contratado excepcional para salarios de subsistencia con jornadas más allá de las horas de trabajo que se consideraban agotadoras para que ocurriera la intervención estatal (Avella-Gómez, 2010). Esa reacción dio lugar a la creación de constituciones sociales, comenzando con México (1917) y Weimar (1919), junto con la Organización Internacional del Trabajo creada en 1919; ese proceso terminó por culminar en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En Colombia, la regulación con la Ley 57 de 1915 sobre accidentes de trabajo. El trabajo quedó consagrado como un derecho social con protección especial del Estado mediante la reforma constitucional de 1936 (Mora Toscano, 2010), y los Decretos 2663 y 3743 de 1950 sistematizaron las normas en el Código Sustantivo del Trabajo; la Ley 50 de 1990 desreguló normas dentro de un régimen de apertura económica y, finalmente, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema Integrado de Seguridad Social (Avella-Gómez, 2012). Desde ese momento, el Estado mantiene el apoyo a la parte más débil, pero busca equilibrar costos y atender las necesidades del mercado. Esta tensión contrarrestada por la Constitución de 1991 vuelve a surgir entre 2013 y 2026 hasta que la Ley 2466 de 2025 cambie el rumbo hacia la protección.

2. Marco constitucional de 1991 y bloque de constitucionalidad

2.1. El Estado social de derecho y el trabajo como derecho fundamental

El art. 1 de la Constitución de 1991 crea el Estado social de derecho en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad. A ello se añade que el trabajo es reconocido como un derecho y como una protección especial en esta Constitución (art. 25), pero examinaremos (1) cómo se define a sí mismo (art. 53) para describir sus beneficios mínimos favoritos e irrenunciables;2086 (2) la falta de favorabilidad,2079 y (3) la primacía de la sustancia sobre la forma. La irrenunciabilidad despoja de los derechos a la libre voluntad del trabajador; la favorabilidad, aquí expresada en el in dubio pro operario, se vincula con favorecer una interpretación que favorezca la perspectiva más ventajosa; y la primacía de la realidad actúa contra cualquier simulación contractual. La Corte Constitucional les reconoce plena fuerza normativa.

2.2. Bloque de constitucionalidad en materia laboral

El bloque de constitucionalidad, de construcción jurisprudencial (Sentencia C-225 de 1995), se apoya en el artículo 93 y se distingue en sentido estricto, como parámetro de control, y en sentido amplio, de función interpretativa (Fajardo Arturo, 2007; Reina García, 2012). En materia laboral incorporó los principales convenios de la OIT y los instrumentos de derechos humanos (Rivera Colmenares, 2017), en concordancia con el artículo 53, que integra a la legislación interna los convenios ratificados. Estos prevalecen sobre la ley ordinaria y el juez puede aplicarlos directamente, y la doctrina de la Comisión

de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sirve como referente interpretativo (Ostau de Lafont de León y Niño Chavarro, 2010).

2.3. Convenios fundamentales de la OIT

Colombia ratificó los ocho convenios fundamentales identificados desde la Declaración de 1998 (87, 98, 29, 105, 100, 111, 138 y 182). En 2022 se añadió el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, con los convenios 155 y 187 (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2022), no ratificados por el país, que tiene así ocho de los diez fundamentales; ratificó además los convenios 154, sobre negociación colectiva, y 189, sobre trabajo doméstico. Los convenios 87 y 98 son referencia frente a las restricciones a la huelga en servicios públicos esenciales y las represalias antisindicales (Ostau de Lafont de León y Niño Chavarro, 2014), el 111 sustenta la prohibición de discriminar y el 189 respalda la normativa sobre trabajo doméstico remunerado. El bloque opera así como herramienta para resolver casos concretos.

3. Evolución legislativa 2010-2026 y reforma laboral de la Ley 2466 de 2025

El período registra un número elevado de iniciativas legislativas que prepararon la reforma de 2025 (Tabla 1).

Tabla 1

Reformas laborales en Colombia, 2010-2026

Año	Norma	Reforma o cambio laboral principal
2010	Ley 1429	Formalización y generación de empleo; incentivos para pequeñas empresas; prohibición de vincular personal para actividades misionales permanentes mediante cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral (art. 63).
2011	Ley 1468	Amplió la licencia de maternidad a 14 semanas.
2012	Ley 1562	Modificó el Sistema de Riesgos Laborales y dictó disposiciones en materia de salud ocupacional.
2012	Ley 1607	Reforma tributaria con impacto laboral: exoneración de aportes parafiscales (SENA e ICBF) y de la cotización patronal en salud respecto de determinados trabajadores.
2015	Decreto 1072	Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
2016	Ley 1780	Empleo y emprendimiento juvenil; medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo.
2017	Ley 1822	Amplió la licencia de maternidad a 18 semanas.
2017	Ley 1846	Redefinió el trabajo nocturno: entre las 9:00 p. m. y las 6:00 a. m.
2017	Ley 1857	Medidas de protección de la familia; jornada semestral para compartir con la familia.
2019	Ley 1955	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; creó el Piso de Protección Social (art. 193), declarado inexequible con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023 (Sentencia C-276 de 2021).
2021	Ley 2088	Reguló el trabajo en casa.
2021	Ley 2101	Reducción gradual de la jornada máxima de 48 a 42 horas semanales, sin disminución del salario.
2021	Ley 2114	Amplió la licencia de paternidad y creó la licencia parental compartida y la licencia parental flexible de tiempo parcial.
2022	Ley 2191	Reguló la desconexión laboral.
2024	Ley 2365	Medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral.
2025	Ley 2452	Expidió el nuevo Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, vigente desde el 2 de abril de 2026, con régimen de transición para los procesos iniciados antes de esa fecha.
2025	Ley 2466	Reforma laboral: contrato a término indefinido como regla general, límites al contrato a término fijo, debido proceso disciplinario, jornada nocturna y recargos, contrato de aprendizaje, plataformas digitales de reparto, tercerización y empresas de servicios temporales (véase la Tabla 2).
2026	Decreto 0581	Reglamentó la tercerización y la intermediación laboral ilegal: presunción de contrato de trabajo con el beneficiario cuando se ejecutan actividades permanentes por medio de terceros, indicios y sanciones (adicionó el Decreto 1072 de 2015).
2026	Aplicación gradual	Desde el 2 de abril de 2026 rige el nuevo Código Procesal del Trabajo (Ley 2452 de 2025); desde el 1 de julio de 2026 el recargo dominical y festivo asciende al 90 % (Ley 2466 de 2025) y desde el 15 de julio de 2026 la jornada máxima se reduce a 42 horas semanales (Ley 2101 de 2021).

Nota. Elaboración propia a partir de los textos oficiales de las normas citadas publicados en el Diario Oficial.

3.1. Las reformas parciales (2010-2024)

Las normas anteriores a 2025 responden a lógicas distintas: formalización y empleo, con resultados discutibles frente a la informalidad (Agudelo y Sala, 2016); protección de la familia y la maternidad; seguridad social y salud ocupacional, con la reforma del Sistema de Riesgos Laborales (González Varela, 2015) y el Piso de Protección Social, y jornada y condiciones de trabajo. Resolvieron cuestiones puntuales sin tocar la arquitectura del sistema y generaron fricciones, como la tensión entre la reducción de jornada de la Ley 2101 de 2021 y el régimen de recargos, armonizado solo en 2025.

El Piso de Protección Social fue declarado inexequible por desconocer la unidad de materia, pues una medida estructural de seguridad social no podía adoptarse en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023 (Sentencia C-276 de 2021). El episodio muestra que la fragmentación normativa, pese a sus avances, erosionó la seguridad jurídica y justificó una legislación integradora.

3.2. La reforma laboral adoptada por la Ley 2466 de 2025

La Ley 2466, sancionada el 25 de junio de 2025, modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo, que sigue vigente, e introduce regímenes nuevos. Sus disposiciones se agrupan en tres clases: las que rigen desde su entrada en vigor, las de aplicación gradual o diferida y las que dependen de reglamentación (Tabla 2).

Tabla 2

Disposiciones de la Ley 2466 de 2025 según su régimen de aplicación

Contenido	Ley 2466 de 2025	Norma modificada	Régimen de aplicación
Contrato a término indefinido como regla general	Art. 5	Art. 47 CST	Inmediata.
Contrato a término fijo: forma escrita y duración máxima de cuatro años	Art. 6	Art. 46 CST	Inmediata; para los contratos vigentes, el límite de cuatro años se cuenta desde la entrada en vigor de la ley.
Debido proceso disciplinario	Art. 7	Art. 115 CST	Inmediata; los empleadores disponen de doce meses para ajustar el reglamento interno de trabajo.
Límites al poder subordinante	Art. 16	Art. 23, lit. b), CST	Inmediata.
Contrato de aprendizaje como contrato laboral especial	Art. 21	Art. 81 CST	Inmediata.
Contratistas y subcontratistas: responsabilidad solidaria	Art. 44	Art. 34 CST	Inmediata; reglamentada por el Decreto 0581 de 2026.
Empresas de servicios temporales	Art. 45	Art. 77, Ley 50 de 1990	Inmediata; reglamentada por el Decreto 0581 de 2026.
Trabajo diurno y nocturno (el nocturno inicia a las 7:00 p. m.)	Art. 10	Art. 160 CST	Diferida: seis meses después de la sanción de la ley.
Recargo por trabajo dominical y festivo	Art. 14	Art. 179 CST	Gradual: 80% desde el 1 de julio de 2025, 90% desde el 1 de julio de 2026 y 100% desde el 1 de julio de 2027.
Trabajo en plataformas digitales de reparto	Arts. 24 a 30	Régimen nuevo	Condicionada: rige doce meses después de que el Gobierno nacional cumpla las obligaciones de reglamentación previstas en el artículo 67.

Nota. Elaboración propia a partir del texto oficial de la Ley 2466 de 2025 (Diario Oficial, núm. 53.160). CST: Código Sustantivo del Trabajo.

Entre los cambios inmediatos, el contrato a término indefinido pasa a ser la regla general y el de término fijo debe constar por escrito y no superar cuatro años; si no cumple los requisitos legales, se entiende indefinido desde el primer día. Se busca así dar efecto a la estabilidad del artículo 53 de la Constitución y frenar la renovación sucesiva de contratos fijos como mecanismo de precarización. Rigen también de inmediato el procedimiento disciplinario del artículo 115, que lleva a la ley el debido proceso (comunicación de cargos, acceso a las pruebas, término para la defensa y posibilidad de apelar), y los

límites del literal b) del artículo 23 al poder subordinante, que no puede ejercerse con fines discriminatorios.

Entre los efectos escalonados, la jornada nocturna, que ahora empieza a las 7:00 p. m., rige seis meses después de la sanción, y el recargo dominical y festivo sube de forma progresiva hasta el 100 % en julio de 2027, en paralelo con la reducción de la jornada máxima a 42 horas semanales que la Ley 2101 de 2021 completa en julio de 2026. Depende de reglamentación, sobre todo, el régimen de las plataformas digitales de reparto (arts. 24 a 30), que rige doce meses después de que el Gobierno cumpla los deberes del artículo 67 y no cubre las plataformas de transporte de pasajeros, que siguen sometidas a las reglas generales y a la primacía de la realidad.

Tres medidas elevan a la ley soluciones antes jurisprudenciales o controvertidas. El contrato de aprendizaje se convierte en contrato laboral especial a término fijo, con seguridad social y un apoyo de sostenimiento que, en la formación tradicional, equivale al 75 % del salario mínimo en la etapa lectiva y al 100 % en la práctica. El trabajo en plataformas de reparto, antes resuelto caso por caso, recibe una regulación propia. Y la tercerización se está volviendo más estricta: los cambios regulatorios modifican la responsabilidad solidaria y también la responsabilidad subsidiaria frente a contratistas (y subcontratistas), consolidando los límites de las agencias de trabajo temporal, culminando con el empleador directo a nivel de interacción. Estas disposiciones se establecen mediante el Decreto 0581 del año 2026.

Por lo tanto, la reforma es una codificación parcial de un conjunto de medidas de protección que ya se vienen aplicando y su aplicación no será sencilla: disposiciones inmediatas,

transitorias y condicionadas que entran en conflicto directamente plantean cuestiones de derecho intertemporal para los contratos existentes antes de la fecha de efectividad de la reforma. Quedan preguntas sin respuesta en relación con las plataformas (p. ej.: qué protección se necesita, cómo se reconcilia/subordina el trabajo y también se cumple con los estándares de trabajo decente de la OIT) y, muy probablemente, la subordinación algorítmica será una categoría central que emerja de la jurisprudencia.

También cambiará la estrategia para la prueba. Hasta ahora, el juez tenía que reconstruir cada caso, utilizando elementos del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo (CST): la subordinación que distingue al trabajador del contratista. Si bien esto no eliminará la necesidad de probar algo, el nuevo régimen tendrá límites legales y reducirá cierta incertidumbre sobre criterios distintos entre los tribunales. Puede suponerse que la controversia cambiará de las relaciones laborales existentes (o no de ellas) hacia obligaciones cuantitativas de lealtad y pago; pero esta suposición debe ser demostrada mediante estudios empíricos.

4. Líneas jurisprudenciales determinantes

La Tabla 3 sintetiza las providencias estudiadas, la subregla que aporta cada una y su función en la línea.

Tabla 3

Matriz de sentencias analizadas

Providencia	Categoría y problema jurídico	Subregla relevante	Función en la línea
CC, C-225 de 1995	Bloque de constitucionalidad. ¿Qué normas, sin estar en el texto constitucional, sirven de parámetro de control?	Las normas y principios a los que direcciona la carta magna (art. 93) integran el bloque y sirven de parámetro de control, aunque no figuren en el articulado.	Fundadora (anterior al período; referente vigente).
CC, C-614 de 2009	Primacía de la realidad en el sector público. ¿Pueden contratarse por prestación de servicios funciones permanentes?	No. Las funciones permanentes se identifican con los criterios funcional, de igualdad, temporal o de habitualidad, de excepcionalidad y de continuidad.	Fundadora (anterior al período; referente vigente).
CC, C-171 de 2012	Tercerización en el sector público. ¿Pueden las Empresas Sociales del Estado operar mediante terceros?	Solo para funciones no permanentes, o cuando el personal de planta no pueda cumplirlas o se requieran conocimientos especializados.	Fundadora (anterior al período; referente vigente).
CC, SU-070 de 2013	Estabilidad reforzada por maternidad. ¿Qué alcance tiene la protección según el contrato y el conocimiento del empleador?	La protección resultará variable de acuerdo al tipo contractual y el conocimiento del embarazo; alcanza a trabajadoras de cooperativas y empresas de servicios temporales, con responsabilidad solidaria de la usuaria si hay relación laboral real.	Unificadora.
CC, SU-049 de 2017	Estabilidad ocupacional reforzada por salud. ¿Requiere calificación de pérdida de capacidad laboral?	No la necesita; incluye también los denominados contratos de prestación de servicios; la finalización sin autorización se presume que hay despido injusto y como consecuencia deviene la indemnización de 180 días.	Unificadora.
CC, SU-075 de 2018	Estabilidad reforzada por maternidad. ¿Procede la protección si el empleador desconocía el embarazo?	No procede la protección reforzada (reintegro y cotizaciones a cargo del empleador) si este desconocía el embarazo.	Modificadora.
CC, C-276 de 2021	Seguridad social. ¿Podía crearse el Piso de Protección Social en la ley del Plan Nacional de Desarrollo?	Inexequible por vulnerar la unidad de materia; efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023.	Contexto legislativo.
CSJ, SL3520-2018	Empresas de servicios temporales. ¿Qué ocurre si se supera el límite legal de la misión?	Una vez se logra superar los seis meses prorrogables por seis más, la usuaria del servicio es la verdadera empleadora y la temporal, intermediaria solidaria; no es posible hablar de prórroga ni nuevo contrato para el mismo trabajador.	Consolidadora.
CSJ, SL467-2019	Tercerización lícita e intermediación. ¿Cuándo el contratista es un simple intermediario?	La externalización requiere que se den una razones de tipo objetivo, técnicos y productivos; sin estructura propia ni aparato productivo especializado, el contratista resulta ser intermediario y el beneficiario, en ultimas el verdadero empleador.	Consolidadora (hito).
CSJ, SL105-2020	Primacía de la realidad. ¿Qué debe probar el demandante para activar la presunción del art. 24 del CST?	Basta probar la actividad personal; al demandado le corresponde desvirtuar la presunción demostrando la independencia del servicio.	Reiteración y precisión.
CSJ, SL3566-2022	Cooperativas de trabajo asociado. ¿Cuándo la usuaria es la verdadera empleadora?	Las cooperativas no pueden suministrar personal, en especial en actividades misionales permanentes; indicios de la Recomendación 198 de la OIT: medios del beneficiario, control de la selección y falta de autonomía.	Consolidadora.
CSJ, SL1152-2023	Estabilidad reforzada por discapacidad. ¿Sigue vigente el umbral del 15 % de pérdida de capacidad laboral?	Solo para hechos anteriores a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; en adelante se exigen deficiencia de mediano o largo plazo, barreras y conocimiento del empleador.	Modificadora.

Nota. Elaboración propia a partir del texto íntegro de las providencias, consultadas en las relatorías de la Corte Constitucional (CC) y de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). La Sentencia SL105-2020 fue proferida por la Sala de Descongestión Laboral núm. 1

4.1. Estabilidad laboral reforzada

La estabilidad laboral reforzada nació en la jurisprudencia como protección frente al despido de las mujeres embarazadas o en lactancia, y la Corte Constitucional la extendió a otros sujetos en situación de debilidad manifiesta: personas con afectaciones de salud o discapacidad, trabajadores próximos a pensionarse y denunciantes de acoso laboral, a los que se suma el fuero sindical. Opera con independencia de la modalidad contractual y alcanza relaciones encubiertas bajo contratos de prestación de servicios.

La Sentencia SU-049 de 2017 unificó la protección por salud bajo la noción de estabilidad ocupacional reforzada: no exige calificación previa de pérdida de capacidad laboral, cubre contratos distintos del laboral, y la terminación sin autorización de la autoridad del trabajo hace presumir un despido injusto y genera la indemnización de 180 días. La pandemia de covid-19 puso a prueba esta garantía (Calderón Suta, 2023). En maternidad, la SU-070 de 2013 construyó escenarios según la modalidad de contratación y el conocimiento del embarazo, y la SU-075 de 2018 excluyó la protección reforzada cuando el empleador desconocía la gestación, sin perjuicio de otras medidas a cargo del Estado.

Las altas cortes no siguieron el mismo camino. La Sala de Casación Laboral exigió durante años una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 15 % (Camacho-Ramírez y Romero Ramos, 2019; Polo Montoya y Mezu Arcila, 2015), hasta que la Sentencia SL1152-2023 limitó ese umbral a hechos anteriores a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y exigió, en adelante, una deficiencia de mediano o largo plazo, barreras que impidan trabajar en igualdad y el

conocimiento del empleador, salvo hechos notorios. Subsisten diferencias sobre cómo establecer la vulnerabilidad y sobre el alcance de la presunción de despido discriminatorio, y la doctrina advierte que algunos empleadores evitarían contratar a personas protegidas (Granados Ferreira, 2023).

La protección cubre también a quienes están próximos a pensionarse, para que la terminación del contrato no frustre el derecho, y a los denunciantes de acoso laboral amparados por la Ley 1010 de 2006, con límites que la jurisprudencia ha precisado (Giraldo Giraldo et al., 2021). Estas líneas fundan la estabilidad en la igualdad material y anticipan la preferencia por el contrato indefinido de la Ley 2466 de 2025.

4.2. El principio de primacía de la realidad

Conforme al artículo 53 de la Constitución, la realidad prevalece sobre la denominación que las partes den a su relación. El contrato de trabajo existe cuando concurren los elementos del artículo 23 del CST, actividad personal, subordinación y salario, y la subordinación es el elemento distintivo (Muñoz Osorio, 2012). El artículo 24 presume el contrato en toda relación de trabajo personal: al demandante le basta acreditar la actividad personal y al demandado le corresponde probar la independencia del servicio (Sentencia SL105-2020).

La subordinación se implanta por indicios como lo son, el cumplimiento de horarios, el estar sujeto al reglamento, la provisión de herramientas y también la integración en la estructura de la empresa (León Chiriví, 2014), a los que la Sala sumó los criterios de la Recomendación 198 de la OIT (Sentencia SL3566-2022). El principio reaparece en la reforma

de 2025, en las normas contra el abuso de la tercerización y en la calificación del trabajo digital.

El principio se manifiesta a menudo en el sector público con la renovación en serie de los contratos de prestación de servicios. La Corte Constitucional confirmó la prohibición de utilizarlos en funciones permanentes y proporcionó criterios para delimitar su uso: funcional, de igualdad, temporal o sucesivo, excepcional (Sentencia C-614 de 2009)41. Posteriormente, se consideró que establecían una relación laboral, aunque sin reconocimiento como servidor público, y el juez ordenó el pago de salarios, prestaciones, aportes e indemnizaciones, con solo la reincorporación en caso de que se probara que existe una garantía especial de estabilidad laboral.

4.3. Contratación empresarial lícita, intermediación laboral y tercerización ilegal

El ordenamiento admite la colaboración entre empresas y sanciona su uso para suministrar mano de obra que sigue subordinada al beneficiario. La distinción se apoya en tres figuras del CST y de la Ley 50 de 1990.

El contratista independiente (art. 34 del CST) es verdadero empleador y ejecuta la obra o el servicio con medios propios, autonomía técnica y directiva y asunción de riesgos. La Sala exige "una estructura propia y un aparato productivo especializado" y razones objetivas técnicas y productivas para externalizar (Sentencia SL467-2019). Cumplidas esas condiciones, la contratación es lícita aunque se relacione con el giro ordinario del beneficiario, que responde solidariamente salvo en labores extrañas a sus actividades normales, regla que la Ley 2466 de 2025 mantiene (art. 44).

La intermediación solo se admite por excepción. Una empresa de servicios temporales autorizada puede suministrar trabajadores en misión en las causales del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 (labores ocasionales o transitorias, reemplazos e incrementos de producción) por seis meses prorrogables por seis más. Superado ese plazo, la usuaria es la verdadera empleadora y la temporal, intermediaria solidaria, sin que quepa prórroga ni nuevo contrato para mantener al trabajador (Sentencia SL3520-2018); la Ley 2466 de 2025 reforzó estos límites (art. 45).

El simple intermediario (art. 35 del CST) contrata servicios ajenos en beneficio y por cuenta exclusiva de un empleador y responde solidariamente si no declara esa calidad. Cuando el supuesto contratista carece de estructura propia y existe solo para eludir la contratación directa, el beneficiario es el verdadero empleador (Sentencia SL467-2019). Son indicios de fraude que los trabajadores ejecuten labores ordinarias del beneficiario, que este ejerza la subordinación, aporte los medios de producción e intervenga en la selección, y que el intermediario carezca de autonomía técnica, administrativa y financiera (Sentencia SL3566-2022).

Las cooperativas de trabajo asociado ilustran el riesgo. Tras proliferar como vehículo de intermediación, el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 prohibió usarlas en actividades misionales permanentes, y la Sala declaró a un ingenio azucarero verdadero empleador de corteros de caña vinculados por cooperativas sin autonomía (Sentencia SL3566-2022). La Corte Constitucional extendió la estabilidad por maternidad a trabajadoras de cooperativas y temporales, con responsabilidad solidaria de la usuaria (Sentencia SU-070 de 2013), y limitó la provisión de personal por terceros en las Empresas Sociales del Estado a funciones no permanentes (Sentencia C-171 de 2012).

La Ley 1610 de 2013 fortaleció la inspección del trabajo, pero sus limitaciones obligaron a la jurisprudencia a corregir caso por caso las fallas del control administrativo. El Decreto 0581 de 2026, que modificó el Decreto 1072 de 2015, incluye estos criterios: asume la existencia de un contrato de trabajo con el beneficiario cuando se desarrollen actividades permanentes a través de terceros, salvo que exista evidencia de la independencia del contratista y de causas objetivas; clasifica los indicadores por falta de adecuada organización y subordinación; prohíbe las rotaciones sucesivas de trabajadores temporales para el mismo servicio; sanciona con multas de hasta 5.000 salarios mínimos mensuales.

La frontera depende, entonces, de si el tercero es una empresa genuina, con estructura e independencia propias, y de si lo contratado es un resultado o la mera provisión de trabajadores subordinados al beneficiario. En el primer caso hay colaboración lícita con responsabilidad solidaria; en el segundo, intermediación, lícita solo dentro de los límites de las temporales.

4.4. Plataformas digitales y nuevas formas de trabajo

El trabajo en plataformas obliga a decidir entre una relación comercial con independientes y una relación laboral encubierta por la subordinación algorítmica y la dependencia económica. Antes de la reforma, esa calificación dependía solo de la primacía de la realidad (Alemán-Madrigal, 2025), y la exposición de repartidores y conductores a riesgos laborales revelaba los límites de la seguridad social (Rojas Vargas, 2023). La Ley 2466 de 2025 admite para las plataformas de reparto la vinculación dependiente o independiente, prohíbe la exclusividad para los independientes, distribuye las

cotizaciones de salud y pensión entre plataforma (60 %) y trabajador (40 %), asigna a la plataforma la cotización a riesgos laborales y fija deberes de transparencia y revisión humana de las decisiones automatizadas (arts. 24 a 30).

5. Los poderes del juez del trabajo

Hasta 2026 rigió el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPTSS) del Decreto-Ley 2158 de 1948, actualizado por la Ley 712 de 2001 y con la oralidad implantada por la Ley 1149 de 2007. La Ley 2452 de 2025 expidió un nuevo código, vigente desde el 2 de abril de 2026, cuyo artículo 330 mantiene los procesos iniciados antes bajo la norma anterior. Ambos regímenes convivirán durante algunos años y comparten un modelo de juez que dirige activamente el proceso para hacer eficaces los derechos laborales y compensar las asimetrías entre las partes.

5.1. Facultades de dirección del proceso

El artículo 48 del CPTSS, modificado por la Ley 1149 de 2007, atribuye al juez la dirección del proceso para garantizar los derechos fundamentales, la igualdad de las partes y la celeridad, regla que conserva el artículo 3 de la Ley 2452 de 2025. El juez delimita el litigio, sanea el proceso y conduce audiencias orales, concentradas, públicas y gratuitas. Puede, además, fallar *extra* y *ultra petita* cuando los hechos se discutieron y están probados; el artículo 50 del CPTSS reservaba esa facultad a la primera instancia y el artículo 6 de la Ley 2452 de 2025 la extiende a la segunda respecto de los derechos mínimos e irrenunciables.

5.2. Poderes probatorios

El artículo 54 del CPTSS permite decretar pruebas de oficio y el artículo 61 consagra la libre formación del convencimiento, salvo solemnidades *ad substantiam actus*. El nuevo código obliga al juez a usar sus facultades oficiosas para buscar la verdad real (art. 28), le permite pedir información a autoridades y particulares (art. 29) y mantiene la libre apreciación (art. 133). La inmediación pesa especialmente en los litigios sobre primacía de la realidad, en los que la prueba de la subordinación suele estar en poder del empleador.

5.3. Ejecución de las sentencias

El artículo 100 del CPTSS permite ejecutar las obligaciones laborales que consten en decisión judicial en firme, con remisión a las normas generales para las medidas cautelares (art. 145). La Ley 2452 de 2025 consagra autónomamente el proceso ejecutivo (arts. 265 a 285), con criterios propios sobre las medidas de embargo y secuestro (art. 271), y acepta las medidas cautelares en los llamados procesos declarativos (arts. 315 y 316), de manera que el juez puede garantizar el cumplimiento antes de la sentencia.

5.4. Consecuencias sustantivas del reconocimiento de la relación laboral

Los pagos de salarios y prestaciones, las contribuciones, la indemnización por el incumplimiento del artículo 65 del CST salvo que el empleador pruebe lo contrario, que existe de buena fe y la readmisión en los casos en que se trate de seguridad laboral reforzada se derivan de reglas sustantivas que están dentro de la competencia del juez, más que a través

de medios procesales. Dos factores, en este sentido, inciden en la reforma de 2025: (i) el debido proceso disciplinario que el juez debe verificar en el marco de controversias que involucren sanciones y despidos, y (ii) la tercerización y la regulación de plataformas, que minimiza o al menos reduce el grado de interpretación judicial que existía previamente.

DISCUSIÓN

En el período 2013-2026, el derecho laboral colombiano ha oscilado entre reformas periféricas y un diseño más integrado, sin perder de vista el paradigma de protección que la jurisprudencia constitucional edificó. Su relación con la Ley 2466 de 2025 resultaría de continuidad: esta reforma amplifica la fuerza expansiva del bloque y la estabilidad estatal respecto a la primacía de la realidad. Tal resultado se ajusta solamente a la literatura que estudió estas instituciones de manera independiente (Camacho-Ramírez y Romero Ramos, 2019; Fajardo Arturo, 2007; Muñoz Osorio, 2012), sino que también, contribuye a una comprensión de la forma en que se produjo la convergencia legislativa de 2025 como un proceso de acumulación.

La continuidad tiene tensiones. Como se muestra en la literatura sobre flexibilización, aunque la atención a la informalidad ha actuado como condición para cualquier reforma y que la brecha de implementación o brecha inducida por la regla (Cárdenas Sierra, 2016; Cerquera Unda, 2018) en tanto el fallo difiere de la realidad que sobrevive a nivel normativo, este estudio lo confirma: la Ley 2466 de 20215 mejora el empleo formal pero otorga herramientas colocadas a quienes quedan fuera de él. Además, ampliar el alcance de los beneficios puede disuadir la contratación de los grupos protegidos (Granados Ferreira,

2023), y la preferencia fue más desfavorable para las pequeñas empresas que afrontarían costos adicionales enormes que para los individuos debido a los recargos y la reducción de las horas de trabajo. El éxito de la reforma dependerá de que la protección no se quede en los resquicios.

En tercerización, los criterios de la Sala de Casación Laboral fueron elevados a rango legal por la Ley 2466 de 2025 y el Decreto 0581 de 2026, relativizando lecturas que ven la reforma como un hecho fundacional y aclarando su contribución: criterios uniformes para la inspección laboral. Los resultados son consistentes con la literatura sobre su naturaleza jurídica (Alemán-Madrigal, 2023) y, en términos de su déficit en seguridad social (Rojas Vargas, 2023). La solución colombiana de un régimen único, afiliación dependiente o independiente y aportes conjuntos deja abierta tanto la proyección de categorías clásicas sobre la organización algorítmica del trabajo como la exclusión de plataformas de transporte.

Por ello, se sugiere una lectura intermedia entre quienes sobreestiman el alcance de la reforma y quienes la consideran como mero maquillaje. La ley refuerza ciertas brechas de protección, pero depende de una exigibilidad capaz de identificar infracciones y de autoridades dispuestas a sancionarlas, y seguirá siendo necesaria la prioridad de la realidad. Insertada en el debate regional sobre jornada laboral y plataformas, y en la agenda de trabajo decente de la OIT, la reforma tiene un alcance limitado en la economía informal y debe reformularse como una de formalización, diálogo social y fortalecimiento institucional.

Desde el punto de vista procedimental, la Ley 2452 de SI provee mecanismos para la eficacia de las medidas de protección

sustantiva (p. ej., cautelas en procesos declarativos), mientras que las acciones anteriores permanecen sujetas al estatuto de 1948, cuya coexistencia dentro de los marcos jurídicos exige una designación precisa de las normas aplicables y de la capacidad institucional para ejecutar los fallos.

CONCLUSIONES

Respondiendo al interrogante de esta investigación: para los años 2013 y 2026, la protección laboral en Colombia se fortaleció de una manera progresiva, sin que existiesen rupturas, a través de jurisprudencia enfocada al cuidado de las personas en condiciones de manifiesta debilidad, así como en el principio de primacía de la realidad. La Ley 2466 de 2025 procedió como una que unificó, en donde incorporó al derecho estatutario la mayor parte de lo que se había construido mediante la jurisprudencia, ratificando la tesis presentada.

Respecto a los dos primeros objetivos, tanto la Carta magna de 1991 como el bloque de constitucionalidad han sido establecidos como referencias para leer reformas parciales, y la Ley 2466 de 2025 buscó articular un sistema fragmentado al definir disposiciones inmediatas (el contrato indefinido es la regla, límites a los contratos a término fijo y debido proceso disciplinario); disposiciones graduales (recargo por turno nocturno y pago de prima dominical), así como los objetos de regulación (plataformas de despacho).

En cuanto con el tercer objetivo, las líneas jurisprudenciales anticiparon soluciones que la reforma57 llevó a la ley y que correspondió desarrollar al Decreto 0581 de 2026 especialmente cuando se trata de los criterios a partir de los cuales debe distinguirse la colaboración lícita en los negocios

de la intermediación ilícita: autenticidad del tercero y la naturaleza de lo que se ha contratado. Sin embargo, la ley no elimina las tensiones entre la Corte Constitucional y la Sala de Casación Laboral.

Bajo el cuarto objetivo, las facultades de dirección, la autoridad probatoria y la ejecución permanecen como el conducto a través del cual operan y se fortalecen las garantías sustantivas de naturaleza laboral, mediante la Ley 2452/2025 que:115 reconstruye pruebas de oficio;116 extiende decisiones extra y ultra petita a la segunda instancia117; varía las medidas cautelares en procesos declarativos118; pero estas deben separarse de las consecuencias sustantivas de reconocer una relación de trabajo.

La regulación de plataformas, los criterios judiciales para calificar el trabajo, el impacto de la reducción de la jornada laboral en el empleo, y la verificación empírica de la hipótesis litigiosa frente a la comparación con otros sistemas jurídicos donde se ha abordado la subordinación algorítmica son temas aún por investigar. Una buena ley no se traduce automáticamente en trabajo decente; la realidad estará condicionada por la regulación, la interpretación judicial y la capacidad institucional para implementarla.

DECLARACIÓN

Conflicto de interés. Los autores declaran que no existe ningún conflicto de interés de orden financiero, institucional, de patrocinio ni de autoría que pueda afectar la objetividad o la validez de este trabajo.

Contribución de autoría (taxonomía CRediT). Ambos autores participaron en la conceptualización, la investigación, el diseño metodológico, el análisis formal, la redacción del borrador original y la redacción, revisión y edición del manuscrito final.

Disponibilidad de datos. El artículo se sustenta en fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales de acceso público, identificadas en detalle en la sección de referencias.

REFERENCIAS

Agudelo, S. A., & Sala, H. (2016). Wage setting in the Colombian manufacturing industry. *Economics of Transition, 24*(1), 99-134. https://doi.org/10.1111/ecot.12085

Alemán-Madrigal, L. E. (2025). *La calificación jurídica de la prestación de servicios en las plataformas digitales: Retos y propuestas en el derecho del trabajo*. Ediciones Universidad de Salamanca. https://doi.org/10.14201/0VI0471

Avella-Gómez, M. (2010). *Las instituciones laborales en Colombia: Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990* (Borradores de Economía n.º 613). Banco de la República. https://doi.org/10.32468/be.613

Avella-Gómez, M. (2012). Las instituciones laborales colombianas: Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990. En L. E. Arango & F. A. Hamann (Eds.), *El mercado de trabajo en Colombia: Hechos, tendencias e instituciones* (pp. 3-79). Banco de la República.

Calderón Suta, S. H. (2023). La estabilidad laboral reforzada por fuero de salud y la pandemia de la covid-19 en Colombia. *Vniversitas Jurídica, 72*, 1-19. https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj72.elrf

Camacho-Ramírez, A., & Romero Ramos, M. C. (2019). *De la estabilidad laboral relativa, ¿a la estabilidad laboral absoluta? Estabilidad laboral reforzada en el empleo* (2.ª ed.). Editorial Universidad del Rosario. https://doi.org/10.12804/tj9789587842920

Cárdenas Sierra, R. (2016). *Flexibilización laboral y justicia distributiva* [Tesis doctoral, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional Universidad Santo Tomás. https://hdl.handle.net/11634/1873

Cerquera Unda, S. C. (2018). *El principio de estabilidad laboral en Colombia: La tensión entre los derechos sociales laborales vs. las políticas neoliberales de flexibilización* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Nacional de Colombia. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/62768

Fajardo Arturo, L. A. (2007). Contenido y alcance jurisprudencial del bloque de constitucionalidad en Colombia. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas, 7*(13), 15-34. https://doi.org/10.22518/16578953.761

Giraldo Giraldo, Y., Lasso Arboleda, O. M., & Montes Leiva, L. J. (2021). Fuero de estabilidad laboral reforzada por interponer denuncia de acoso laboral, ámbito y aplicabilidad en Colombia a raíz de la Ley 1010 del 2006. *Cuaderno de Investigaciones Semilleros Andina*, (14), 157-173.

González Varela, A. C. (2015). Prestaciones económicas en riesgos laborales de trabajadores independientes respecto a dependientes a partir de la Ley 1562 de 2012. *CES Salud Pública, 6*(2), 168-180. https://doi.org/10.21615/cessp.6.2.7

Granados Ferreira, J. (2023). El principio de la estabilidad laboral reforzada de trabajadores en situación de debilidad manifiesta: Análisis del principio en las decisiones tomadas por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga. *Estudios Socio-Jurídicos, 25*(1). https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.12420

León Chiriví, H. A. (2014). Alcance del elemento subordinación en el contrato realidad: Construcción de una línea jurisprudencial de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. *Cuadernos de la Maestría en Derecho*, (4), 151-197. https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/Cuadernos/article/view/437

López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces: Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial* (2.ª ed.). Legis.

Mora Toscano, Ó. (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: Estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945). *Apuntes del CENES, 29*(50), 151-171. https://doi.org/10.19053/01203053.v29.n50.2010.49

Muñoz Osorio, A. (2012). Aplicación de la primacía de la realidad sobre la formalidad en los contratos de trabajo. *Pensamiento Americano, 5*(8), 9-14. https://publicaciones.americana.edu.co/index.php/pensamientoamericano/article/view/543

Ostau de Lafont de León, F. R., & Niño Chavarro, L. Á. (2010). Aplicación de los convenios de la OIT en materia de derecho de asociación sindical y negociación colectiva en las decisiones de los jueces laborales en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores, 13*(26), 163-178. https://doi.org/10.18359/prole.2433

Ostau de Lafont de León, F. R., & Niño Chavarro, L. Á. (2014). El servicio público esencial y derecho de huelga en Colombia (Convenios 87 y 98 de la OIT). *Novum Jus, 8*(1), 39-59. https://doi.org/10.14718/NovumJus.2014.8.1.2

Polo Montoya, D., & Mezu Arcila, J. (2015). *El paradigma de la estabilidad y protección laboral reforzada por condiciones de discapacidad desde el precedente judicial colombiano* [Tesis de pregrado, Universidad Icesi]. Repositorio Institucional Universidad Icesi. http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/78137

Reina García, Ó. M. (2012). Las cláusulas de apertura o reenvío hacia fuentes externas previstas en la Constitución colombiana, como criterio para delimitar el contenido del bloque de constitucionalidad. *Revista Derecho del Estado*, (29), 175-214. https://doi.org/10.2139/ssrn.2190433

Rivera Colmenares, B. D. (2017). Instrumentos internacionales de protección del derecho humano de asociación sindical. *Derecho y Realidad, 15*(29), e8099. https://doi.org/10.19053/16923936.v15.n29.2017.8099

Rojas Vargas, H. A. (2023). Consideraciones sobre el impacto del riesgo de invalidez de los colaboradores autónomos de Uber y Rappi en la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social colombiano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 7*(4), 2442-2463. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7066

REFERENCIAS NORMATIVAS

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional n.º 116, 20 de julio de 1991.

Congreso de la República de Colombia. (1915, 15 de noviembre). *Ley 57 de 1915, sobre reparaciones por accidentes de trabajo*. Diario Oficial n.º 15.646.

Congreso de la República de Colombia. (1990, 28 de diciembre). *Ley 50 de 1990, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 39.618.

Congreso de la República de Colombia. (1993, 23 de diciembre). *Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 41.148.

Congreso de la República de Colombia. (2001, 5 de diciembre). *Ley 712 de 2001, por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo*. Diario Oficial n.º 44.640.

Congreso de la República de Colombia. (2006, 23 de enero). *Ley 1010 de 2006, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo*. Diario Oficial n.º 46.160.

Congreso de la República de Colombia. (2007, 13 de julio). *Ley 1149 de 2007, por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos*. Diario Oficial n.º 46.688.

Congreso de la República de Colombia. (2010, 29 de diciembre). *Ley 1429 de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*. Diario Oficial n.º 47.937.

Congreso de la República de Colombia. (2011, 30 de junio). *Ley 1468 de 2011, por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 48.116.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 11 de julio). *Ley 1562 de 2012, por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*. Diario Oficial n.º 48.488.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 26 de diciembre). *Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 48.655.

Congreso de la República de Colombia. (2013, 2 de enero). *Ley 1610 de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral*. Diario Oficial n.º 48.661.

Congreso de la República de Colombia. (2016, 2 de mayo). *Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 49.861.

Congreso de la República de Colombia. (2017, 4 de enero). *Ley 1822 de 2017, por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 50.106.

Congreso de la República de Colombia. (2017, 18 de julio). *Ley 1846 de 2017, por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 50.298.

Congreso de la República de Colombia. (2017, 26 de julio). *Ley 1857 de 2017, por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 50.306.

Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). *Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»*. Diario Oficial n.º 50.964.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 12 de mayo). *Ley 2088 de 2021, por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 51.672.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 15 de julio). *Ley 2101 de 2021, por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 51.736.

Congreso de la República de Colombia. (2021, 29 de julio). *Ley 2114 de 2021, por medio de la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial, se modifica el artículo 236 y se adiciona el artículo 241A del Código Sustantivo del Trabajo, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 51.750.

Congreso de la República de Colombia. (2022, 6 de enero). *Ley 2191 de 2022, por medio de la cual se regula la desconexión laboral*. Diario Oficial n.º 51.909.

Congreso de la República de Colombia. (2024, 20 de junio). *Ley 2365 de 2024, por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 52.793.

Congreso de la República de Colombia. (2025, 2 de abril). *Ley 2452 de 2025, por la cual se expide el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social*. Diario Oficial n.º 53.077.

Congreso de la República de Colombia. (2025, 25 de junio). *Ley 2466 de 2025, por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia*. Diario Oficial n.º 53.160.

Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión.

Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* (adoptada en 1998 y enmendada en 2022). Oficina Internacional del Trabajo.

Presidencia de la República de Colombia. (1948, 24 de junio). *Decreto-Ley 2158 de 1948, sobre procedimientos en los juicios del trabajo* [Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social]. Diario Oficial n.º 26.754.

Presidencia de la República de Colombia. (1950, 5 de agosto). *Decreto 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo* [adoptado junto con el Decreto 3743 de 1950]. Diario Oficial n.º 27.407.

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1072 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*. Diario Oficial n.º 49.523.

Presidencia de la República de Colombia. (2026, 5 de junio). *Decreto 0581 de 2026, por el cual se adiciona un capítulo 4 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo* [tercerización e intermediación laboral ilegal]. Diario Oficial n.º 53.517.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

Corte Constitucional de Colombia. (1995). *Sentencia C-225 de 1995* (M. P. Alejandro Martínez Caballero). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-614 de 2009* (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-171 de 2012* (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia SU-070 de 2013* (M. P. Alexei Julio Estrada). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia SU-049 de 2017* (M. P. María Victoria Calle Correa). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia SU-075 de 2018* (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-276 de 2021* (M. P. Alejandro Linares Cantillo). Relatoría de la Corte Constitucional.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2018). *Sentencia SL3520-2018* (M. P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo; radicación n.º 69399). Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2019). *Sentencia SL467-2019* (M. P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo; radicación n.º 71281). Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2020). *Sentencia SL105-2020* (Sala de Descongestión Laboral n.º 1; M. P. Martín Emilio Beltrán Quintero; radicación n.º 76477). Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2022). *Sentencia SL3566-2022* (M. P. Cecilia Margarita Durán Ujueta; radicación n.º 90837). Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2023). *Sentencia SL1152-2023* (M. P. Marjorie Zúñiga Romero; radicación n.º 90116). Relatoría de la Corte Suprema de Justicia.

MANILLAS ELECTRÓNICAS: ALTERNATIVA PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO EN LAS CÁRCELES BOLIVIANAS Y SU IMPACTO ECONÓMICO

Electronic Wristbands: An Alternative to Reduce Overcrowding in Bolivian Prisons and Their Economic Impact

DOI: https://doi.org/10.69633/nnrqjd14
Recibido: 02/12/2025 **Aceptado:** 03/20/2026

*Diego Jamil Meneses Espinoza

ORCID: https://orcid.org/0009-0001-4832-7569
Tribunal Departamental de Justicia de Potosí
diegomeneses1995.djme@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo de investigación, analiza la problemática del hacinamiento carcelario y el gasto económico que erogan los gobiernos departamentales para la manutención de las personas privadas de libertad; el estudio se enfocó en las personas detenidas preventivamente. Asimismo, se ha realizado un análisis comparativo con países de la región que ya han aplicado el control y vigilancia de personas procesadas mediante dispositivos electrónicos, demostrando buenos resultados,. Respecto al impacto económico, se ha podido evidenciar que si se aplican medidas cautelares menos gravosas, más propiamente las manillas electrónicas, con base en los principios de proporcionalidad y excepcionalidad, se podrá evitar gastos excesivos para la manutención de los detenidos preventivos para reducir el hacinamiento carcelario.

Palabras clave. *'Hacinamiento, manilla electrónica, medidas cautelares personales, descongestión penitenciaria, control y seguimiento.*

* Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; y Abogado por la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Magister Scientiarium en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional "Siglo XX", Diplomados en diferentes áreas del Derecho y en Universidades del País, Auxiliar de Docencia, Fue Funcionario de Apoyo Judicial dentro del Órgano Judicial y Actualmente Juez Público en el Tribunal Departamental de Justicia de Potosí

ABSTRACT

This research article analyzes the problem of prison overcrowding and the financial costs incurred by departmental governments for the care of incarcerated individuals. The present study focuses on individuals currently held in pretrial detention, it also includes a comparative analysis with countries in the region that have already implemented the monitoring and surveillance of defendants using electronic devices, demonstrating positive results. Regarding the economic impact, it has been shown that if less burdensome precautionary measures—specifically electronic ankle monitors—are applied, based on the principles of proportionality and exceptionality, excessive costs for the maintenance of pretrial detainees can be avoided, and prison overcrowding can be reduced.

Keywords. *overcrowding, electronic handle, personal precautionary measures, prison decongestion, control and monitoring.*

INTRODUCCIÓN

El hacinamiento carcelario en Bolivia es un problema que se ha constituido en una de las principales crisis estructurales del sistema de administración de justicia penal, debido al incremento sostenido de la población penitenciaria y al uso excesivo de la detención preventiva, como medida cautelar de carácter personal. Actualmente una parte significativa de las personas privadas de libertad se encuentra sin sentencia ejecutoriada, situación que evidencia una aplicación desproporcional de la prisión preventiva, en contradicción con los principios establecidos en la norma suprema, instrumentos internacionales y la normativa legal, referidos a la excepcionalidad, presunción de inocencia y proporcionalidad, según la Defensoría del Pueblo (2024). Enel Informe Anual 2024 del mecanismo nacional de prevención a la tortura del Estado Plurinacional de Bolivia, publicado en mayo de 2025, ha evidenciado que de la población penitenciaria a nivel nacional, más del 58 % se encuentra en forma preventiva, situación que deriva en índices alarmantes de más del 100% de hacinamiento carcelario.

Lo llamativo del párrafo precedente, es lo relacionado con la excesiva aplicación de las detenciones preventivas, evidenciándose que no se aplica la excepcionalidad ni la proporcionalidad. Además, el artículo 231 bis del Código de Procedimiento Penal regula una serie de medidas cautelares de carácter personal, distintas a la detención preventiva, que tienen la finalidad de asegurar la presencia del imputado en el proceso penal, evitar la obstaculización del procedimiento legal y la revictimización de las personas. Sin embargo, en la realidad boliviana, se ha evidenciado que esta excepción se ha convertido en una regla que se ha vuelto en una constante.

De acuerdo con el informe defensorial, en 2023 hubo un incremento del 11 % en la población carcelaria; la mayoría con sentencia preventiva.

Esta realidad no solamente afecta las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, también genera consecuencias económicas graves para el Estado que debe erogar gastos, cada día mayores, para la alimentación, seguridad penitenciaria, salud, infraestructura y administración carcelaria. Sobre la alimentación de los privados de libertad, las gobernaciones departamentales erogan un gasto de ocho bolivianos diarios, como prediario, monto que no se modifica desde 2015. De acuerdo con el decreto supremo 1854 de 24 de diciembre de 2013, las entidades territoriales autónomas departamentales son las responsables del pago total de estos (Ejecutivo, 2013). Ante esta crisis penitenciaria, es necesario que la justicia aplique mecanismos alternativos a la detención preventiva que garanticen la presencia de los imputados en los procesos penales.

Frente a esta problemática, surge la posibilidad de incorporar dispositivos de vigilancia electrónica, las manillas electrónicas, como una medida cautelar menos gravosa a la detención preventiva. Esta permite ejercer control y monitoreo sobre el imputado sin necesidad de mantenerlo recluido en un centro penitenciario. El uso de estos dispositivos electrónicos de control y vigilancia representa una medida eficaz para reducir la sobrepoblación penitenciaria, optimizan el gasto público en el sistema carcelario. El monitoreo electrónico implica un costo económico menor, en comparación con el costo de atención a una persona en un centro penitenciario. Esta medida incidiría en el descongestionamiento penitenciario y podría mejorar las condiciones de habitabilidad en las cárceles, se

convertiría en una alternativa para fortalecer las políticas criminales orientadas a la humanización del sistema penal y el respeto a los derechos humanos.

Esta temática no solamente es un problema nacional, en Latinoamérica también existe hacinamiento carcelario porque faltan políticas públicas para reducir el deseo; es el caso de Perú, sobre esta región, autores como Zárate y Jesús (2025) en su investigación *Hacinamiento carcelario: impacto en la salud, abusos y regulaciones,* concluyen que las medidas alternativas a la prisión preventiva, pueden ayudar a reducir la población carcelaria para ciertos casos, también se evidencia que, en cuanto a los derechos humanos y condiciones carcelarias, la reducción de la población carcelaria beneficiaría y tendría incidencia en la calidad de los centros penitenciarios. En todo caso, cualquier reforma penitenciaria o política pública deberá considerar el contexto cultural, legal y económico de cada país, para lograr un cambio efectivo en el sistema penitenciario latinoamericano.

En consecuencia, la investigación tiene por finalidad analizar la viabilidad jurídica y el impacto económico de la aplicación de las manillas electrónicas como medida cautelar menos gravosa a la detención preventiva, evaluando su potencial contribución en la reducción del hacinamiento carcelario y en la optimización de los recursos económicos que destina el Estado para el nivel departamental. Por lo tanto, el estudio realizará un análisis doctrinal, normativo y crítico sobre el régimen de medidas cautelares personales que se encuentran previstas en el Código de Procedimiento Penal, así como en los principios constitucionales y estándares internacionales que regulan la privación de libertad en forma cautelar.

De acuerdo con lo expuesto, la presente investigación nos lleva a hacernos la siguiente pregunta: *¿La implementación de los dispositivos de control y vigilancia electrónica, como medida cautelar menos gravosa a la detención preventiva, constituye un mecanismo eficaz para reducir el hacinamiento carcelario y optimiza el gasto público destinado al régimen penitenciario en Bolivia?*

El objetivo general de la investigación, es el de evaluar la efectividad del uso de dispositivos electrónicos, como medida cautelar alternativa, analiza su contribución en la reducción del hacinamiento penitenciario y el gasto económico destinado al sistema penitenciario.

Los objetivos específicos de la investigación son:

Analizar de manera comparativa el marco legal y la implementación de manillas electrónicas en países de la región, identificando buenas prácticas aplicables a la realidad boliviana.

Examinar la viabilidad de medidas cautelares menos gravosas para descongestionar los centros penitenciarios.

Verificar la reducción de costos económicos con dispositivos electrónicos, reduciendo el hacinamiento carcelario.

MÉTODOS

El enfoque realizado del estudio fue cualitativo, conforme a la temática abordada, se analizó la situación de las personas privadas de libertad, en forma integral y la excesiva aplicación de la detención preventiva como medida cautelar

personal, también, fue pertinente realizar un análisis crítico e interpretación dogmática respecto de la aplicación de las medidas cautelares personales, se analizó la incidencia económica que representa la erogación de recursos públicos en favor de régimen penitenciario, destinados, principalmente, a los gastos de alimentación, los prediarios.

El método dogmático jurídico es pertinente para la investigación, especialmente relacionado con normas jurídicas, interpretaciones legales y el análisis doctrinal para analizar la normativa penal de la constitución Política del Estado que regulan la aplicación de medidas cautelares de carácter personal.
El derecho comparado consiste en analizar, confrontar y comparar la realidad de países vecinos, sus instituciones, sistemas jurídicos o mecanismos legales con el país de análisis. Al respecto, el investigador Carlos Villabella (2015), explica que este método "…permite cotejar dos objetos jurídicos pertenecientes a un mismo dominio; conceptos, instituciones, normas, procedimientos, lo cual posibilita destacar semejanzas y diferencias, establecer clasificaciones y descubrir tendencias y revela modelos exitosos…".

En el desarrollo de la investigación resultó importante el método. Este permitió examinar la regulación y aplicación de los dispositivos de vigilancia electrónica en otros países de la región, identificando experiencias que servirían en la realidad boliviana.

La técnica utilizada fue la documental, esta permitió revisar y analizar la información escrita por investigadores especializada en la temática. Esta técnica documental reside en la identificación y recopilación de documentos relacionados

con el contexto investigado, tanto doctrina, normativa y jurisprudencia.

RESULTADOS

Tomando en cuenta que el derecho penitenciario es la rama del derecho público que regula la ejecución de las penas y medidas privativas de libertad, la organización, funcionamiento y control de los centros penitenciarios que deben garantizar los derechos y obligaciones de todas las personas privadas de libertad, independientemente de su calidad, durante el cumplimiento de su sanción penal o una medida cautelar. Es necesario analizar los conceptos y definiciones de esta importante rama del derecho penal, Huáscar Cajías (1966).

"La condena penal y aún la detención preventiva, suponen la existencia de instituciones que ejecutan dichas medidas, tales instituciones funcionaran regladas por un ordenamiento que establece la organización jerárquica administrativa, los sistemas penitenciarios, el régimen disciplinario, los deberes y derechos de los reclusos, etc. Este ordenamiento Jurídico que norma la Ejecución de la Pena, se denomina Derecho Penitenciario" (Cajias, 1966).

La sanción penal o la aplicación de la detención preventiva no se limita a simple y llanamente a obedecer una disposición de una autoridad competente, también, abre otra etapa en el proceso penal: la ejecución penal. En esta el derecho penitenciario juega un rol importante, establece las normas jurídicas que regulan el tratamiento penitenciario, la administración carcelaria, y la protección de los derechos fundamentales de las personas recluidas, procurando que la privación de libertad se ejecute conforme los principios de

legalidad, dignidad humana, reinserción social y respeto a los derechos humanos.

El hacinamiento en las cárceles públicas del país crece de manera constante y no se evidencia que exista un plan estructural, de parte de las autoridades e instituciones llamadas por ley para poder revertir esta crítica situación. Una de las causas principales de este hacinamiento es la excesiva cantidad de detenidos preventivos, por encima de los privados de libertad que cuentan con sentencia condenatoria. En ambos casos, el Estado boliviano está encargado de la alimentación, salud, infraestructura y demás factores. Situación que evidencia la necesidad de fortalecer la aplicación de distintas medidas cautelares personales, distintas a la detención preventiva, máxime cuando no existen centros penitenciarios o secciones, dentro de estos que sean exclusivos para los detenidos preventivos, lo que genera una suerte de pena anticipada.

En Bolivia, tenemos un sistema penal acusatorio garantista, orientado a la protección de los derechos reconocidos y el respeto al debido proceso que prioriza la presunción de inocencia. Tras la promulgación del Código Procedimiento Penal, en 1999, y que ya pasó por la promulgación de leyes que lo modificaron, ha derivado en que el Estado boliviano dejara atrás el antiguo sistema penal inquisitivo, en el que la detención preventiva era de uso frecuente y prolongado, convirtiéndose, desde ese entonces, en una sanción anticipada. Esto contribuyó al incremento del hacinamiento carcelario, situación que debe ser resuelta y superada en el marco del bloque de constitucionalidad y, en particular, con la aplicación de otras medidas establecidas en la normativa penal vigente.

El profesor Alberto Binder (2000) sostiene que el sistema acusatorio busca equilibrar el poder punitivo estatal mediante mayores garantías procesales y un control más estricto sobre las restricciones a la libertad. Lo que formalmente está constitucionalizado y legislado en Bolivia. No obstante, en la práctica, en el sistema penal, se evidencia el uso recurrente de las medidas restrictivas de libertad en la aplicación de medidas cautelares. Además, ya sea en forma preventiva o por cumplimiento de condena, se debe respetar los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Para Méndez (2023), sobre esta materia, es importante aplicar una perspectiva desde los derechos humanos. Todos los presos independientemente de su condena, tienen derecho a condiciones dignas de vida, acceso a atención médica y un juicio justo.

Respecto de la alimentación de las personas privadas de libertad, el artículo 27 de la Ley 2298 de Ejecución penal y supervisión: "*Todo interno recibirá, una alimentación de buena calidad, con valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud"*, de ahí es que nace la obligación del Estado para solventar dichos gastos económicos, destinados principalmente a la alimentación, por lo cual, en el Estado Boliviano, se asigna a cada recluso un monto de aproximadamente Bs. 8 en forma diaria, ésta asignación es comúnmente conocida como prediario, y el hecho de no cumplir en forma oportuna con ésta obligación por parte del Estado, lo cual ha sucedido en varias ocasiones, constituye una grave vulneración al derecho a la alimentación, lo que también repercute en la afectación del derecho a la salud, e incluso al derecho a la vida (2001).

Esta obligación estatal inicialmente estaba a cargo del nivel central de gobierno. Sin embargo, desde 2013, el pago del prediario está en manos de los gobiernos departamentales, de acuerdo con el DS 1854: "*El presente Decreto Supremo tiene por objeto, establecer que las entidades territoriales autónomas departamentales son responsables del pago total de los gastos por prediarios de todas las personas privadas de libertad ubicadas en su departamento*" (2013).

Esta disposición, para la Defensoría del Pueblo (2016), ha significado que las gobernaciones tengan que realizar una asignación presupuestaria adicional para el funcionamiento de los centros penitenciarios que, según la dirección general de régimen penitenciario, en 2012, tenía un presupuesto de 32 millones de bolivianos. De ese total, 17 millones de bolivianos corresponden al prediario.

En resumen, ocho millones de bolivianos corresponden, todos los días, al pago del prediario, lo que significa que, de acuerdo con el Informe anual del Mecanismo nacional de prevención de la tortura (2024) superó los 256.000 bolivianos por día, cifra que provoca complicaciones en el manejo presupuestario de las entidades territoriales autónomas departamentales, ya que deben destinar estos recursos a la Dirección de régimen penitenciario y, dado el contexto legal, no a otros proyectos de mayor envergadura para sus respectivos departamentos.

Respecto a la necesidad de aplicar políticas públicas para poder reducir el hacinamiento carcelario, y más aún en esta época de crisis económica en Bolivia,, es necesario reducir cantidad de personas con detención preventiva. Una manera de alcanzar esta meta, mediante la aplicación de medidas cautelares personales menos gravosas, sería una forma de

mitigar los gastos económicos erogados por las gobernaciones, por concepto de funcionamiento penitenciario, máxime cuando la mayor parte de esos recursos económicos son destinados al pago del prediario que llega a todos los privados de libertad: sentenciados y detenidos con carácter preventivo.

Sobre la situación carcelaria en Bolivia, el Defensor del Pueblo mediante medios de comunicación y redes sociales publico información al respecto:

"A junio de 2025 el 58,2 % de 33 274 privados de libertad, en las cárceles de Bolivia, corresponden a personas que aún no tienen sentencia y tienen detención preventiva"

Garantizar el debido proceso, la celeridad y la igualdad ante la ley no es solo una obligación legal, sino un compromiso ético con los derechos fundamentales de todas las personas" (Bolivia, 2025),

Tomando en cuenta que el número, a junio de 2025, de privados de libertad, la tabla 1 presenta un cálculo de los recursos departamentales destinados al prediario.

Tabla 1
Prediarios en bolivianos.
Para privados de libertad con detención preventiva y sentencia.

Personas privadas de libertad	Número	Prediario en Bs.	Total diario en Bs.
Detenidos Preventivos	19 366,05 (58,2 %)	Bs. 8	Bs. 154.928,4
Sentenciados	13.908,05 (41,8%)	Bs. 8	Bs. 111.271,6
Totales	33.275 (100%)	Bs. 8	Bs. 266.200

Nota. Elaboración propia con base en los datos de la Defensoría del Pueblo y la Dirección de Régimen Penitenciario (MNP, 2025).

De acuerdo con la información publicada, el Estado, a través de las gobernaciones, eroga un gasto exorbitante en la manutención de las personas sometidas a la medida cautelar de detención preventiva, 58,2% del total de detenidos.

Por lo que se evidencia, una persona privada de libertad en preventivamente, genera una suerte de doble impacto negativo; se vulnera la presunción de inocencia del imputado y también produce una carga económica significativa para el Estado. Más aún cuando los encargados de costear esos recursos, son las gobernaciones departamentales, máxime cuando existen mecanismos cautelares menos gravosos, menos costosos y compatibles con los fines procesales de las medidas cautelares de carácter personal, si se aplica los principios de excepcionalidad y proporcionalidad.

Si bien las personas sometidas a este tipo de privación de libertad, pueden solicitar, en cualquier momento, la cesación de esta medida, tal como lo estableces los artículos 239 y 250 del Código Penal.

No obstante, según las estadísticas, año tras año el número de detenidos bajo esta figura jurídica va en constante ascenso, y no hay señales de que el panorama cambie o, al menos ,disminuya.

Tabla 2

Crecimiento de la población carcelaria

AÑO	Población penal	Variación porcentual
2020	17 305	-4,94 %
2021	18 703	8,08 %
2022	24 824	32,73 %
2023	28 838	16,71 %
2024	32 035	11,09 %

Nota. Informa de la Defensoría del Pueblo (MNP, 2025).

Debido a que el número de detenidos varía constantemente, las gobernaciones se ven en la necesidad de reformular varias veces sus presupuestos para cubrir con la obligación del prediario.

El boletín del Observatorio (2024), en relación con la información estadística del régimen penitenciario, cuantifica a las personas privadas de libertad y los delitos por los que fueron acusadas. En la publicación se observa que el delito más identificado corresponde a violación de infante, niña, niño o adolescente, con 15,71 % de los casos; en segunda instancia, aparecen delitos relacionados con la Ley 1008 del Régimen de la coca y sustancias controladas, 14,47%; robo y robo agravado, 13,20 %; abuso sexual, 8,71 %; violación, 8,33%.

Delitos menos frecuentes: violencia familiar o doméstica, 7,43 %; violencia familiar o doméstica, 6,65 %; asesinato, 5,43 %; violación agravada, 4,47 %; feminicidio, 2,33 %; asistencia familiar, 2,48 %; homicidio, 2,10 %; estupro, 1,62 %; tentativa de feminicidio, 1,22 %; y otros 5,85 % (Observatorio, 2024).

El artículo 231 del Código Penal, sobre la materia de investigación refiere:
"Siempre que el peligro de fuga o de obstaculización pueda ser evitado razonablemente por la aplicación de otra medida menos gravosa a la detención preventiva, la Jueza, el Juez o Tribunal deberá imponer alguna de las previstas en los numerales 1 al 9 del parágrafo precedente, **excepto para las personas procesadas por delitos de feminicidio, infanticidio y/o violación de infante, niña, niño o adolescente"**

Podemos colegir de la norma legal citada que en ciertos delitos no corresponde otra medida menos gravosa que la detención preventiva, en concordancia con el artículo 232 parágrafo III del Código.

"III. Los numerales 4, 6, 7, 8 y 9 del Parágrafo I del presente Artículo, no se aplicarán como causal de improcedencia de la detención preventiva cuando se trate de alguno de los siguientes delitos: 1. De lesa humanidad, terrorismo, genocidio, traición a la patria crímenes de guerra. 2. Contra la vida, integridad corporal o libertad sexual de niñas, niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores. 3. De contenido patrimonial que se ejerzan con violencia física sobre las personas. 4. De contenido patrimonial con afectación al Estado, de corrupción o vinculados. 5. De narcotráfico y sustancias controladas" (Ley 1226, 2019, art. 2, 2010)

De los datos obtenidos Observatorio Boliviano de Seguridad y Lucha contra las Drogas, EL 54,06 % DE LOS casos están clasificados como graves: violación de infante, niña, niño o adolescente, delitos de narcotráfico, violación y violación agravada, feminicidio y tentativa de feminicidio, homicidio y asesinato, además de un 2,48 % de personas privadas de libertad por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar; es decir, 56,54 % del total de detenidos no podrán abandonar los centros penitenciarios; para cumplir su condena o porque tienen el estatus detención preventiva. Respecto de otros delitos, considerados de menor relevancia social, el restante 43,46 %,, sentenciados y procesados, figuran delitos como: robo agravado o con menor manifestación: obo, estupro, abuso sexual y violencia familiar o doméstica entre otros delitos. De este último porcentaje es necesario identificar los tipos de detención para verificar quienes podrían abandonar

los centros penitenciarios con medidas cautelares menos gravosas. Por ejemplo, dispositivos electrónicos de control y vigilancia (manillas).

Tomando en cuenta los delitos investigados por los que las personas se encuentran privadas de libertad en forma preventiva, en el caso de los delitos más grave, estas no podrían ser, inicialmente, beneficiarias de una medida cautelar alternativa. En especial, si consideramos que Bolivia tiene protocolos para juzgar los hechos con perspectiva de género, norma aprobada por el Comité de Genero del Órgano Judicial. Esta normativa permite observar la realidad con base en las variables —sexo y género— para todos los contextos: geográfico, étnico e histórico. Este esquema legal visualiza y reconoce la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre las mujeres y los hombres, entre estos y quienes tienen diversa orientación sexual o identidad de género, distanciamientos que se expresan en opresión, injusticia, subordinación y discriminación.

La jurisprudencia constitucional a propósito de lo citado líneas arriba, ha establecido que es deber del Estado la protección de víctimas, niñas y adolescentes mujeres en los procesos penales, de acuerdo con la Sentencia Constitucional Plurinacional 1083/2025-S1:

"El enfoque interseccional se constituye en una herramienta útil para analizar la vulneración de los derechos, en especial de la igualdad, cuando se presentan múltiples factores de discriminación que se entrecruzan y que influyen en el ejercicio y goce de los derechos de las personas. A partir de ello, es posible tener una mirada plural de la discriminación y violencia hacia diversas categorías biológicas, sociales y culturales, como el sexo, el, la clase, la discapacidad, la

orientación sexual, la religión, la edad, la nacionalidad y otros ejes de identidad que se interaccionan en múltiples, y a menudo, en simultáneos niveles de discriminación y violencia, comprendiendo las desigualdades y necesidades de esta población en los casos concretos, las cuales pueden estar atravesadas por diversas identidades u otros factores, que las coloquen en situaciones mayores de subordinación, violencia o discriminación." (Sentencia Constitucional Plurinacional, 2025).

Analizando la jurisprudencia y el protocolo señalado, podemos establecer que habrá ciertos delitos de gravedad y otros que afectan a víctimas de grupos vulnerables que merecen tutela reforzada por los actores judiciales. Al respecto, la tabla 3 enfatiza que las personas privadas de libertad, de estos sectores y con acusaciones de delitos menores o de escasa relevancia, serían los primeros en beneficiarse del control y vigilancia mediante dispositivos electrónicos. Con el tiempo, y de acuerdo con la evaluación de estas medidas alternativas, será posible ampliar la experiencia otras personas, con el propósito de rediseñar la política criminal y reducir el hacinamiento carcelario.

Tabla 3

Proyección de ahorro

		33.275
Sentenciados (as)	Detención preventiva para delitos graves (B)	Detención preventiva para otros delitos (C)
13 908,05	10 949,6	8 416
A + B = 24 858		Bs. 8 prediario, en total: 8 Bs 416
Prediario de Bs 8	198 864 Bs./día	67 328 Bs./día

Nota. Elaboración propia con base en los datos del OBSCD (2024)

Según el análisis proyectado, se espera una reducción de la población carcelaria, aproximadamente unas 8 416 personas procesadas que actualmente cumplen detención preventiva, además de la obvia disminución de gastos estatales (gobernaciones).

De acuerdo con los datos emanados de la proyección, se espera una reducción de 67.328 bolivianos de gasto prediario; unos 2.019.840 de bolivianos, mes; y 24.574.720 de bolivianos, por año.

El gasto calculado para el uso de dispositivos de vigilancia, será de 32 millones de bolivianos. Las manillas electrónicas serían distribuidas entre ocho mil detenidos con retención preventiva. Esta conclusión se percibe de la información compartida por el Ministerio de Gobierno, entidad pública ya adquirió 500 tobilleras con una inversión de cuatro mil bolivianos.

Tampoco hay que descartar la posibilidad de que los propios acusados adquieran o arrienden las manillas, como una alternativa a la detención preventiva en una celda.

Para Nuñez (2023), el gobierno nacional, a través del Ministerio de Gobierno, como se mencionó, tiene las 500 manillas (Bs 4.000 c/u). Esta adquisición, enmarcada en el proyecto de Ley 358/2022-2023 establece que el financiamiento de dichos dispositivos de control estará a cargo del Ministerio de Gobierno con recursos propios o, de manera voluntaria podrían hacerlo las gobernaciones.

El uso de estos dispositivos electrónicos requiere la combinación de factores humanos y tecnológicos: las personas procesadas deberán dar su consentimiento, el Estado tendría

que viabilizar el acceso a la tecnología adecuada y la Policía Boliviana debería añadir esta responsabilidad a sus funciones.

La Constitución Política del Estado (2009) establece que la Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público. Esta protección se basa en que los funcionarios de esta entidad deben garantizar la seguridad ciudadana. En 2019, el Estado creó la unidad BOL – 110, encargada de este cometido y que, si se acepta el uso de estos dispositivos, estaría a cargo del control y vigilancia de estos dispositivos y sus usuarios.

Esta propuesta adquiere mayor relevancia a la luz de las estadísticas de la Defensoría del Pueblo. Según los datos citados, en 2023 se realizó un monitoreo de diez cárceles bolivianas, en el que se evidenció que **25.000 personas privadas de libertad estaban bajo la vigilancia de 1.500 policías**. Esto equivale, aproximadamente, a 17 personas por cada efectivo policial, una proporción claramente desproporcionada. Asimismo, el Régimen Penitenciario no contaría con recursos humanos suficientes para administrar los centros penitenciarios. A esta situación se suma que, cuando un juez dispone la detención domiciliaria con vigilancia policial, disminuye el número de efectivos disponibles para el control de las cárceles. En 2025, por ejemplo, en el Centro de Orientación Femenina de Obrajes, donde cumplen detención mujeres, habría siete funcionarias policiales para resguardar a más de 400 mujeres privadas de libertad.

La aplicación de sistemas de control y vigilancia electrónica podría permitir que parte del personal policial se destine al monitoreo de los dispositivos electrónicos mediante el sistema

BOL-110. **Esta medida podría contribuir a una distribución más eficiente del personal policial del Régimen Penitenciario**, tanto para la seguridad de los centros penitenciarios como para el seguimiento de las personas sometidas a control y vigilancia electrónicos.

En el vecino país del Perú, según Baldeón y Zárate Ruiz (2025), la sobrepoblación carcelaria alcanzaba el 139 %. En celdas diseñadas para cuatro personas ingresaban, en promedio, 9,5 personas, mientras que las condiciones de infraestructura y saneamiento eran precarias. Asimismo, el costo mensual de mantener a una persona privada de libertad representaba para el Estado un promedio de 1.260 soles peruanos (S/).

Otro caso es el de la República Federativa del Brasil. Según la Agencia Brasil, en 2024 se reportó la existencia de aproximadamente 664.000 personas recluidas, mientras que la capacidad de los centros penitenciarios era de 488.951 plazas. La fuente citada señala, además, que había 183.806 personas en prisión provisional (Nascimento, 2024).

La situación de Paraguay no es una excepción. Según el Anuario Estadístico 2024 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la población penitenciaria ascendía a 18.956 personas privadas de libertad, mientras que los centros penitenciarios tenían capacidad para 10.200 personas. Estas cifras reflejan un nivel considerable de hacinamiento. La misma fuente registra 10.116 personas en prisión preventiva, cifra que, de acuerdo con el documento citado, correspondería al 57 % de la población penitenciaria (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2024).Estos datos resultan preocupantes por las similitudes que presentan con la situación boliviana y llevan a considerar medidas para reducir la población penitenciaria, como los

indultos y las amnistías, así como la revisión de los casos de detención preventiva. También resulta necesario fortalecer la aplicación de medidas cautelares personales que no impliquen privación de libertad, según las características y circunstancias de cada caso.

En su jurisprudencia, la Corte Constitucional de Colombia ha reconocido a las personas privadas de libertad en centros de reclusión como un grupo en situación de vulnerabilidad. En ese contexto, la Corte ha desarrollado la figura del **estado de cosas inconstitucional**, que, según Quintero Lyons et al. (2011), se caracteriza por:

"La violación sistemática de los derechos fundamentales, las fallas estructurales de las políticas públicas en el país, la necesidad imperiosa del trabajo conjunto de diversas autoridades públicas, así como la verificación de la presentación múltiple de acciones de tutela para la defensa de los derechos fundamentales" (Quintero Lyons et al., 2011, p. [página por verificar]).

En relación con las personas privadas de libertad, la Corte Constitucional colombiana señaló en la Sentencia T-153 de 1998:

"Las inspecciones le permitieron a la comisión judicial llegar a la conclusión de que las condiciones de reclusión en las dos cárceles citadas son absolutamente infrahumanas, indignas de una persona humana, cualquiera sea su condición personal. Las condiciones de albergue de los internos son motivo de vergüenza para un Estado que proclama su respeto por los derechos de las personas y su compromiso con los marginados" (Corte Constitucional de Colombia, 1998, párr. [párrafo por verificar]).

El artículo 231 bis de la Ley N.º 1970 establece lo siguiente:

"Cuando existan suficientes elementos de convicción que permitan sostener que el imputado es con probabilidad autor o partícipe de un hecho punible y además existan en su contra suficientes elementos de convicción que no se someterá al proceso u obstaculizará la averiguación de la verdad, la Jueza, el Juez o tribunal, únicamente a petición del Fiscal o del querellante, podrá imponer al imputado una o más de las medidas cautelares personales siguientes: 1. Fianza juratoria consistente en la promesa del imputado de someterse al procedimiento y no obstaculizar la investigación; 2. Obligación de presentarse ante el juez o ante la autoridad que él designe; 3. Obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que fije la jueza, el juez o tribunal; 4. Prohibición de concurrir a determinados lugares; 5. Prohibición de comunicarse con personas determinadas; 6. Fianza personal o económica. La fianza económica podrá ser prestada por el imputado o por otra persona mediante depósito de dinero, valores, o constitución de prenda o hipoteca; 7.

Vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de vigilancia, rastreo o posicionamiento de su ubicación física, sin costo para éste; 8. Prohibición de salir del país o del ámbito territorial que se determine, sin autorización judicial previa, a cuyo efecto se ordenará su arraigo a las autoridades competentes; 9. Detención domiciliaria en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que determine la jueza, el juez o tribunal. Si el imputado no puede proveer a sus necesidades económicas o a las de su familia, la jueza, el juez o tribunal podrá autorizar que se ausente durante la jornada laboral; y, 10. Detención preventiva únicamente en los

casos permitidos por este Código" (Ley N.º 1970, art. 231 bis, versión citada de 2022).

De esta disposición legal, cabe destacar el numeral 7, que contempla la vigilancia mediante dispositivos electrónicos como una medida cautelar personal. Su aplicación, en los casos que corresponda y de acuerdo con la decisión judicial, podría contribuir a gestionar los riesgos procesales previstos en los artículos 234 y 235 del Código de Procedimiento Penal sin recurrir necesariamente a la detención preventiva. De este modo, podría favorecer que la persona imputada permanezca en libertad bajo condiciones de control, siempre que se cumplan los requisitos legales aplicables.

La implementación de dispositivos de control y vigilancia electrónica constituye una alternativa posible a la detención preventiva, pues permite conocer la ubicación de la persona sometida a la medida y puede contribuir a asegurar su comparecencia y a reducir el riesgo de obstaculización de la investigación. Sin embargo, su eficacia podría aumentar si se combina, cuando corresponda, con otras medidas cautelares, como el arraigo, la prohibición de concurrir a determinados lugares o la detención domiciliaria sin custodia policial. Estas medidas deben aplicarse de forma temporal y proporcional, con respeto al derecho a la libertad reconocido en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado. Asimismo, el uso de dispositivos electrónicos debe contar con la reglamentación correspondiente, de conformidad con la disposición transitoria décima primera, inciso 3, de la Ley N.º 1173.

En el marco de la legislación comparada, varios países de la región han incorporado dispositivos electrónicos para supervisar el cumplimiento de medidas cautelares personales.

En el caso peruano, la Ley N.º 29499, de 19 de enero de 2010, establece en su artículo 1 lo siguiente:

"La vigilancia electrónica personal es un mecanismo de control que tiene por finalidad monitorear el tránsito tanto de procesados como de condenados, dentro de un radio de acción y desplazamiento, teniendo como punto de referencia el domicilio o lugar que señalen estos. Para el caso de procesados, la vigilancia electrónica personal es una alternativa de restricción del mandato de comparecencia que será dispuesta por el juez de oficio o a petición de parte, a fin de garantizar la presencia de estos en el proceso" (Congreso de la República del Perú, 2010, art. 1).

Esta norma cuenta con un decreto reglamentario que establece la instancia competente para realizar el control y la supervisión. En ese sentido, el artículo 42 del Decreto Supremo N.º 013-2010-JUS dispone:

"El Instituto Nacional Penitenciario realizará un seguimiento continuo sobre el cumplimiento del mecanismo de control, debiendo reportar al juez o al Ministerio Público sobre sus resultados, en caso se adviertan violaciones a las condiciones impuestas por el juez, a fin de adoptar las correspondientes acciones" (Presidencia de la República del Perú, 2010, art. 42).

En Colombia, el Decreto N.º 1069 de 2015, en el capítulo 9, artículo 2.2.1.9.1, establece:

"Sistemas de vigilancia electrónica en los eventos de detención preventiva. El Juez de Control de Garantías podrá disponer la utilización de los sistemas de vigilancia electrónica a quien le sea sustituida la detención preventiva en establecimiento

carcelario por la del lugar de residencia, previo cumplimiento de los presupuestos señalados en el artículo 314 de la Ley 906 de 2004" (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2015, art. 2.2.1.9.1).

En Colombia, el uso de dispositivos electrónicos forma parte de los mecanismos de sustitución de la detención preventiva en los supuestos previstos por la normativa. Las competencias concretas de autorización, seguimiento y supervisión deben describirse de acuerdo con las disposiciones vigentes aplicables a cada institución.

En Brasil, en 2011 se modificaron disposiciones del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal mediante la Ley N.º 12.403, de 4 de mayo de 2011. El artículo 319 incluye el monitoreo electrónico entre las medidas cautelares distintas de la prisión (Congreso Nacional de Brasil, 2011). La aplicación y el seguimiento de estas medidas corresponden a las autoridades competentes conforme a la distribución de atribuciones establecida en la legislación brasileña.

En Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014), en su artículo 522, dispone que la persona juzgadora puede imponer una o varias medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada, priorizándolas frente a la privación de libertad cuando corresponda. Entre las medidas contempladas se encuentra el dispositivo de vigilancia electrónica. La entidad responsable de su control debe identificarse conforme a la normativa institucional vigente.

Se seleccionaron países de América Latina que comparten frontera con Bolivia y/o presentan contextos regionales

comparables, con el propósito de analizar la aplicación de dispositivos electrónicos de control y vigilancia. La comparación se justifica por la posibilidad de identificar experiencias normativas relevantes para el caso boliviano; no obstante, las semejanzas entre los sistemas penitenciarios y la transferibilidad de las prácticas deben evaluarse a partir de fuentes verificables y de las particularidades de cada país.

En relación con la comparación regional, el profesor Rodríguez Kennedy, en un estudio sobre la aplicación de dispositivos electrónicos en América Latina, concluye que estos mecanismos constituyen una innovación para los sistemas jurídicos. Sin embargo, sostiene que deben utilizarse como alternativa a la prisión y no como una nueva forma de privación de libertad. Desde esta perspectiva, la tecnología no debería convertirse en una "prisión virtual", pues ello podría contradecir los principios de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio). Esta referencia debe completarse con los datos bibliográficos del estudio citado.

La situación penitenciaria es un problema complejo que involucra dimensiones jurídicas, sociales y económicas. Por ello, la adopción de medidas destinadas a reducir el hacinamiento, entre ellas el uso de dispositivos electrónicos de control y vigilancia, podría contribuir a mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad. Su aplicación debe resguardar los derechos fundamentales y evitar que la medida se convierta en una restricción desproporcionada, especialmente en los casos de personas que aún no cuentan con una sentencia condenatoria ejecutoriada.

A partir del análisis comparado de los países de la región, se observa la necesidad de evaluar medidas oportunas para

enfrentar el hacinamiento penitenciario en Bolivia y proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad, en particular de quienes cumplen medidas cautelares personales. Las decisiones deben procurar la comparecencia de las personas imputadas en el proceso penal y, al mismo tiempo, respetar el debido proceso, la presunción de inocencia y el principio de proporcionalidad.

DISCUSIÓN

El presente artículo de investigación constituye un aporte para las personas investigadoras, las autoridades judiciales y la administración de justicia boliviana en general. La correcta aplicación de las medidas cautelares personales en materia penal podría contribuir a reducir el hacinamiento carcelario. En particular, el uso de dispositivos electrónicos de control y vigilancia, acompañado de mecanismos adecuados de seguimiento de las personas cuya libertad de locomoción se encuentre restringida por una medida cautelar, podría ofrecer una alternativa a la detención preventiva. La aplicación, revisión y eventual revocación de estas medidas deberán ajustarse al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Penal y ser evaluadas por la autoridad jurisdiccional competente durante las distintas etapas del proceso.

Los resultados de la investigación indican que el hacinamiento carcelario en Bolivia está estrechamente relacionado con el uso de la detención preventiva. El elevado porcentaje de personas privadas de libertad que no cuentan con sentencia condenatoria ejecutoriada sugiere que esta medida, pese a su carácter excepcional, se ha convertido en una práctica recurrente dentro del sistema penal boliviano. Por ello, resulta pertinente evaluar la aplicación de dispositivos de control y vigilancia electrónica

como una alternativa, siempre que se cumplan los requisitos legales y se valoren las circunstancias particulares de cada caso.

En Bolivia existe el Proyecto de Ley N.º 358/22-23, denominado «Uso, Control y Funcionamiento Técnico del Dispositivo Electrónico de Vigilancia», que propone mecanismos de control y seguimiento para las personas beneficiarias de esta medida cautelar y atribuye funciones de vigilancia a la Policía Boliviana. Según la información manejada por el autor, a la fecha de elaboración del texto, el proyecto aún no había sido tratado por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Este estado de trámite debe comprobarse y precisarse con una fuente oficial actualizada.

La aprobación de una normativa específica y la implementación de dispositivos de control y vigilancia electrónica podrían contribuir a reducir el hacinamiento penitenciario al promover alternativas a la detención preventiva para personas que no representen un riesgo incompatible con la medida. También podrían reducir determinados gastos asociados a la manutención de la población penitenciaria, incluidos los pagos por concepto de prediario que corresponden a las gobernaciones. En una primera etapa, la medida podría evaluarse para personas detenidas preventivamente; posteriormente, podría analizarse su aplicación a personas con sentencia condenatoria que cumplan los requisitos para acceder a beneficios penitenciarios, como la salida extramural o la libertad condicional, de acuerdo con la Ley N.º 2298, de Ejecución Penal y Supervisión.

Por otra parte, corresponde aplicar de manera coherente la normativa constitucional boliviana en materia de medidas cautelares, respetando la presunción de inocencia, el carácter excepcional de la detención preventiva y el debido proceso en

sus dimensiones de principio, derecho y garantía. Al respecto, el artículo 116. I de la Constitución Política del Estado establece: «Se garantiza la presunción de inocencia. Durante el proceso, en caso de duda sobre la norma aplicable, regirá la más favorable al imputado o procesado» (Constitución Política del Estado, 2009, art. 116.I). La transcripción debe cotejarse con la versión oficial.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8.2 que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969, art. 8.2). En la misma línea, el artículo 6 del Código de Procedimiento Penal dispone que toda persona imputada será considerada inocente y tratada como tal mientras no se declare su culpabilidad mediante sentencia ejecutoriada. El artículo 7 del mismo cuerpo legal establece el carácter excepcional de las medidas cautelares y dispone que, ante dudas sobre la aplicación de una medida que restrinja derechos o facultades de la persona imputada, debe preferirse la interpretación más favorable (Ley N.º 1970, arts. 6-7; verificar versión oficial y referencia normativa completa).

Del análisis de la normativa citada se desprende que la aplicación de medidas cautelares personales debe respetar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad. No obstante, debe evitarse afirmar que todas las medidas cautelares enumeradas en el artículo 231 bis del Código de Procedimiento Penal tienen idéntico alcance o que todas se aplican bajo exactamente los mismos presupuestos. El uso de dispositivos electrónicos de vigilancia puede analizarse como una alternativa menos gravosa en los casos legalmente procedentes, en consonancia con experiencias de otros países de América Latina.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado el carácter excepcional y temporal de la detención preventiva. El texto atribuye al Tribunal Constitucional Plurinacional la siguiente definición: «La detención preventiva es una medida restrictiva de la libertad personal, dispuesta de manera excepcional y provisional por autoridad jurisdiccional competente, mediante resolución fundamentada, sustentada en la necesidad de evitar la fuga del imputado, asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y el cumplimiento de la ley, donde se garantiza la presunción de inocencia» (Tribunal Constitucional Plurinacional [TCP], 2019). Es indispensable identificar la resolución exacta y comprobar que la cita sea literal antes de mantenerla entre comillas.

En el ámbito internacional, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), aprobadas en 1990, promueven la disponibilidad de alternativas a la prisión desde la etapa anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. Su regla 2.3 señala que el sistema de justicia penal debe disponer de una amplia serie de medidas no privativas de libertad, con flexibilidad compatible con la gravedad del delito, las circunstancias de la persona y la protección de la sociedad (Naciones Unidas, 1990, regla 2.3). La referencia y la traducción deben cotejarse con la fuente oficial utilizada.

Bolivia es Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento que forma parte del marco normativo de protección de derechos humanos aplicable en el país. El artículo 68.1 de la Convención dispone que los Estados parte se comprometen a cumplir las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en que sean partes (OEA, 1969, art. 68.1). La afirmación sobre su

incorporación al bloque de constitucionalidad debe acompañarse de la referencia precisa al artículo 410.II de la Constitución Política del Estado y, de ser necesario, de jurisprudencia pertinente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado criterios sobre los límites de la prisión preventiva, entre otros, en los casos Bayarri vs. Argentina, Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, y Acosta Calderón vs. Ecuador. En términos generales, su jurisprudencia sostiene que la prisión preventiva es una medida especialmente gravosa y que su imposición debe respetar la presunción de inocencia, la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad. Las referencias de cada caso deben consignarse con su denominación oficial, año y tipo de decisión.

En agosto de 2025, el Tribunal Supremo de Justicia habría emitido los instructivos N.º 18/2025 y 19/2025, mediante los cuales se habría instruido a los tribunales departamentales a organizar jornadas de verificación del cumplimiento de los plazos de detención preventiva, con el propósito de resguardar la celeridad procesal y el debido proceso. Debe incorporarse la fuente oficial de ambos instructivos y comprobarse su contenido. Si estos instrumentos permiten revisar la situación jurídica de las personas detenidas preventivamente, conviene describir su alcance con precisión, sin atribuirles efectos que no estén expresamente previstos.

El hecho de que una persona esté siendo investigada o procesada penalmente no significa que deba recibir una pena anticipada.

Mientras no exista una sentencia condenatoria ejecutoriada, deben respetarse la presunción de inocencia, el debido proceso

y las demás garantías jurisdiccionales. En consecuencia, la autoridad judicial competente debe procurar que toda medida cautelar se mantenga dentro de los límites constitucionales y convencionales, y revisar su necesidad y proporcionalidad cuando corresponda.

Las resoluciones que imponen medidas cautelares pueden ser objeto de impugnación y, por su carácter provisional, pueden modificarse o revocarse en los supuestos previstos por la ley. El texto cita la SCP 0405/2014, de 25 de febrero, así como otras resoluciones constitucionales anteriores, para sustentar este criterio (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2015). La extensa cita jurisprudencial debe cotejarse con la resolución oficial y completarse con los datos identificadores correctos. También debe revisarse si la atribución bibliográfica a 2015 corresponde a la resolución citada o a la fuente secundaria utilizada.

En Bolivia, la imposición de medidas cautelares personales requiere verificar los presupuestos establecidos por la normativa procesal penal. El texto distingue entre el requisito material —la probabilidad de autoría o participación en un hecho punible— y el requisito procesal —la concurrencia de riesgos procesales, como el peligro de fuga o de obstaculización, regulados en los artículos 234 y 235 del Código de Procedimiento Penal—. La conclusión sobre la consecuencia jurídica de la falta de uno de estos presupuestos debe contrastarse con la redacción vigente de la ley y con la jurisprudencia aplicable; no conviene afirmar de forma general que siempre corresponde la libertad «pura y simple» sin analizar el contexto procesal.

Por el carácter excepcional de la detención preventiva, cuando concurran los presupuestos legales para imponer una

medida cautelar, la autoridad judicial debe valorar si resulta suficiente una medida menos gravosa. En determinados casos, los dispositivos electrónicos de control y vigilancia podrían contribuir a supervisar el cumplimiento de las condiciones impuestas y a asegurar la comparecencia de la persona imputada, sin sustituir la valoración individual que exige la ley.

El artículo 234 del Código de Procedimiento Penal regula el peligro de fuga y enumera circunstancias que deben valorarse para determinar si existe ese riesgo. Si se reproduce íntegramente el listado legal, se recomienda cotejarlo palabra por palabra con la versión oficial vigente y citar el artículo correspondiente, en lugar de tratarlo como una paráfrasis del autor.

El texto sostiene que los dispositivos de control podrían ser útiles incluso cuando se advierta riesgo de fuga, porque permiten monitorear la ubicación de la persona imputada. Esta afirmación debe formularse con cautela: el monitoreo electrónico no elimina por sí solo el riesgo de fuga ni resulta adecuado en todos los casos. Su pertinencia dependerá de la evaluación judicial, de las condiciones concretas de la medida y de la capacidad efectiva de respuesta ante alertas o incumplimientos.

El artículo 235 del Código de Procedimiento Penal define el peligro de obstaculización y contempla, entre otras circunstancias, la posible destrucción u ocultamiento de pruebas y la influencia indebida sobre víctimas, testigos, peritos o autoridades. La transcripción normativa debe cotejarse con el texto oficial vigente y llevar la cita jurídica correspondiente.

Un sistema de vigilancia electrónica, incluso si cuenta con monitoreo constante, no garantiza por sí mismo que una persona no obstaculice la investigación ni que no se comunique con víctimas o testigos. Por ello, debe evitarse afirmar que estos dispositivos impiden necesariamente tales conductas. Su uso podría combinarse con prohibiciones de comunicación o acercamiento y con otros mecanismos de supervisión, siempre que sean legalmente procedentes. Ante un incumplimiento, las consecuencias deberán determinarse conforme a la ley y mediante decisión de la autoridad competente.

Los resultados de la investigación también apuntan a la necesidad de revisar las políticas públicas relacionadas con el hacinamiento penitenciario y el uso de los recursos económicos destinados a la población carcelaria por parte de las gobernaciones. El texto vincula esta discusión con los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2024 y con una posible reducción de los recursos de coparticipación tributaria para al menos cinco departamentos. Esta última afirmación requiere una fuente oficial y una explicación de la relación entre los resultados censales y la distribución de recursos.

Se considera necesario revisar la política criminal del Estado boliviano y fortalecer las estrategias de prevención, control y respuesta frente a los fenómenos delictivos, así como las instituciones del sistema penal, entre ellas la Policía Boliviana, el Ministerio Público, el Órgano Judicial y el Régimen Penitenciario. Entre las deficiencias señaladas se encuentran las limitaciones de personal para la seguridad penitenciaria, las condiciones de salud y alimentación, la infraestructura y la insuficiencia de programas de reinserción social. Cada

afirmación sobre estas condiciones debería apoyarse en informes o estadísticas institucionales identificables.

Según el texto, informes de la Defensoría del Pueblo de 2016 sobre el Decreto Presidencial de Indulto y Amnistía muestran que la reducción de la población penitenciaria puede disminuir el gasto por concepto de prediarios. La propuesta plantea que las medidas cautelares no privativas de libertad, incluidos los dispositivos electrónicos, podrían tener un efecto mayor si alcanzan a una población más amplia. Para sostener esta conclusión, sería necesario presentar el cálculo, los supuestos y la fuente de los costos comparados.

CONCLUSIONES

Se concluye que la aplicación de medidas cautelares menos gravosas que la detención preventiva, incluido el uso de dispositivos electrónicos de control y vigilancia en los casos legalmente procedentes, podría contribuir a reducir la población en detención preventiva y aliviar el hacinamiento penitenciario. El autor estima, a partir de sus proyecciones, que podría reducirse aproximadamente el 43 % de las personas en detención preventiva, lo que equivaldría a una disminución cercana al 25 % del total de la población privada de libertad. Estas cifras deben acompañarse de la metodología, los datos de base y los supuestos utilizados para que puedan ser evaluadas y reproducidas. También debe explicarse cómo se calcula el posible ahorro en los gastos de prediario, alimentación, seguridad y administración penitenciaria.

La comparación con países de la región muestra que distintas legislaciones contemplan mecanismos de vigilancia electrónica. Estas experiencias pueden ofrecer referencias

útiles para el debate boliviano, pero su posible adaptación requiere analizar las diferencias normativas, institucionales, presupuestarias y tecnológicas entre los países. En Bolivia, la eventual aprobación del proyecto de ley mencionado podría proporcionar un marco específico para regular el uso de estos dispositivos; su estado legislativo debe confirmarse mediante fuentes oficiales actualizadas.

El análisis permite sostener que el uso de la detención preventiva y la falta de alternativas suficientes son factores relevantes en la discusión sobre el hacinamiento penitenciario. La evaluación de medidas menos gravosas debe articularse con los principios de presunción de inocencia, proporcionalidad y excepcionalidad, y considerar tanto los derechos de las personas imputadas como la protección de víctimas y testigos. La investigación puede contribuir al debate sobre la reforma judicial y el uso eficiente de los recursos destinados al sistema penitenciario, siempre que sus estimaciones y conclusiones se respalden con datos verificables.

RECOMENDACIONES

Se recomienda que las personas investigadoras en materia penal profundicen el análisis de las medidas cautelares personales previstas en el artículo 231 bis del Código de Procedimiento Penal y de los costos asociados a la detención preventiva. También sería pertinente estudiar los beneficios penitenciarios aplicables a las personas con sentencia condenatoria, diferenciando sus requisitos y efectos de las medidas cautelares dirigidas a personas procesadas.

Se recomienda que las instituciones competentes evalúen y, si corresponde, elaboren un protocolo interinstitucional para el

uso de dispositivos electrónicos de control y vigilancia. Dicho instrumento debería precisar los criterios de elegibilidad, las responsabilidades de cada entidad, los procedimientos de instalación y monitoreo, la atención de alertas, la protección de datos personales, las garantías de revisión judicial y las consecuencias ante posibles incumplimientos. Cualquier exclusión por tipo de delito debe ajustarse a la normativa vigente y a criterios jurídicos debidamente fundamentados.

Se recomienda desarrollar procesos permanentes de capacitación dirigidos a los actores del sistema penal boliviano, con participación de las instancias de formación pertinentes, como la Escuela de Jueces del Estado y la Escuela de Fiscales. Asimismo, debe promoverse una coordinación efectiva entre las instituciones responsables de la decisión, ejecución, supervisión y revisión de las medidas.

Se recomienda a la Asamblea Legislativa Plurinacional verificar el estado del Proyecto de Ley N.º 358/22-23 y, en el marco de sus atribuciones, considerar su tratamiento. La regulación debería definir de forma clara el alcance de la vigilancia electrónica, los supuestos de aplicación, las garantías de las personas sujetas a la medida y los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.

Estas recomendaciones buscan contribuir al fortalecimiento del sistema penal boliviano y a la evaluación de alternativas a la detención preventiva durante las etapas procesales pertinentes. La posible aplicación futura de dispositivos electrónicos a personas que cumplen penas privativas de libertad requeriría un análisis específico de su viabilidad jurídica, técnica, presupuestaria y penitenciaria.

Observaciones editoriales y de verificación

Las afirmaciones sobre el estado del Proyecto de Ley N.º 358/22-23 y los instructivos del Tribunal Supremo de Justicia N.º 18/2025 y 19/2025 requieren comprobación en fuentes oficiales actualizadas.

Las citas de la Constitución, el Código de Procedimiento Penal, la Ley N.º 2298, la Convención Americana, las Reglas de Tokio y la jurisprudencia constitucional e interamericana deben cotejarse con los textos oficiales. No se debe asumir que las transcripciones del original son literales.

Debe completarse la identificación de la resolución atribuida al Tribunal Constitucional Plurinacional (2019), así como la referencia de la SCP 0405/2014 y las decisiones citadas dentro de ella. En APA 7, las citas textuales requieren un localizador; en documentos jurídicos, conviene incluir número de resolución, fecha y párrafo o fundamento pertinente cuando sea posible.

Las proyecciones del 43 % y del 25 % deben presentarse como estimaciones del autor, no como resultados verificados, hasta revisar la base de datos, la fórmula y los supuestos.

Las afirmaciones sobre reducción de gastos por prediarios, distribución de recursos de coparticipación tributaria tras el Censo 2024 y condiciones penitenciarias necesitan respaldo documental preciso.

Se moderaron afirmaciones causales absolutas. La vigilancia electrónica no garantiza por sí sola que una persona comparezca, no se fugue o no obstaculice una investigación.

La pertinencia debe determinarse individualmente y conforme a la ley.

Se normalizó la terminología y el uso de mayúsculas: «detención preventiva», «medidas cautelares personales», «Estado», «Código de Procedimiento Penal» y «personas privadas de libertad», entre otros. La denominación oficial exacta de cada norma debe mantenerse según su fuente.

Para la versión final será necesario incorporar las referencias completas en una lista bibliográfica y verificar la correspondencia entre cada cita del texto y su entrada de referencia. En fuentes jurídicas puede requerirse un tratamiento específico según las pautas de la institución o revista receptora.

CONCLUSIONES

Se concluye que la aplicación de medidas cautelares menos gravosas, como sucede con la detención preventiva, el uso de dispositivos electrónicos de control y vigilancia. reducirá Aproximadamente, el 43 % de los detenidos con prisión preventiva, aliviaría la sobrepoblación en los centros penitenciaros y correspondería a un alivio carcelario del 25 % del total de las personas privadas de libertad, lo que equivale a una reducción económica, en alimentación, seguridad y administración penitenciaria, del mismo porcentaje.

La comparación realizada con otros países, sobre la materia analizada en la investigación, refleja la viabilidad de la propuesta. Otros países ya utilizan dispositivos electrónicos de vigilancia, establecidos mediante leyes sancionadas en sus sistemas jurídicos. Esas prácticas deberían ser consideradas y

replicadas por la justicia penal boliviana, considerando que ya existe un proyecto de ley puntual en el país.

Del análisis realizado en la investigación, se concluye que el uso excesivo de la detención preventiva, constituye uno de los principales factores que contribuyen a la excesiva cantidad de detenidos y el consiguiente hacinamiento en las cárceles, a pesar de que está realidad va en contrasentido con los principios de la presunción de inocencia, proporcionalidad y excepcionalidad y, a su vez, generan un impacto económico negativo en el presupuesto de las gobernaciones, lo que refleja que la temática merece mayor investigación y profundidad. Es altamente relevante para la realidad boliviana. No solamente repercutiría en el ámbito jurídico, también, en el trato a los reclusos y en el respeto a sus derechos y garantías constitucionales. Esta investigación puede contribuir a una reforma judicial y a optimizar los recursos económicos que sostienen el régimen penitenciario boliviano.

RECOMENDACIONES

Se recomienda a los investigadores en materia penal, profundizar la temática planteada en el presente artículo que centra su trabajo en las medidas cautelares personales establecidas en el artículo 231 del Código de Procedimiento Penal y, además, en el gasto que representa el mantenimiento de una cantidad excesiva de personas privadas de libertad como medida preventiva, casi el 60 % de reclusos. Para futuras indagaciones se propone el análisis de otras formas que beneficien a penitenciarios que ya tienen una condena.

También es preciso que el Órgano Judicial, el Ministerio Público y la Policía Boliviana desarrollen protocolos adecuados para el uso de estos dispositivos de control y vigilancia. Propuestas

que tendrían que establecer lineamientos para que los jueces de instrucción penal puedan aplicar esta medida cautelar, excluyendo a personas procesadas por delitos graves, como ser: feminicidio, infanticidio y violación de infante, niña, niño o adolescente.

Se debe capacitar de manera constante a los actores del sistema penal boliviano para garantizar la correcta aplicación de esta medida. Las escuelas de Jueces y Fiscales serían los brazos operativos y debería existir una coordinación efectiva entre las instituciones llamadas por ley.

Se recomienda a la Asamblea Legislativa Plurinacional tratar el Proyecto de Ley de uso de dispositivos electrónicos de control, como una herramienta para facilitar el descongestionamiento carcelario y el gasto económico de manutención de las personas privadas de libertad.

Estas recomendaciones permitirán el fortalecimiento del sistema penal boliviano, en la fase preparatoria de un juicio. El hacinamiento carcelario ya no sería un problema. El control efectivo de las medidas cautelares personales con manillas electrónicas. Un instrumento que, con el tiempo, podría servir para las personas que cumplen una pena privativa de libertad por casos menores y que, con el tiempo, aliviaría, aún más, el hacinamiento carcelario.

REFERENCIAS

Americanos, O. d. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Armengol, C. M. (2015). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Asamblea Nacional. (2014). CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL. Quito: Registro Oficial.

Binder, A. (2000). Iniciación al proceso penal acusatorio. Argentina: Campomanes.

Bolivia, D. d. (22 de agosto de 2025). Defensoría del Pueblo. Obtenido de http://bit.ly/4gnlUci

Cajías, H. (1966). Apuntes de Derecho Penal Boliviano (segunda ed.). La Paz: Juventud.

Caso Acosta Calderón vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 129 (Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) 24 de junio de 2005).

Congreso de la República. (2010). Ley 29499. Lima.

Congreso Nacional. (2011). LEI 12.403. Brasilia.

Constituyente, A. (2009). Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia.

Defensoría del Pueblo. (2016). Situación de los centros penitenciarios de Bolivia y Proyecto de Decreto presidencial de concesión de amnistía, indulto parcial e indulto. La Paz: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2024). Informe Anual. La Paz: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Diana Jesús Baldeón y Gustavo Zárate Ruiz. (2025). Hacinamiento carcelario: Impacto en la salud, abusos y regulaciones. INVECOM, 5.

Drogas, O. B. (2024). Boletín 1 Estadísticas de Régimen Penitenciario. La Paz: Ministerio de Gobierno.

Drogas, O. B. (2024). Boletín 1 Estadísticas de Régimen Penitenciario. La Paz: Ministerio de Gobierno.

Ejecutivo, O. (24 de diciembre de 2013). Decreto Supremo 1854. La Paz.

Josefina Quintero Lyons; Angélica Matilde Navarro Monterroza y Malka Irina Meza. (2011). LA FIGURA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN VULNERABLE EN COLOMBIA. REVISTA JURÍDICA MARIO ALARIO D´FILIPPO, 3(1).

Judicial, Ó. (2017). PROTOCOLO PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Sucre: Comité de Género.

Méndez, E. (2023). Un nuevo reglamento para las cárceles de Colombia: neoliberalismo, políticas diferenciales y nuevas fronteras morales. Bogotá: Aleph.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). Decreto 1069. Bogotá: Diario Oficial.

MNP, M. N. (2025). Informe de Gestión 2024. La Paz: Defensoría del Pueblo.

Montenegro, I. M. (2023). Sobre los métodos de la investigación jurídica. Revista chilena de derecho y ciencia política.

Nacional, C. (20 de diciembre de 2001). Ley de Ejecución Penal y Supervisión. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Nascimento, L. (14 de octubre de 2024). Agencia Brasil. Obtenido de https://bit.ly/47GU0pd

Núñez, S. B. (23 de junio de 2023). Compra anticipada de tobilleras electrónicas para presos genera polémica. Red Uno.

OEA, S. G. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica: Gaceta Oficial 9460.

Plurinacional, A. L. (18 de septiembre de 2019). Ley de modificación a la ley 1173 de 3 mayo de 2019, de abreviación procesal penal y de fortalecimiento de la lucha integral contra la violencia a niñas, niños, adolescentes y mujeres. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Plurinacional, A. L. (2022). Código de Procedimiento Penal. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Plurinacional, A. L. (2022). Código de Procedimiento Penal. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Plurinacional, T. C. (22 de septiembre de 2015). Sentencia Constitucional Plurinacional 855/2015-S1. Sucre: Gaceta Constitucional.

Presidencia de la República. (2010). D. S. 013-2010-JUS. Lima. Obtenido de http://bit.ly/4gpuh78

Pueblo, D. D. (s.f.).

Pueblo, D. d. (2016). SITUACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE BOLIVIA Y. Defensoría del Pueblo.

Rodríguez Kennedy, O. (s.f.). El Brazalete Electrónico. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas., Asunción.

Saucedo Gómez, R. (s.f.). Instructivo 19/2025. Tribunal Supremo de Justicia, Sucre.

Sentencia Constitucional, T-137.001 y 143.950 (Corte Constitucional 28 de abril de 1998).

Sentencia Constitucional Plurinacional, 1083/2025-S1 (Tribunal Constitucional Plurinacional 03 de septiembre de 2025).

Tortura, M. N. (2024). Anuario estadístico de personas afectadas de libertad en la República del Paraguay 2024. Asunción: MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP).

Tribunal Constitucional Plurinacional [TCP]. (15 de enero de 2019). Sentencia Constitucional Plurinacional 0001/2019-S2. Sucre.

Unidas, O. d. (1990). Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). La Asamblea General en su resolución 45/110. Organización de las Naciones Unidas, New York, Estados Unidos de América.

Estricto derecho en el proceso de amparo en México: análisis comparativo con países de América Latina

Strict law in the Amparo process in Mexico: a comparative analysis with Latin American countries

DOI: https://doi.org/10.69633/4dcv9r76
Recibido: 07/07/2026 **Aceptado:** 09/11/2026

*José Guadalupe de la O Soto

ORCID: https://orcid.org/0009-0007-1811-6860
Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Querétaro
guadalupe_delao@hotmail.com

*Doctorando en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Querétaro. Maestría en Derechos Procesal Penal con enfoque a Derechos Humanos. Especialización en materia procesal fiscal, Instituto de Estudios de Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Integrante del Comité de Dictaminadores de la Coordinación Editorial de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Arbitro en el proceso de selección de colaboraciones de la revista Ciencia Jurídica del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. México. Arbitro en el proceso de selección de colaboraciones que integran la revista Sin Frontera de la Universidad de Sonora. México.

RESUMEN

Este trabajo examina comparativamente la acción de amparo a partir de la experiencia mexicana y procedimientos equivalentes en otros países de América Latina, los más relevantes y que tienen similitudes en la protección y defensa de los derechos de las personas, unos mayormente protectores y otros más sencillos en cuanto a su trámite, no por eso menos valedores, siendo la problemática y objetivo a dilucidar el real y absoluto acceso a la justicia de los gobernados, pues aunque con ciertas diferencias entre los diferentes sistemas legales, el estricto derecho, efectos y consecuencias (formalidades técnicas del amparo), viene a romper el equilibrio legal que debe regir en todo recurso judicial efectivo exigido por el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre todo si aquél rigor puede ser superado frente al principio pro persona.

Palabras clave: *Juicio o acción de amparo; derechos fundamentales; principio de estricto derecho.*

ABSTRACT

This study offers a comparative analysis of the *amparo* action, drawing on the Mexican experience and equivalent procedures in other Latin American countries—specifically those most relevant due to similarities in the protection and defense of individual rights. While some of these mechanisms offer greater protection and others feature simpler procedural requirements—without being any less effective—the central issue and objective here is to clarify the extent to which citizens truly enjoy absolute access to justice. Despite differences among legal systems, the strict legal requirements, effects, and consequences (the technical formalities of *amparo*) can disrupt the legal balance required for any effective judicial remedy—as mandated by Article 25 of the American Convention on Human Rights—particularly when such rigidity might be overcome by applying the *pro persona* principle.

Keywords: *Trial or action for protection; fundamental rights; principle of strict law.*

INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia y la configuración de recursos judiciales efectivos son pilares de todo Estado Constitucional de Derecho. Esta protección judicial en Latinoamérica está garantizada en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que establece la obligación de los Estados parte de garantizar un recurso sencillo, efectivo y **rápido contra** los actos violatorios de derechos fundamentales.

Pese a dicho avance en la CADH, en el derecho procesal constitucional de la región persiste una auténtica resistencia a la eficacia material de protección de los derechos humanos y se sigue negándola a través de formalidades técnicas procesales.

Para mostrar ello se toma como eje el juicio de amparo mexicano, una tradición histórica que, al margen de las reformas constitucionales de 2011, sigue contemplando instituciones formalistas, como el *estricto derecho*, que regularmente opera como un impedimento técnico al estándar del recurso efectivo, además de quebrantar la armonía legal.

Como también hay restricciones técnicas que impiden un acceso absoluto a la justicia, aquí surge la idea y necesidad de hacer una comparación con distintos ordenamientos jurídicos de la región, los más notables y de interés para este estudio, a fin de develar la necesidad protectora propuesta por modelos de informalidad y primacía sustancial, por otros de accesibilidad radical y sin rigorismo técnico, así como por aquellos codificados y sistemáticos.

Así, la médula de análisis de este estudio radica en mostrar que el estricto derecho y todo el formalismo que implica, hoy se ve

superado por el principio pro persona, el cual es un mandato convencional imperativo para garantizar la justicia material, no reduciéndose a la simple concesión metodológica para flexibilizar las cargas procesales o para hacer ajustes **técnico**s de comodidad.

MÉTODOS

Para no incurrir en un ejercicio meramente descriptivo o en una simple yuxtaposición de legislaciones de países de la región, se adopta el *método funcional* para el análisis del derecho comparado, desarrollado teóricamente por Konrad Zweigert y Hein Kötz, en el sentido de que en el ámbito jurídico las cosas solo son comparables si cumplen la misma función.

Se requiere, por tanto, un análisis previo de viabilidad, compatibilidad y funcionalidad, pues no basta con describir la norma; es indispensable aplicar una prueba de eficacia que evalúe si la herramienta cumple los objetivos del comparatista (reforma, unificación o validación teórica) y si funcionó con éxito en su país de origen. Este examen metodológico se fundamenta en la *praesumptio similitudinis* (presunción de similitud o semejanza, latín), con lo que se valida el hecho de que estructuras jurídicas distintas pueden obtener resultados normativos semejantes a partir de soluciones institucionales comparables.

Asimismo, la posibilidad de que una solución extranjera sea factible debe determinarse respondiendo dos interrogantes: "primera, si ha resultado satisfactoria en su país de origen y, segunda, si funcionará en el país donde se propone su implantación" (Zweigert y Kötz, 2002, citado por Mancera Cota, 2008, p. 19).

Por consiguiente, el aludido criterio comparable reside principalmente en la respuesta a un mismo fenómeno social o necesidad legal, no así en la denominación jurídica de las instituciones ni en sus estructuras orgánicas; de ahí que el problema común que actúa como eje de la comparación es la determinación del acceso a la justicia frente a la violación de derechos fundamentales, por ende, la selección de diversos instrumentos institucionales es analizada y equiparada por las razones que la justifican.

Por lo dicho, este estudio se concentra en la función protectora real de cada recurso judicial y soslayando todo formalismo positivista, acorde a las siguientes fases. La primera se refiere a la descripción funcional, para identificar cómo cada uno de los ordenamientos relativos, en la práctica, articula procesalmente la protección de los derechos.

En segundo término, si el estricto derecho en México es un tecnicismo que a veces frena la justicia, al mismo tiempo se propone revisar si esas reglas cumplen con los derechos humanos fijados por los tratados internacionales; de modo que la meta es aprender de otros países de Latinoamérica para hacer las leyes mexicanas más flexibles, de manera que siempre se priorice proteger a las personas antes que cumplir con formalismos exagerados.

Así, la estrategia metodológica se resume a dos pasos: el problema es si el exceso de formalismo en México aleja a los gobernados de una justicia rápida y real; para su solución, aquí se propone copiar los buenos ejemplos de Latinoamérica, para que la ley defienda a los gobernados y no a los trámites.

Se finaliza con el diseño de un modelo conceptual que busca sustituir el exceso de formalismos procesales por la aplicación del principio pro persona; para lograrlo, se toman como referencia las bondades legales de otros países latinoamericanos que ya han flexibilizado sus sistemas, utilizándolas como guía para aumentar la eficacia protectora de la justicia mexicana.

RESULTADOS

La Experiencia Mexicana

Es menester partir de la idea de que el juicio de amparo en México es un mecanismo instrumentado constitucionalmente para proteger los derechos humanos de las personas, tanto contra autoridades, como ante particulares, cuya resolución es competencia de los tribunales federales, del Poder Judicial de la Federación; un recurso que "sirve para proteger derechos fundamentales transgredidos y constituye un aporte de América Latina al desarrollo del derecho procesal constitucional, lo cual hace que el objeto de protección asuma diferentes formas de concebir los derechos materia de protección" (Rubio Llorente, 1998, p. 210).

Ahora bien, el estricto derecho en general se refiere a la aplicación rigurosa de las normas y procedimientos jurídicos establecidos para resolver un juicio de amparo o recurso, de modo que el juzgador debe ceñirse estrictamente a lo previsto legalmente, sin permitir interpretaciones amplias e imaginativas que puedan desviar el sentido original de las argumentaciones.

En consecuencia, el principal objetivo es evitar arbitrariedades y asegurar que las decisiones judiciales se basen en criterios

objetivos y en la debida observancia de los derechos consagrados constitucionalmente, despojando al juicio del excesivo rigor y hacerlo más flexible, basado en el derecho aplicable y en los argumentos jurídicos esgrimidos por las partes durante el proceso, de modo que no exista obstáculo y se facilite acceder de forma efectiva a la justicia.

Debe partirse, entonces, de cuestionar por qué o cómo el principio de estricto derecho podría obstaculizar la justicia para los individuos, especialmente para aquellos que no se encuentran en situación de vulnerabilidad; por ello, será necesario evaluar su adecuación al contexto de los sistemas de amparo, considerando una posible flexibilidad que favorezca lo señalado.

Primero, en razón de que el propósito de la ley es asegurar la protección efectiva de los derechos de las personas contra actos de la autoridad, el derecho estricto, en el contexto mexicano, se convierte en una herramienta crítica para determinar si dicho principio favorece o entorpece a que los ciudadanos accedan a la justicia, en particular las personas o grupos en estado de vulnerabilidad.

Además, si bien el principio de estricto derecho está diseñado para preservar la seguridad jurídica, podría considerarse que limita la efectividad del amparo, al imponer restricciones excesivas a los jueces en la corrección de deficiencias en la queja, de modo tal que este análisis comparado con otros sistemas jurídicos en América Latina permitirá evaluar si, en ausencia de una regulación explícita sobre dicho principio en caso de abolición, el sistema mexicano garantiza adecuadamente esta salvaguarda fundamental, o si la rigidez del derecho podría obstaculizar el acceso a la justicia.

En segundo lugar, el derecho no debe ser visto de manera estrictamente formal, sino como un instrumento vivo que debe evolucionar de acuerdo con las necesidades sociales; en este sentido, el estricto derecho en el contexto mexicano es un ejercicio para cuestionar si este principio sigue siendo adecuado para salvaguardar los derechos constitucionales o debe decantarse por su eliminación.

Asimismo, debe enfocarse en la necesidad de interpretar la ley de manera flexible, permitiendo que los jueces adopten decisiones que no se limiten a un formalismo procesal, sino que busquen garantizar una justicia sustantiva. La comparación del juicio de amparo mexicano con otros sistemas en América Latina puede revelar cómo una interpretación más dinámica del amparo permitiría una protección más efectiva, particularmente para los gobernados que no se encuentren en estado de vulnerabilidad.

En tercer lugar, el derecho debe entenderse no sólo como una cuestión teórica, sino como una herramienta práctica que se aplica en las realidades sociales y humanas de casos concretos. En este marco, el principio de derecho estricto en el amparo mexicano podría ser visto como un obstáculo, pues en la práctica puede resultar en la denegación de justicia para aquellos que no tienen los conocimientos o los recursos para cumplir con todos los requisitos formales del proceso.

Relevancia del Análisis Comparado

La comparación con otros sistemas jurídicos de América Latina podría revelar cómo las diferencias en la aplicación de la acción de amparo afectan concretamente a contextos donde no hay regulación explícita, a diferencia del caso de México,

donde existen reglas precisas legal y jurisprudencialmente, por lo cual el análisis funcional debe ser sensible a la práctica judicial, evaluando si la aplicación del principio de derecho estricto conduce a resultados justos y acordes a las necesidades sociales, particularmente para aquellos que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Lo anterior brinda diferentes perspectivas sobre la aplicación del principio de derecho estricto en el amparo mexicano, mostrando cómo el análisis comparado no sólo debe ser funcional, sino también sensible a las realidades sociales y jurídicas que afectan su efectividad. Por tanto, el análisis del principio de estricto derecho en la protección mexicana no debe centrarse sólo en la sobrecarga del sistema judicial, sino en determinar si este principio obstaculiza el acceso a la justicia.

La protección efectiva de los derechos debe ser defendida con la propuesta de que la rigidez del principio puede limitar la justicia material, al igual que es necesaria la interpretación flexible, para adaptar el sistema a las necesidades sociales, sin dejar de mencionar que en la práctica puede generar obstáculos al resolver los asuntos, especialmente en contextos en que los formalismos no son necesarios para alcanzar justicia.

Aquí, cabe señalar que, comparando con sistemas jurídicos de América Latina, como Colombia, que optan por mecanismos sumarios para la protección de derechos, resalta la importancia de asegurar un equilibrio entre eficiencia y protección efectiva de los derechos, en línea con los principios que se consagran en la CADH.

Esto último, porque "se tiene consagrado un mecanismo sumario y simple para la protección de derechos fundamentales, que resulta muy próximo en su naturaleza al recurso efectivo a la justicia consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969" (Agudelo, 2005, p. 51).

En cuanto a la certidumbre de los recursos en sede interna, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)(caso Velázquez Rodríguez, 2023, párr. 64; caso Godínez Cruz, 1989, párr. 67 y caso Fairén Garbi y Solís Corrales, 1989, párr. 88) ha señalado que tales recursos deben ser idóneos para proteger la situación jurídica infringida, cumpliendo así con el fin para que fueron creados, y que si no es adecuado, no existe obligación de agotarlo.

Finalmente —se insiste— el eje principal es verificar comparativamente con otros sistemas legales (los más relevantes y similares), la eficacia y consecuencias de la aplicación del estricto derecho o si se trata de un formalismo que contraviene la seguridad legal y, en consecuencia, el acceso a la justicia, ya que muchas veces, aunque el denunciante tenga razón, no se podría declarar lo anterior.

Análisis Comparado de las Acciones de Amparo

En países como Colombia o Argentina, el amparo tiene una mayor flexibilidad procesal, pues carece de formalidades técnicas; prevalece el derecho sustancial sobre el formal y no existe el estricto derecho, tal como se conoce en México, lo que permite una intervención judicial más activa.

En **México**, en cambio, se impone un cumplimiento estricto de causales de improcedencia, tecnicismos severos y el agotamiento previo de recursos ordinarios; Colombia y Argentina se guían por la informalidad y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas jurídicas.

En otro aspecto, Colombia y Chile tienen mayor margen para adaptar las normas a las circunstancias particulares del caso, de ahí que se cuestiona si los jueces con mayor libertad de actuación pueden realizar una interpretación de las normas de manera contextualizada, lo que significa que el acceso real a la justicia va a depender del juez y del caso en particular, lo que da al problema una gran dosis de subjetividad.

Mientras que Costa Rica destaca por un modelo de amparo intermedio, informal y accesible, que cualquier persona puede presentar sin abogado y por cualquier medio, debido a su gran eficacia protectora. Perú, por su lado, ofrece un modelo reglamentado a través de su código procesal constitucional, el cual cuenta con un diseño normativo y ordenado ideal para estudiar cómo evolucionan estas leyes.

Se encuentra, entonces, algunas similitudes de la experiencia mexicana, alrededor del principio de estricto derecho y sus consecuencias, destacando algunas coincidencias, incluidas los requisitos de procedencia y formalidades técnicas como barreras de acceso, además de que al final se emite una apreciación práctica.

De ahí que se puede afirmar que el formalismo en exceso de los distintos sistemas colisiona directamente con el estándar interamericano fijado por la Corte IDH, que prohíbe que las reglas de un procedimiento terminen ahogando los derechos

fundamentales de las personas. Esta exigencia tiene soporte fundamental en dos pronunciamientos clave del propio tribunal interamericano.

En el caso Castillo Páez vs. Perú (1997, párr. 64), la Corte IDH determinó que el artículo 25 de la CADH exige que "el recurso debe ser idóneo y efectivo, no una mera formalidad escrita", lo que prohíbe a los jueces rechazar de forma arbitraria un caso basándose en formalismos que ignoren la violación de fondo.

El complemento de este criterio es el caso Cantos vs. Argentina (2002, párr. 64), cuando el tribunal resolvió categóricamente que "las formalidades excesivas o costos desmedidos violan el artículo 25". Con esto, la Corte IDH obliga a los Estados a eliminar cualquier traba económica o burocrática desproporcionada que impida a las personas acudir a los tribunales.

Frente a estas barreras de procedimiento, la doctrina procesal constitucional contemporánea coincide en que los sistemas de justicia deben priorizar la protección de los derechos humanos sobre los formalismos técnicos.

Al respecto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2004, p. 370) sostiene que "en el ámbito latinoamericano no puede negarse que el derecho procesal constitucional es una realidad en el concierto de las disciplinas jurídicas y que en el presente se encuentra transitando hacia una nueva etapa, consistente ya no en la mera discusión sobre su existencia o el debate terminológico (justicia o jurisdicción constitucional), sino en definir o delimitar con exactitud lo que habrá de constituir su objeto de estudio".

Lo dicho lleva a la idea de que un constitucionalismo moderno exige aplicar una interpretación flexible y siempre a favor de la persona, garantizando que el juicio de amparo sea una herramienta accesible y no una vía restrictiva, aunado a que una interpretación flexible implica dejar atrás los formalismos rígidos o tecnicismos excesivos, que históricamente hacían que muchos juicios de amparo se desecharan sin analizar el problema de fondo; es decir, el amparo debe ser un recurso sencillo, rápido y efectivo, tal como lo dictan los tratados internacionales.

Por último, el formalismo legal tiene como fin dar estructura a los procesos, pero pierde toda validez cuando bloquea el acceso real a los tribunales; es decir, un exceso de requisitos técnicos incomprensibles para los gobernados desnaturaliza los mecanismos de protección constitucional; de esta manera, el sistema judicial deja de proteger sus derechos y pasa a operar como un filtro administrativo excluyente, lo que anula de forma directa la garantía a una defensa legal efectiva.

La Acción de Tutela Colombiana frente al Amparo Mexicano

Desde una perspectiva funcional de derecho comparado, la acción de tutela instituida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, permite a cualquier persona reclamar la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales, frente a acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares. En contraste con el diseño del juicio de amparo mexicano, se advierte una discrepancia esencial en el acceso: mientras este amparo siempre exigió un alto rigor técnico-formal, cristalizado en el estricto derecho, el constituyente colombiano se decantó por un mecanismo preferente, sumario e informal.

Entre las características principales que el sistema colombiano comparte con el mexicano figuran los principios de subsidiariedad y residualidad, los cuales condicionan la procedencia del amparo a la ausencia de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como remedio transitorio para evitar un perjuicio irremediable; m**áxime** si existe la posibilidad de que la acción se promueva en contra de particulares encargados de la prestación de servicios públicos o se afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el peticionario se encuentre en estado de sumisión o abandono.

En lo relativo a la procedencia de la acción de tutela contra particulares, Ortega Rivero (1993, pp. 1-2) señala que **é**sta opera cuando el agente privado está encargado de servicios públicos esenciales —como educación, salud o servicios domiciliarios—, cuando se ejerce el derecho de "habeas data", o ante escenarios de subordinación e indefensión.

Como se ve, la solicitud puede expresarse de manera informal, bastando la mención de la acción u omisión y el derecho vulnerado, sin requerir la cita expresa de la norma constitucional infringida. Esta desmitificación de las cargas técnicas representa una ruptura directa con el rigorismo del juicio de amparo indirecto en México.

Sin embargo, a nivel normativo no existe regulación expresa para suplir la queja deficiente del solicitante, como sucede en el artículo 79 de la Ley de Amparo mexicana a favor de sectores vulnerables (como la materia agraria, laboral o la niñez). Esta aparente omisión legislativa explica por qué el diseño mismo de la tutela es intrínsecamente flexible: la Judicatura colombiana opera bajo una lógica de antiformalismo, donde el juez constitucional tiene el deber de reconducir la demanda.

Así, la eficacia de la tutela colombiana hizo que se convierta en un instrumento flexible, de fácil acceso para cualquier persona, con la cual de forma inmediata se pueden salvaguardar los derechos fundamentales que se estime amenazados o quebrantados; sin embargo, estas virtudes también ocasionan retos para los operadores judiciales, ya que la facilidad para acceder al amparo, por tener niveles de protección tan amplios y diversos, está congestionando el aparato judicial. En algunos instrumentos de derechos fundamentales latinoamericanos, existen disposiciones que, de ser aplicadas en Colombia, podrían disminuir en gran medida la interposición de demandas de tutela sin fundamento fáctico y jurídico (Salazar y Cadena, 2022, p. 45).

De modo que la **máxima apertura** colombiana ha generado un fenómeno de congestión judicial, lo que plantea un debate doctrinal sobre la necesidad de matizar su procedencia mediante ciertos filtros formales, similares a los aplicados en otras latitudes de la región.

Aquí cabe decir que la transformación del acceso a la justicia social en Colombia se debe, en gran medida, al diseño profundamente flexible de su recurso bandera, la acción de tutela, introducida por la Constitución de 1991, que revolucionó el panorama legal al despojarse deliberadamente de la rigidez y las trabas técnicas del amparo tradicional.

Esta informalidad no fue un descuido procedimental, sino una estrategia deliberada para democratizar el derecho, ya que permitió que cualquier ciudadano, sin necesidad de conocimientos técnicos avanzados o representación obligatoria por un abogado, exigiera de inmediato la protección de sus garantías fundamentales.

De este modo, al priorizar la verdad de los hechos y la vulneración real por encima de los requisitos burocráticos de forma, la tutela colombiana dejó de ser un mecanismo meramente procesal, para convertirse en un motor vivo de equidad, integrando de forma efectiva a los sectores históricamente marginados dentro de la protección del Estado social de derecho.

Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia, en fallos como la Sentencia T-684/01, dictaminó un criterio fundamental basado en el principio de informalidad: cuando un ciudadano acude a solicitar amparo y, por desconocimiento técnico, no invoca explícitamente todos los derechos que le están siendo vulnerados, el juez constitucional no solo conserva la facultad, sino que tiene la "obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados".

Este precedente judicial demuestra cómo el modelo colombiano rompió de forma deliberada con la rigidez restrictiva del amparo tradicional, obligando a los juzgadores a actuar de oficio para garantizar una tutela judicial efectiva, convirtiendo la flexibilización de los requisitos de procedencia en una herramienta real de justicia social y equidad procesal.

Finalmente, el sistema colombiano no dispone de un postulado similar al estricto derecho, su matriz procesal lo descarta porque no es necesario invocar la norma constitucional infringida; incluso, mientras el amparo mexicano exige herramientas normativas de nivelación (como la suplencia) para mitigar el desequilibrio provocado por sus propias exigencias técnicas, el modelo colombiano disuelve dicho desequilibrio desde el inicio, a través del principio de informalidad, maximizando

así el estándar de recurso judicial efectivo contemplado en el artículo 25 de la CADH.

Amparo Argentino: Tensión entre Constitucionalización y Rigidez Legislativa

A diferencia del modelo mexicano, cuya evolución ha sido eminentemente legislativa y jurisprudencial, el amparo en Argentina (si bien de origen también en la jurisprudencia y legislación), con la reforma constitucional de 1994 fue incorporado a la Constitución Nacional en el artículo 43, desarrollando sus clases más típicas, la individual y la colectiva (Maraniello, 2019, p. 7).

El artículo 43 de la Constitución Nacional consagra esta vía como una acción expedita y rápida, procedente contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías fundamentales.

Desde la perspectiva del objeto de protección, el sistema argentino delimita claramente sus competencias frente al juicio de amparo mexicano; mientras en éste el amparo directo e indirecto concentra la tutela de la práctica totalidad de los derechos (incluyendo la libertad personal, a través de la suspensión del acto), el diseño argentino descentraliza las vías de protección: el derecho a la libertad física es excluido del amparo para ser tutelado de forma autónoma por el hábeas corpus, al tiempo que los datos personales se protegen mediante el hábeas data, ambos regulados en el mismo precepto constitucional.

El principal problema se presenta cuando la Constitución se ve contradicha por leyes comunes. Así, a nivel federal, la Ley 16.986 —sancionada originalmente en 1966— exige demasiadas formalidades, mientras que la Constitución en 1994 regula un proceso rápido y sencillo; el artículo 6 de la antigua ley exige redactar justificaciones técnicas muy detalladas, arruinando el espíritu original de la norma pretendido por el constituyente de 1994, con una idea informal y expedita del mismo.

En lo atinente a las causales de improcedencia, la legislación federal determina que el amparo no será admisible cuando existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho. Este presupuesto procesal guarda una estricta equivalencia funcional con el principio de definitividad del juicio de amparo mexicano (regulado en el artículo 61 de la Ley de Amparo).

Por último, la Corte Suprema argentina, mediante jurisprudencia referida a la doctrina del daño grave e irreparable, ha matizado el estricto derecho del proceso de amparo, en el sentido de que su procedencia no se ve impedida por la existencia de vías ordinarias, si éstas afectan la eficacia al implicar una dilación que transforma precisamente la efectividad de la protección judicial.

Es decir, mientras que el criterio argentino adopta una postura flexible, los tribunales federales de México aplican de forma rigurosa las excepciones al principio de *definitividad*; aunado a que el principio de estricto derecho en la práctica opera como una barrera que limita el acceso a la justicia.

El enfoque argentino considera inútiles las vías ordinarias si su lentitud anula la defensa de los derechos, como sucede

regularmente en el sistema mexicano, de modo que los gauchos ajustan, flexibilizan sus reglas, al contrario del amparo azteca, que al aplicar el principio de definitividad de forma tan rigurosa, deriva en que el formalismo técnico en la mayoría de los casos impide el acceso real a la justicia.

La Protección Chilena: Eficacia Informal y Desformalización del Derecho

En el marco del constitucionalismo andino, el recurso de protección chileno, regulado originariamente en el artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile, constituye un valioso objeto de estudio para el derecho comparado. Este mecanismo de tutela de urgencia se activa ante actuaciones u omisiones ilegales o arbitrarias que perturben, limiten o amenacen el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales expresamente catalogadas por el constituyente.

Su tramitación se encomienda en primera instancia a la Corte de Apelaciones respectiva, mediante un diseño procesal desprovisto de las rigideces técnicas que caracterizan al amparo indirecto mexicano.

La solvencia institucional de esa ductilidad procesal, explica Bordali (2011, p. 57), fue uno de los aportes constitucionales **más importantes**, acorde al señalamiento de que quizá no hay instrumento jurídico que haya calado tan hondo en la sociedad chilena, pues cualquier ciudadano que por alguna situación es perjudicado en el ejercicio de sus derechos, no duda en recurrir a protección; además, en asuntos no penales y cuando no se persiga una indemnización de perjuicios, los gobernados recurren a protección antes que a los procesos ordinarios de la justicia ordinaria.

Empero, el propio autor advierte que esta fisonomía ha generado "graves problemas para el derecho chileno; tales como cierta *desformalización* del derecho, producto de la solución urgente de conflictos y de una excesiva aplicación directa de la Constitución por los tribunales" (p. 58). Esta distorsión no sólo provoca el retardo en el conocimiento de los demás recursos de la justicia ordinaria, sino que impacta en la calidad de la respuesta jurisdiccional, un riesgo latente cuando los mecanismos de protección de derechos humanos descuidan la sistematicidad procesal.

Aquí cabe destacar que una característica del recurso de protección chileno es que no precisa de los servicios de un abogado, siendo el **único requisito para su interposición señalar los hechos que originaron la violación** y los derechos que se hubiesen afectado; de ahí, entonces, que no existen obstáculos para su interposición, siendo muy escasas las reglas procesales y probatorias, sumado a la celeridad con que se resuelven estos juicios, lo que ha estimulado a los litigantes a usar el citado medio de control constitucional.

A pesar de estas tensiones operativas y su accesibilidad, Lovera y Perricone (2022) sostienen que este minimalismo técnico dota al recurso de una dimensión política transformadora, cuando incluso la desestimación de una acción "tiene el potencial de contribuir a delinear los derechos que éstos protegen y, en ocasiones, a propiciar cambios legales relevantes" (p. 174).

Bajo la técnica del derecho comparado funcional, se revelan dos formas opuestas de equilibrio procesal, respecto de la ausencia de los principios de estricto derecho y de suplencia de la queja al estilo mexicano, de lo cual puede afirmarse que está condicionado por su sofisticación y el estricto derecho,

requiere de la suplencia de la queja como una herramienta exógena de equidad, para salvar al quejoso vulnerable de sus propios errores técnicos.

En contraste, el recurso de protección chileno elimina la necesidad de una suplencia regulatoria gracias a una estructura flexible, gratuita y sin exigencias profesionales estrictas. Al desvincularse de formalismos jurídicos rígidos desde su origen, este modelo maximiza el libre acceso a la justicia; sin embargo, esto genera un alto costo en términos de saturación de los tribunales y de debilidad doctrinal, problemas que el sistema mexicano buscó prevenir mediante una codificación rigurosa. Aunque el sistema judicial mexicano no está exento de los inconvenientes referidos.

De ahí entonces, es lejano pensar que en el recurso de amparo chileno se encuentren instituidos los principios de estricto derecho y la suplencia de la queja, al no existir regulación expresa ni se requiere la participación de un abogado, lo cual lleva a la consideración de que no rige el derecho estricto.

Amparo Costarricense: Máxima Accesibilidad Informal

El modelo de justicia constitucional de Costa Rica representa el extremo opuesto al tecnicismo procesal del amparo indirecto mexicano, pues el artículo 48 de la Constitución establece un procedimiento sumario para salvaguardar los derechos fundamentales contra cualquier acción u omisión que los vulnere, amenace o haya violado.

La configuración de este mecanismo se detalla en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional Nro. 7135, donde se dispone que la demanda debe expresar con la mayor

claridad posible los hechos, el derecho lesionado y la autoridad presuntamente responsable.

Sustancialmente, el diseño costarricense destaca por una flexibilización extrema de las cargas argumentativas; al igual que el modelo chileno, se caracteriza por una notable simplificación en los requisitos de argumentación. En este sistema, no resulta obligatorio invocar el precepto constitucional vulnerado ni contar con el respaldo formal de un profesional del derecho. Consecuentemente, cualquier persona natural está legitimada para promover la acción, con total independencia de su edad o condición legal.

Esta ausencia absoluta de barreras arancelarias y profesionales elimina de raíz la necesidad operativa de un principio de suplencia de queja obligatoria: la informalidad misma actúa como una garantía de nivelación procesal a favor del quejoso. No obstante, este antiformalismo radical ha generado distorsiones en la eficacia del recurso judicial efectivo. Hernández Valle (2019) advierte que el amparo costarricense atraviesa una crisis funcional al señalar que el mecanismo "requiere de una pronta intervención legislativa... a fin de lograr que se convierta nuevamente en un recurso ágil y expedito... De esta forma, el amparo dejará de ser, como ocurre en la actualidad, una instancia jurisdiccional de naturaleza más bien indemnizatoria antes que restauradora del derecho conculcado" (p. 599).

Este fenómeno es conceptualmente opuesto a la problemática mexicana, donde el formalismo del estricto derecho impide que el gobernado logre una sentencia de fondo debido al cúmulo de causales de improcedencia, mientras que en Costa Rica el exceso de causas admitidas bajo un criterio laxo provocó que la Sala Constitucional actúe de manera tardía, reduciendo sus

fallos a meras declaratorias de daños y perjuicios económicos en lugar de restituir el derecho de forma inmediata.

En síntesis, el análisis comparativo funcional demuestra que la proscripción del estricto derecho no garantiza por sí sola la optimización del recurso efectivo, si ésta no va acompañada de una racionalización de las vías procesales; entretanto, la experiencia de Costa Rica ilustra que la informalidad sin filtros técnicos puede llegar a desnaturalizar la esencia restaurativa del amparo, convirtiéndolo en un contencioso de responsabilidad patrimonial y rompiendo, por una vía distinta al formalismo mexicano, el equilibrio legal que debe imperar en un sistema de protección de los derechos humanos.

Amparo Paraguayo: Diseño Mixto y Exclusión de la Vía Jurisdiccional

El modelo constitucional de Paraguay ofrece una vertiente particular al derecho comparado; se caracteriza por un diseño adjetivo simplificado que se inserta directamente en la codificación procesal civil. El artículo 134 de la Constitución Nacional de 1992 configura el amparo como una vía breve, sumaria, gratuita y de acción popular, y que es procedente cuando una persona se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo, por un acto u omisión manifiestamente ilegítimo de una autoridad o de un particular, siempre que la urgencia del caso impida recurrir a las vías ordinarias.

A diferencia de otros modelos de la región, que restringen el amparo a ciertas materias, el catálogo paraguayo destaca por su amplitud protectora. Benítez (1997) señala que los derechos tutelados comprenden la totalidad de las garantías

constitucionales, abarcando desde prerrogativas individuales hasta derechos de incidencia colectiva, como los ambientales y de los pueblos indígenas (p. 176). Sin embargo, es fundamental precisar una delimitación conceptual respecto al texto original: el amparo paraguayo excluye taxativamente la privación de la libertad física o las detenciones arbitrarias, toda vez que estas cuentan con una vía de tutela exclusiva y especializada mediante el hábeas corpus (artículo 133 constitucional de México).

Esta separación nítida de vías procesales difiere del juicio de amparo mexicano, el cual absorbe de manera omnicomprensiva las violaciones a la libertad personal a través del amparo indirecto.

En lo concerniente a sus fronteras de aplicación, el ordenamiento paraguayo establece límites estrictos que previenen la desnaturalización del recurso. No podrá recurrirse al amparo en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en los procesos de formación, sanción y promulgación de las leyes.

Esta prohibición absoluta de impugnar resoluciones jurisdiccionales contrasta radicalmente con el amparo directo mexicano, concebido históricamente como una tercera instancia *casacional* para revisar la legalidad de las sentencias ordinarias. En el caso paraguayo, la única flexibilización de esta frontera opera mediante el denominado amparo por pronto despacho, cuya función específica es combatir la mora de la administración pública para habilitar el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

A nivel adjetivo, Paraguay prescinde de una ley reglamentaria autónoma, optando por insertar la regulación del amparo, en

los artículos 565 al 582 del Código Procesal Civil. Este marco normativo exige una demanda escrita con requisitos mínimos fácticos, prescindiendo del tecnicismo que caracteriza al modelo mexicano. Al carecer del principio de estricto derecho, que sancione con la improcedencia los errores de formulación, el amparo paraguayo mitiga el desequilibrio procesal desde la misma configuración de la demanda, volviendo innecesaria la articulación formal de una suplencia de queja.

Así, el antiformalismo paraguayo opera como un facilitador del acceso a la justicia, aunque limitado por la total imposibilidad de revisar la arbitrariedad proveniente del propio Poder Judicial.

Lo que de suyo permite advertir que este recurso se caracteriza igualmente por su alto grado de informalidad, siendo pocos los requisitos para su interposición; además de no contar con una ley reglamentaria, habiendo destinado en ese tenor un capítulo en el código procesal civil; a nivel constitucional u ordinario, la legislación paraguaya aplicable carece de la técnica que caracteriza a otros procesos de amparo latinoamericanos.

Acción de Protección en Ecuador: el Neoconstitucionalismo y la Informalidad Procesal

El diseño constitucional de la República del Ecuador representa uno de los modelos más radicales e innovadores en materia de justicia constitucional en la región, pues su Carta Magna articula un complejo catálogo de garantías jurisdiccionales destinadas a la tutela inmediata de los derechos humanos, entre los que destacan el hábeas data, el hábeas corpus, las medidas cautelares, la acción extraordinaria de protección y la acción de protección.

Respecto de la protección, incluida en el artículo 88 de la Constitución, **Ávila (2011) sostiene que "la garantía debe funcionar para dar protección a las personas o grupos humanos que se encuentran en situación de violación de derechos. Conviene distinguir las acciones que tienen vías procesales ordinarias de aquellas que no la**s tienen, y que se conocen como derechos primarios o derechos contrapoder" (p. 123).

Esta concepción sustantiva del derecho responde a lo que la doctrina ha denominado la "jurisdicción de la libertad" (Silvero Salgueiro, 2008, p. 590), cuando la estructura del Estado se somete directamente a la primacía de la dignidad humana y los tratados internacionales.

Son relevantes los requisitos mínimos de la demanda, más cuando elevados a rango constitucional en el artículo 86 disponen que las garantías jurisdiccionales pueden ser interpuestas oralmente o por escrito, sin ser indispensable el patrocinio de un abogado.

El verdadero punto de ruptura metodológica frente al juicio de amparo mexicano reside en la proscripción de las barreras técnicas desde el propio texto constitucional. El artículo 86 de la Constitución ecuatoriana consagra que las garantías jurisdiccionales pueden ser interpuestas tanto de forma oral como escrita, prescindiendo de manera absoluta del patrocinio de un abogado. Esta desmitificación de las cargas procesales se instrumentaliza en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al respecto, Trujillo et al. (2022) sintetizan que la demanda requiere estipulaciones mínimas y eminentemente fácticas: los nombres del accionante, la descripción del acto u omisión

lesiva, el lugar de notificación, los elementos probatorios disponibles y la declaración de no duplicidad de la acción (p. 370).

Bajo una técnica comparativa funcional, se nota que la acción de protección en Ecuador cambia por completo las reglas del juego frente a México, en el cual el juicio de amparo es tan estricto y técnico que el sistema tuvo que inventar la "suplencia de la queja" para ayudar a las personas ante tanto papeleo y formalismo. En Ecuador esto no hace falta, porque su sistema es tan informal y flexible que, desde el inicio, favorece a los ciudadanos.

Sin embargo, esta falta de reglas en Ecuador trae sus propios problemas frente a la CADH. Al no pedir trámites complicados ni la firma de un abogado, los tribunales se han llenado de demandas excesivas y abusos del sistema, cosa que tampoco es ajena a México, aunque por razones diversas.

En resumen, mientras que el exceso de reglas en México frena el acceso a la justicia porque muchas demandas son rechazadas por errores técnicos, el modelo de Ecuador sufre el problema contrario, pues se satura tanto de casos que los jueces no pueden dar respuestas rápidas ni efectivas.

Modelo Peruano y Reconversión Procesal

El artículo 200, numeral 2, de la Constitución Política del Perú configura el proceso de amparo contra hechos u omisiones de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnere o amenace los derechos constitucionales, excluyendo de su ámbito la libertad individual y los derechos protegidos por el hábeas data. Al analizar esta delimitación adjetiva, Abad

Yupanqui (1996, p. 22), precisa que el texto constitucional define un objeto de protección específico y residual, supeditado a la inexistencia de vías procedimentales específicas e igualmente satisfactorias, salvo la inminencia de un perjuicio irreparable.

A nivel de la evolución legislativa, resulta imperativo subsanar una imprecisión doctrinal recurrente en el texto original: la primigenia Ley Nro. 23506 de Hábeas Corpus y Amparo (que en sus primeros dos numerales dispone que el objeto de las acciones de garantía es reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violaci**ón de un derecho constitucional)** fue derogada por el Código Procesal Constitucional de 2004, el cual a su vez fue sustituido por el Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley Nro. 31307) vigente en la actualidad.

No obstante, el debate sobre las cargas técnicas se originó bajo la vigencia del artículo 7 de la antigua Ley 23506, cuyo texto prescribía la obligación judicial de subsanar los defectos formales de la demanda, un diseño que la doctrina interpretó inicialmente como un influjo directo de la suplencia de la queja deficiente de la experiencia mexicana.

Sin embargo, la dogmática jurídica peruana ha tomado una distancia crítica frente al modelo mexicano, basándose en la distinción funcional entre la suplencia del error, la causa de pedir y la suplencia de la queja deficiente. En México, la suplencia del error obliga al juzgador a corregir yerros formales o citas normativas equivocadas, sin alterar los hechos de la demanda, operando de forma universal. Por el contrario, la suplencia de la queja deficiente faculta al juez mexicano a introducir oficiosamente conceptos de violación o agravios no imaginados por el quejoso. En Perú, esta distinción confluye a

través del principio *iura novit curia* (el juez conoce el derecho, latín) consagrado actualmente en el artículo VIII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Al respecto, Eto Cruz (2013, p. 171) sostiene que en rigor, en la suplencia de la queja deficiente, no sólo se trata de corregir un error al momento de invocar el fundamento jurídico de la pretensión [...] sino que esta institución puede suponer la invocación de cualquier aspecto constitucional en el caso, aun cuando éste ni siquiera haya sido imaginado por el recurrente. En Perú la suplencia de la queja se ha presentado a través del principio iura novit curia [...] El Tribunal Constitucional peruano ha efectuado, sin embargo, una interpretación amplia [...] Empleando además este instituto en la suplencia de deficiencias procesales, como en el caso de la adecuación o reconversión de procesos mal planteados. (p. 171)

La facultad de "reconversión de procesos" representa, precisamente, el punto de quiebre con la tradición mexicana, que distingue con rigidez la deficiencia de la queja de la improcedencia absoluta de la demanda (impidiendo reconvertir un juicio de amparo improcedente en otra vía), la judicatura peruana ha utilizado el *iura novit curia* para corregir presupuestos procesales defectuosos, incluso de competencia.

Esta audacia interpretativa ha sido criticada por la doctrina local. Abad (1996) advierte que la noción de "deficiencias procesales" debe constreñirse a aquellas asimetrías formalistas susceptibles de enmienda dentro del mismo cauce procesal, impidiendo que el juez constitucional asuma potestades de distribución competencial ajenas a su diseño original (pp. 48-51).

Por lo cual, cobra relevancia el principio en mención para hacer alusión o implica que el juez conoce el derecho, que a su vez es un aforismo latino del derecho procesal civil cuya tradición es romano-germánica, aplicable en Colombia, Argentina y Chile, según jurisprudencia para cada país, lo que permite al juzgador aplicar la norma jurídica pertinente al caso concreto, aunque los contendientes no la hayan invocado o la hubieran citado de forma errónea, siempre que no alteren los hechos de la causa no se viole el derecho de defensa.

En Colombia, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional han interpretado tal postulado como una facultad y, en ciertos casos, como la revisión de oficio, que obliga al juez a corregir la fundamentación jurídica invocada por las partes, aplicable para casos penales y civiles, sin que ello implique dejar en estado de indefensión a alguna de ellas.

También se puede precisar que en el derecho mexicano suplir la suplencia de la queja es no ceñirse a los argumentos expuestos en la demanda de amparo o recurso, sino que, para conceder a quien promovió la protección federal, el juez puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados.

Bajo esas premisas, la suplencia de la queja peruana parece haberse inspirado en la experiencia mexicana, pero con notorias diferencias, porque trata de deficiencias procesales en que incurre la parte reclamante, como cuando el afectado no fue explícito en su pretensión, por error o ignorancia; en tal caso, el juez no ha de limitarse a lo expresamente mencionado por el actor, sino que, de percatarse de otra agresión, deberá intervenir y hacer efectiva su protección.

En ese supuesto debe distinguirse la deficiencia en el pedido concreto de la improcedencia de la demanda, y así lo hace el derecho mexicano. La ley peruana no ha seguido exactamente esta influencia, pues haciendo una interpretación extensiva de las "deficiencias procesales", comprendería precisamente aquellos supuestos que el derecho mexicano rechaza, como son las improcedencias, de ahí que la atribución de encaminar y "corregir" un presupuesto procesal inexistente (competencia) desborda los cánones tradicionales de la suplencia.

Cabe decir que las instituciones jurídicas de la suplencia de la queja en México y Perú no se refieren a lo mismo, o están conceptualizadas de forma distinta, aunque se puede concluir que la informalidad también abraza al recurso peruano, a diferencia del amparo mexicano, que es más formalista, siendo pocos los requisitos para su interposición, tales como la expresión con la mayor claridad posible, el hecho o la omisión que lo motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre del servidor público o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y las pruebas de cargo.

Sin que sea necesario citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho lesionado, señalando de forma destacada que el recurso no está sujeto a otras formalidades, y que por ello deja de lado toda posibilidad de encontrar en su trámite normas atinentes a los principios de estricto derecho y de suplencia de la deficiencia de la queja.

DISCUSIÓN

Jurisprudencia Latinoamericana en torno al *Iura Novit Curia* y el Recurso Judicial Efectivo

La operatividad del aforismo *iura novit curia* (el juez conoce el derecho) y su entrelazamiento con el principio *da mihi factum, dabo tibi ius* (dame los hechos, te daré el derecho) trasciende las fronteras peruanas y encuentra un desarrollo profuso en el bloque de constitucionalidad de Colombia, Argentina y Chile.

Esta convergencia no debe leerse de forma aislada, sino como la concreción jurisprudencial del estándar de recurso judicial efectivo contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el contexto colombiano, la Corte Constitucional ha determinado que la naturaleza informal de la acción de tutela constriñe al juez a ejercer un rol activo de nivelación procesal, adaptando el derecho aplicable con abstracción de los argumentos de las partes. Un hito que ilustra esta exigencia es la sentencia T-577/17, donde la Sala Novena de Revisión revocó los fallos de la Corte Suprema de Justicia que habían negado una tutela.

El Alto Tribunal Constitucional amparó los derechos fundamentales de la accionante debido a que los órganos ordinarios conocían que, por fallas presupuestarias de la Defensoría del Pueblo, la actora carecía de un patrocinio letrado eficaz para sustentar un recurso extraordinario de casación.

En dicha resolución, la Corte puntualizó que el juez de tutela tiene el deber de analizar el caso más allá de lo alegado por

el accionante, asumiendo una actitud más oficiosa y activa en los casos en que la tutela es invocada por un sujeto de especial protección constitucional o una persona que, por sus particulares circunstancias, ve limitados sus derechos de defensa.

De manera análoga, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina ha articulado este postulado como una salvaguarda del debido proceso y del acceso a la justicia.

Los criterios consolidados por el tribunal federal determinan que la aplicación e interpretación de las normas legales pertinentes queda reservada a los jueces, con abstracción de las alegaciones de las partes, lo que faculta a los magistrados a enmendar el derecho invocado y suplir el omitido (Fallos, 346:891, 2023). Lejos de violentar el principio de congruencia o el derecho de defensa en juicio, esta atribución obliga al juzgador a mantener la supremacía constitucional (artículo 31 de la Constitución Nacional) ante colisiones normativas.

Como se extrae de la jurisprudencia de control constitucional emanada de dicho tribunal (Fallos, 346:512, 2023), la potestad de los jueces de suplir el derecho que las partes no invocan o invocan erradamente incluye el deber de declarar oficiosamente la inconstitucionalidad de las leyes, superando los óbices formalistas que impidan la primacía de la Carta Magna.

Finalmente, la Corte Suprema de Chile ha incorporado el postulado *iura novit curia* como una herramienta de unificación dogmática y control de convencionalidad, pues su Primera Sala ha establecido con firmeza que la fundamentación normativa errónea de la defensa del demandado no constituye excusa para que el tribunal no aplique el precepto correcto.

En consecuencia, mientras el juicio de amparo mexicano se apoya en una sofisticada arquitectura legislativa y jurisprudencial de suplencia para blindar al gobernado contra los rigores del estricto derecho, la experiencia sudamericana (Colombia, Argentina, Chile y Perú) demuestra que el principio *iura novit curia* opera como un equivalente funcional, cuyo aforismo permite a la judicatura flexibilizar las formalidades adjetivas para dar cumplimiento al mandato convencional de ofrecer un recurso rápido, sencillo y efectivo.

El Estricto Derecho y la Experiencia de Países de la Región

El análisis funcional del amparo mexicano frente a los diversos procedimientos de tutela en América Latina permite dilucidar cómo las exigencias adjetivas impactan directamente en la optimización del recurso judicial efectivo, ya que la divergencia fundamental entre estos sistemas procesales radica en la gestión de la asimetría procesal, mientras el modelo mexicano supedita la procedencia de la acción a un rígido andamiaje técnico-formal gobernado por el principio de estricto derecho, los modelos latinoamericanos priorizan el principio de informalidad y la primacía del derecho sustancial.

Para sistematizar la comparación hecha en los apartados previos, se presenta la siguiente matriz conceptual, que sintetiza las variables operativas de cada ordenamiento frente al eje central de la investigación:

Tabla 1

Matriz conceptual del amparo constitucional, según países

PAÍS (MECANISMO)	NIVEL DE FORMALIDAD ADJETIVA	MECANISMO DE NIVELACIÓN PROCESAL	IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA (ART. 25 DE LA CADH)
México Juicio de Amparo	**Alto.** Rigor técnico severo; requiere cita formal de preceptos y patrocinio letrado.	**Suplencia de la Queja Deficiente.** Tasada por materias y sectores vulnerables (Art. 79, Ley de Amparo).	**Restrictivo.** El estricto derecho genera inoperancia de agravios y bloquea el análisis de fondo.
Colombia Acción de Tutela	**Bajo.** Preferente y sumario; prescinde de abogado y de citas normativas explícitas.	**Antiformalismo e Iura Novit Curia.** Rol oficioso y activo del juez constitucional.	**Maximizador.** Garantiza la inmediatez, aunque genera fenómenos de congestión judicial.
Argentina Acción de Amparo	**Medio-Alto.** Disonancia entre el Art. 43 constitucional y la restrictiva Ley 16.986.	**Lura Novit Curia y Doctrina del Daño Irreparable.** Flexibilización pretoriana federal.	**Equilibrado.** Prevalece la supremacía constitucional sobre óbices formales.
Chile Recurso de Protección	**Bajo.** Mínimas reglas procesales; no requiere de abogado ni fundamentación técnica compleja.	**Desformalización Procesal.** Vía de urgencia fáctica preferente sobre la vía ordinaria.	**Ambivalente.** Alta eficacia protectora, pero arriesga la predictibilidad dogmática.
Costa Rica Recurso de Amparo	**Mínimo.** Interposición oral o escrita por cualquier persona; sin autenticación letrada.	**Informalidad como Garantía.** Desplazamiento absoluto de barreras arancelarias.	**Distorsionado.** La laxitud procesal extrema ha derivado en una deriva indemnizatoria tardía.
Paraguay Juicio de Amparo	**Medio-Bajo.** Regulación integrada al Código Procesal Civil; requisitos fácticos mínimos.	**Exclusión** del Estricto Derecho. Mitigación de asimetrías desde la postulación.	**Limitado.** Alta accesibilidad fáctica, pero con prohibición de impugnar actos judiciales.
Ecuador Acción de Protección	**Mínimo.** Postulación oral o escrita; sin patrocinio de abogado obligatorio.	**Jurisdicción de la Libertad.** Obligación de reconversión de procesos mal planteados.	**Complejo.** Máxima apertura democrática contrapesada por una hiperlitigiosidad crítica.
Perú Proceso de Amparo	**Medio.** Modelo residual codificado; exige el agotamiento de las vías previas.	**Lura Novit Curia Extensivo.** Adecuación y reconversión de oficio de presupuestos defectuosos.	**Eficaz.** Flexibilidad pretoriana orientada a la restitución del derecho constitucional.

Nota. Elaboración propia

Con esta tabla integradora se procura dar sistematicidad al contraste de datos, para evita una yuxtaposición de normas, pues la rigidez del principio de estricto derecho en México ofrece una certidumbre predictible que favorece la seguridad jurídica y limita la discrecionalidad del juzgador.

No obstante, al operar como la regla general del control de constitucionalidad, rompe el equilibrio procesal en perjuicio de aquellos gobernados que no se encuentran catalogados en las excepciones de la suplencia de la queja.

Por el contrario, la proscripción del estricto derecho en las experiencias sudamericanas y centroamericanas no ha derivado en una "nada jurídica", sino en el arraigo del principio *iura novit curia* y de la informalidad procesal como mecanismos endógenos de nivelación. En estos sistemas, la carga argumentativa del peticionario se reduce a una exposición clara de los hechos (*da mihi factum*), trasladando al juez constitucional el deber de subsanar el derecho omitido o erróneo (*dabo tibi ius*).

Esta constatación comparada devela que el verdadero desafío del juicio de amparo mexicano consiste en superar la patología de la inoperancia por insuficiencia de los conceptos de violación; porque en la praxis judicial el estricto derecho ha propiciado el uso abusivo de criterios formalistas para omitir el estudio de fondo de los asuntos, desnaturalizando el mandato de contar con un recurso rápido, sencillo y efectivo conforme al artículo 25 de la CADH.

Por consiguiente, la evolución del amparo mexicano hacia un estándar de justicia abierta y convencional no demanda la anulación total de sus instituciones adjetivas, sino en particular

el del estricto derecho, para flexibilizar sus rigores técnicos, teniendo como sustento la incorporación gradual del principio *iura novit curia* extensivo —similar a los modelos de Perú y Colombia— que permitiría a la judicatura federal mexicana corregir las deficiencias normativas y reorientar de oficio los cauces procesales erróneos.

De lograrse una reforma procesal constitucional, esto permitiría transitar de un modelo obsesionado con el blindaje de sus formalidades técnicas a uno comprometido con la restauración inmediata del derecho humano conculcado.

Perspectivas del Análisis Comparativo del Estricto Derecho

El contraste entre el principio de estricto derecho y la informalidad procesal en la región no se limita a una divergencia adjetiva, sino que responde a concepciones filosófico-jurídicas contrapuestas sobre la función del juez constitucional. A partir de los hallazgos del análisis comparativo, esta tensión puede estructurarse bajo cuatro perspectivas doctrinales complementarias:

Perspectiva del Antiformalismo procesal y la Accesibilidad

Desde una óptica garantista, el formalismo técnico del amparo mexicano opera como una barrera de acceso que restringe la tutela jurisdiccional, especialmente para sectores en condiciones de vulnerabilidad.

La experiencia comparada muestra que los modelos de la región resuelven esta asimetría mediante el antiformalismo, mientras que en México la suplencia de la queja es un mecanismo exógeno y restringido por materias (artículo 79 de la Ley

de Amparo), en los sistemas andinos y centroamericanos, la informalidad es el principio rector, pues al remover cargas como el patrocinio letrado obligatorio o la cita exacta de preceptos constitucionales, estos ordenamientos democratizan el acceso a la justicia y optimizan la eficacia del recurso.

En el caso mexicano, aunque la suplencia de la queja suaviza la rigidez, el estricto derecho sigue siendo un obstáculo para una verdadera protección dinámica de derechos fundamentales, en tanto que la realidad jurídica apunta a que la ley debe adaptarse a las realidades sociales y los jueces deben tener el margen suficiente para interpretar la ley de manera que se logren resultados justos y efectivos.

La adopción de un enfoque más flexible podría mejorar significativamente la protección de los derechos fundamentales en el sistema mexicano, sin sacrificar la certeza jurídica, y podría equilibrar mejor la necesidad de seguridad jurídica con la de justicia material.

Pues bien, un enfoque flexible de esos países permite una mayor adaptación a los contextos específicos, garantizando que dicha salvaguarda sea más efectiva y acorde a las necesidades de los ciudadanos, sin perder la coherencia constitucional.

Interpretación Dinámica y Evolutiva del Derecho

El estricto derecho en México ancla la función jurisdiccional a una aplicación silogística y textual de las violaciones reclamadas, limitando la capacidad de los tribunales federales para responder a realidades sociales emergentes.

En contraste, las judicaturas de Colombia, Argentina y Ecuador operan bajo el canon de la interpretación dinámica, perspectiva que concibe a la Constitución como un instrumento vivo; por ende, faculta al juzgador constitucional a adaptar las garantías a las mutaciones del contexto sociopolítico.

Así, la flexibilidad procesal permite que los tribunales decidan el fondo de controversias complejas con base en la realidad material del caso concreto, sin romper la coherencia del ordenamiento constitucional.

Tensión entre Seguridad Jurídica (certeza) y Justicia Material

La resistencia del sistema mexicano a proscribir el estricto derecho se fundamenta en la defensa de la certeza jurídica y la predictibilidad del control de legalidad, reduciendo el margen de discrecionalidad de los jueces.

Empero, la praxis judicial muestra que la rigidez de esta postura técnica termina por sacrificar la justicia material en aras de un purismo procesal; además, el análisis comparado revela que el uso de postulados como el *iura novit curia* o el principio da *mihi factum, dabo tibi ius* en las jurisprudencias argentina y chilena no desmantela la certidumbre del derecho, sino que equilibra la balanza.

De ahí que los jueces sudamericanos enmiendan el derecho sin alterar los hechos de la demanda, garantizando que el rigor técnico no prevalezca sobre la restitución del derecho humano conculcado.

Bloque de Convencionalidad y el Estándar del Recurso Judicial Efectivo

Bajo esta perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, el estricto derecho y el abuso judicial de las declaraciones de "inoperancia de los argumentos" colisionan con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la Corte IDH ha sido enfática en señalar que los Estados violan el derecho a la tutela efectiva cuando imponen formalismos adjetivos que frustran el examen de fondo de las violaciones.

En ese tenor, la adopción en México de un enfoque procesal más elástico y oficioso —inspirado en la reconversión procesal y el rol activo de las judicaturas latinoamericanas analizadas— no representa una concesión sublime al quejoso, sino una obligación convencional urgente para dotar al amparo de una verdadera naturaleza restaurativa.

Puesto que, desde una perspectiva mayormente protectora, en México el estricto derecho asegura un marco legal claro, pero puede restringir la capacidad de los jueces para atender circunstancias particulares y emergentes, lo que podría limitar la salvaguarda de los derechos, especialmente de las personas que no se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Finalmente, se enfatiza la necesidad de que los jueces puedan interpretar la ley conforme a las circunstancias de cada caso, lo que en la práctica permitiría una mejor protección de los derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

El análisis comparativo funcional de la acción de amparo y los procesos equivalentes en América Latina permite arribar a una conclusión teórica fundamental: que la eficacia protectora

de las garantías constitucionales no guarda una relación de proporcionalidad directa con el nivel de sofisticación técnico-adjetiva del ordenamiento procesal.

Mientras el constitucionalismo andino y centroamericano ha priorizado el libre acceso ciudadano, mediante el principio de informalidad y el uso extensivo del postulado *iura novit curia*, el sistema legal mexicano continúa condicionado por una arraigada cultura de rigidez formal cimentada en el principio de estricto derecho.

Esta discrepancia procesal adquiere dimensiones críticas al evaluarse a la luz del principio de igualdad ante la ley, pues el diseño adjetivo del juicio de amparo mexicano ha creado una preocupante asimetría protectora en el acceso a la justicia, a través de la figura de la suplencia de la queja deficiente, contemplada en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

El legislador logró instituir valiosas herramientas de nivelación a favor de ciertos grupos históricamente vulnerables, empero, la persistencia del estricto derecho como la regla procesal supletoria para el resto de los gobernados termina por desproteger a la ciudadanía ordinaria, que constituyen un grueso considerable de la población.

Esta población (gobernados) queda expuesta a la patología judicial de la declaratoria o estimativa de la "inoperancia por insuficiencia de los agravios", donde meros deslices argumentativos truncan el análisis del fondo de las violaciones reclamadas. Lo que es muy común en la justicia federal mexicana.

Por consiguiente, la transición hacia un modelo dialogado de justicia constitucional en México no exige el desmantelamiento de sus instituciones ni la renuncia a la seguridad jurídica, a lo más la supresión del principio de estricto derecho, lo que podría ser viable jurídicamente; porque la experiencia de países como Colombia y Perú demuestra que es factible atenuar las exigencias formalistas sin sacrificar la certidumbre técnica del sistema.

De ahí que la adopción gradual del principio *iura novit curia* con alcance extensivo —que obligue a la judicatura federal mexicana a subsanar el derecho erróneo y a reconducir los cauces procesales defectuosos, cuando los hechos de la demanda sean claros— operaría como una verdadera herramienta de equilibrio procesal.

Inclusive, para que el juicio de amparo mexicano se consolide plenamente como el medio de control constitucional por excelencia, debe romper con la inercia formalista que pervive en su tradición, pues adecuarlo a los estándares del recurso rápido, sencillo y efectivo, previsto por el artículo 25 de la CADH, requiere de una reformulación de sus bases adjetivas.

En conclusión, solamente mediante la proscripción progresiva del estricto derecho y la adopción de un enfoque judicial proactivo se logrará disolver las barreras que fracturan el equilibrio procesal, transitando definitivamente desde un modelo centrado en la rigidez del blindaje normativo hacia una jurisdicción informal pero comprometida con la vigencia real de los derechos humanos.

REFERENCIAS

Abad Yupanqui, S. (1996). El proceso constitucional de amparo en el Perú: un análisis desde la teoría general del proceso. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(85), pp. 15-66. https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3401

Agudelo Ramírez, M. (2005) El recurso de amparo y el Tribunal Constitucional Español, España, pp. 35-53. Consultado en el portal de Internet https://dialnet.unirioja.es › descarga › articulo, el 29 de septiembre de 2024.

Ávila Santamaría, R. (2011) Del amparo a la acción de protección jurisdiccional, *Revista Ius del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Año V, No. 27 ene./jun. 2011, México, pp. 95-125. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000100006

Benítez, L. (1997) Análisis Comparativo entre Hábeas Data y Acción de Amparo en Paraguay, *Revista Ius et Praxis*, vol. 3, núm. 1, 1997 Universidad de Talca, Chile, pp. 176-178. https://www.redalyc.org/pdf/197/19730116.pdf

Bordali Salamanca, A. (2011) El recurso de protección chileno al banquillo, *Revista Ius de Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Vol. 5, número 27 Puebla ene./jun. 2011, México, pp. 58-71. https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/79

Eto Cruz, G. (2013). El proceso constitucional de amparo en la Constitución de 1993 y su desarrollo. *Pensamiento Constitucional* **N° 18** / ISSN 1027-6769, pp. 146-174. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/es/article/view/8952

Ferrer Mac-Gregor, E. (2004). *El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 353-375. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/viewFile/30306/27355

Hernández Valle, R. (2019). La eclosión del recurso de amparo en Costa Rica (problemas y posibles soluciones). En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (Coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia* (Tomo I, pp. 587-599). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. https://vlex.com.mx/vid/eclosion-recurso-amparo-costa-1097406674

Lovera Parmo, D. y Perricone, A. (2022) ¿El recurso de protección chileno como oportunidad para la movilización legal? Más allá de las cortes (y sus sentencias), *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* **Núm. 47, Julio-Diciembre 2022, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ-BJV, 2022, pp. 157-186.** https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932022000200157

Maraniello, P.A. (2011). El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales. *Rev. IUS* [online]. 2011, vol.5, n.27, pp.7-36. ISSN 1870-2147. https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n27/v5n27a2.pdf

Ortega Rivero G. (1993) ABC de la Acción de Tutela. Guía práctica y Jurisprudencia. *Monografías jurídicas*. Editorial Temis, S.A, Santa Fe, Bogotá, Colombia. 1993. pp.1-2, citado en el Informe que presentó Miguel Enrique Sánchez Frías, en la ponencia del Ministro José Ramón Cosío Díaz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, La defensa de los derechos en Colombia: Un análisis comparado, pp. 8 y 9, consultado el 26 de septiembre de 2024. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/135 miguel-enrique-sanches-frias.pdf

Rubio Llorente, F. (1998). La configuración de los derechos fundamentales en España en *Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio*, San José Costa Rica: Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Vol. II, pp. 1329-1343. Citado por landa, C. (2011). El proceso de amparo en América Latina. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XVII, p. 210. ISSN: 1510-4974.

Salazar Villalba L. y Cadena Moreno J. (2022). La acción de tutela comparada con otros procedimientos de amparo establecidos en América Latina, RIU - *Repositorio Institucional Universidad Libre*, oai:repository.unilibre.edu.co:10901/23071, consultado el 26 de septiembre de 2024, en la dirección electrónica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/.

Silvero Salgueiro, J. (2008) Justicia constitucional y amparo en Paraguay en *La Ciencia del Derecho Procesal: Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio,* pp. 575-590, consultado en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2557/29.pdf.

Trujillo Tamayo, E., López Ruiz, I, y Aguirre Hernández, G. (2022) Eficacia de la garantía de acción de protección. Análisis de casos: Cantón Ibarra, año 2019, *Revista de Investigación en Ciencias Jurídica*s, Volumen 5, No. 17, julio-septiembre, ISSN: 2631-2735, https://revistalex.org., pp. 362-383.

Zweigert, Konrad y Kötz, Hein, Introducción al derecho comparado, 3a. ed., trad. de Arturo Aparicio Vázquez, México, Oxford University Press, 2002. Citado por Mancera Cota, A. (2008). Consideraciones durante el proceso comparativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 41(121). http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/art/art7.htm#N34

Legislación Nacional e Internacional

Argentina:

Constitución de la Nación Argentina. 22 de agosto de 1994.

Ley 16.986. Reguladora de la Acción de Amparo. 19 de octubre de 1966.

Ley 2.145. Reguladora de la Acción de Amparo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 29 de noviembre de 2006.

Chile:

Constitución Política de la República de Chile. 11 de agosto de 1980.

Colombia:

Constitución Política de la República de Colombia. 4 de julio de 1991.

Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. 19 de noviembre de 1991. Diario Oficial No. 40.165.

Costa Rica:

Ley de la Jurisdicción Constitucional N.º 7135. 11 de octubre de 1989. La Gaceta N.º 198.

Ecuador:

Constitución de la República del Ecuador. 20 de octubre de 2008. Registro Oficial N.º 449.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 22 de octubre de 2009. Registro Oficial N.º 52.

México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917 (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación).

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2 de abril de 2013. Diario Oficial de la Federación.

Paraguay:

Constitución de la República del Paraguay. 20 de junio de 1992.
Ley N.º 1337/88. Código Procesal Civil de la República del Paraguay [Capítulo XI: Del Amparo]. 4 de noviembre de 1988. [1]

Perú:

Constitución Política del Perú. 29 de diciembre de 1993.

Ley N.º 31307. Nuevo Código Procesal Constitucional. 23 de julio de 2021. Diario Oficial El Peruano.

Tratados Internacionales

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José). https://www.oas.org

Fuentes Jurisprudenciales Internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1997). *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_34_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988). *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras.* Fondo. Serie C N.º 4. Sentencia de 29 de julio de 1988. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1989). *Caso Godínez Cruz vs. Honduras.* Fondo. Serie C N.º 5. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 490. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1989). *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales vs. Honduras.* Fondo. Serie C N.º 6. Sentencia del 15 de marzo de 1989. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_06_ing.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). *Caso Cantos vs. Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97. https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/65110

Corte Constitucional de Colombia

Corte Constitucional de Colombia (2001, 29 de junio). Sentencia T-684/01 (Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa).https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-684-01.htm.

Corte Suprema de la Nación Argentina

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2024, 4 de marzo). Sumario de fallo: *"Facultades del juez, prueba, debido proceso". Id SAIJ: SU50019164, cuyo sumario dice: "La facultad decisoria es de la judicatura o los jueces, de conformidad a las pruebas rendidas por la fiscalía bajo el contralor de la defensa. Así funciona el debido proceso legal, donde aplica el aforismo latino iura novit curia".* https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2023, 31 de agosto). Sumario de fallo: *"De conformidad al principio iura novit curia, la aplicación e interpretación de las normas legales pertinentes queda reservada a los jueces con abstracción de las alegaciones de las partes, es decir, que los magistrados pueden enmendar el derecho invocado y suplir el omitido, y esto hace que sea necesario pronunciarse acerca de cuál es la ley aplicable al caso. Ello es así, sin infracción a los principios de congruencia y de defensa en juicio, puesto que es a los jueces a quienes corresponde calificar jurídicamente las circunstancias fácticas con independencia del derecho que hubieran invocado las partes, en tanto y en cuanto, no alteren los hechos o se tergiverse la naturaleza de la acción deducida"*. https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2023, 14 de junio). Sumario de fallo: *"Si bien las facultades judiciales no pueden efectuar declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes en abstracto, no se sigue de ello la necesidad de petición expresa de la parte interesada, pues como el control de constitucionalidad versa sobre una cuestión de derecho y no de hecho, la potestad de los jueces de suplir el derecho que las partes no invocan o invocan erradamente -iura novit curia- incluye el deber de mantener la supremacía de la Constitución (artículo 31 de la Constitución nacional), aplicando en caso de colisión de normas, la de mayor rango, la constitucional, desechando la de rango inferior"*. https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/

Corte Suprema de Chile

Corte Suprema, 24 de marzo de 1955, R.D.J., t. 52, sec. 1ª, p. 148. Así también, en forma clara y categórica, se pronunció la Corte de La Serena, al indicar "la cita equivocada que haga el actor de disposiciones legales no altera lo sustancial de la demanda ni la fisonomía de la acción, error que no obliga al juez de la causa, pues es éste a quien le corresponde aplicar independientemente el derecho". https://www.pjud.cl/tribunales/corte-suprema

ESCRITURAS PÚBLICAS SIMULADAS EN EL SISTEMA PENAL BOLIVIANO: ANÁLISIS DOGMÁTICO Y PERSPECTIVAS DE TIPIFICACIÓN

Simulated Public Deeds in the bolivian Penal System: Dogmatic Analysis and Perspectives on Typification

DOI: https://doi.org/10.69633/kw1zmv14
Recibido: 29/11/2026 Aceptado: 03/10/2026

*Aldo Ruben Silva Espinoza

ORCID: https://orcid.org/0009-0005-5870-5745
Universidad Mayor de San Andrés
aldosies@hotmail.com

RESUMEN

En Bolivia, la Ley del Notariado Plurinacional prohíbe a los notarios de fe pública autorizar con conocimiento escrituras simuladas, lo que se sanciona como falta gravísima, y que tiene como consecuencia la destitución o inhabilitación definitiva para el ejercicio del servicio notarial. Esta investigación, busca determinar cuál es la responsabilidad penal del notario por la autorización de escrituras simuladas y su tipificación en el Código Penal. Con este propósito, se examina la doctrina más relevante para comprender la institución de la simulación en el sistema penal boliviano, así como para determinar si ésta se encuentra comprendida en los delitos de falsedad material o ideológica; identificando de esta manera cuál figura se ajusta a la autorización de escrituras simuladas. Para ello, se analizan las normas relativas al tema en la legislación sustantiva civil, encontrando que nuestro Código Civil reconoce y da por válida a la simulación. Finalmente, apuntamos a que la autorización de escrituras simuladas sea considerada como un tipo penal independiente dentro de nuestro Código Penal, debido a que es una situación propia del servicio notarial.

*Licenciado en Ciencias Políticas y Licenciado en Derecho, ambas por la Universidad Mayor de San Andrés. Diplomados en Gerencia Pública, Educación Superior y Derecho Constitucional, además de estudios de posgrado en Derecho Penal. Magíster en Derecho Notarial por la Universidad Andina Simón Bolívar.

Palabras Clave: *escrituras públicas, simulación, autenticidad, legalidad, falsedad material y falsedad ideológica.*

ABSTRACT

In Bolivia, the Plurinational Notary Law prohibits Notaries Public from knowingly authorizing simulated deeds, sanctioning this as a very serious offense that results in dismissal or permanent disqualification from practicing as a notary. This research seeks to determine the criminal liability of notaries for authorizing simulated deeds and its classification in the Penal Code. To this end, the most relevant legal doctrine is examined to understand the concept of simulation within the Bolivian penal system, as well as to determine whether it falls under the crime of material falsification or the crime of ideological falsification; thus identifying which legal category applies to the authorization of simulated deeds. The relevant provisions of substantive civil law are analyzed, revealing that the Civil Code recognizes and validates simulation. Finally, we argue that the authorization of simulated deeds should be considered an independent criminal offense within the Penal Code, given that it is a situation inherent to notarial practice.

Keywords: *public deeds, simulation, authenticity, legality, material falsehood and ideological falsehood*.

INTRODUCCIÓN

La Ley 483 del Notariado Plurinacional, vigente en Bolivia desde enero de 2014, en su artículo 20, inciso m prohíbe a los notarios de fe pública autorizar escrituras simuladas; esta acción es considerada una falta gravísima, por proceder a dicha autorización conociendo el impedimento legal; la consecuencia de este acto es la destitución e inhabilitación definitiva para el ejercicio del servicio notarial, además de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Respecto a la responsabilidad penal que pudiera haber producto de un proceso disciplinario, es necesario determinar cuál es el sentido jurídico correcto de lo que debe entenderse (en materia penal) por simulación en las escrituras públicas. Es un aspecto de suma importancia, pues por lo general la simulación de escrituras públicas suele entreverarse con el delito de falsedad, y si de ésta se trata, corresponderá dilucidar si se refiere a una falsedad material o a una falsedad ideológica.

En general, las escrituras simuladas traen complicaciones legales al considerarse una maniobra fraudulenta por más de que hayan sido realizadas con conocimiento y consentimiento de las partes, pues su objetivo ha sido producir con engaño la apariencia de un negocio jurídico irreal, que no existe o que es distinto de aquel que realmente se ha llevado a cabo. Lamentablemente en muchos casos involucra la buena voluntad del notario.

El problema se agrava cuando un escrito simulado es utilizado para encubrir una realidad jurídica distinta o inexistente. De ahí que la detección de los casos de simulación resulta

sumamente compleja, más aún cuando en la legislación penal no se define claramente cuál es el tratamiento jurídico de las escrituras públicas simuladas; así, es necesario establecer la relevancia penal de la simulación.

Como se sabe, el derecho penal asocia los hechos estrictamente determinados a la ley como presupuesto, que tiene una pena como consecuencia; todo ello con el objetivo de proteger los bienes fundamentales del individuo y de la sociedad. Recordar el aforismo *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* (ningún delito, ninguna pena sin ley previa), incorporado como un principio del derecho penal internacional, en el sentido en que para que una conducta sea calificada como delito, debe estar establecida como tal en la ley y con anterioridad a la realización de la misma.

En consecuencia, se debe precisar si aquella prohibición contenida en el artículo 20 de la Ley 483 resulta en sus efectos ser o no un acto punible, si al considerarse una falta gravísima en verdad existe la responsabilidad penal, independientemente de la responsabilidad disciplinaria a que hace referencia el artículo 97 de la referida ley. Deberá determinarse si efectivamente se está frente a la comisión de un delito, entendido como toda acción u omisión penada por la ley. Aquí no se debe olvidar que el notario de fe pública otorga autenticidad y legalidad a instrumentos en que se consignan hechos, actos y negocios jurídicos, todo esto conforme al principio de rogación, es decir, a partir de la solicitud de las o los interesados.

Lo descrito permite además preguntar si la otorgación de escrituras públicas simuladas debe considerarse una conducta penalmente relevante o si su sanción debe limitarse solo al ámbito civil, pues, como se dijo, en el Código Penal boliviano

no existe una regulación específica sobre esta figura, aspecto que genera un vacío normativo.

Pese a que la autorización de escrituras simuladas puede servir para defraudar el patrimonio ajeno, hoy existen contratos engañosos realizados de manera consciente e intencional por las partes, que generan responsabilidad disciplinaria y penal para el notario, quien de ninguna manera tuvo la voluntad de cometer o ser parte de un hecho ilícito, pero que es procesado como autor de la simulación del negocio jurídico, bajo el supuesto de falsedad ideológica.

Así, el tema de presente investigación reviste particular importancia por referirse al análisis dogmático jurídico de la simulación de las escrituras públicas en el sistema penal boliviano, como facultad del notario de fe pública en la otorgación de autenticidad y legalidad a los instrumentos que consignan hechos, actos y negocios jurídicos. Se trata de una cuestión de relevancia social, en el sentido en que el otorgamiento de estos contratos simulados constituye un atentado al patrimonio ajeno y de terceros.

Este estudio se justifica, entonces, en la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica y preservar la confianza social en los instrumentos autorizados por los notarios, contribuyendo a cerrar una brecha en la tutela de dicha fe pública, actualmente abordada de manera insuficiente desde la perspectiva del delito de falsedad ideológica.

Diversos autores han abordado la problemática desde la óptica civil y penal. Al respecto, Pither Galindo (2011) señala que el acto jurídico puede ser legal o ilegal, dado que, como afirma Ferrara, no se debe confundir la intención de engañar con la

intención de causar daño, ya que la simulación en sí misma no es ni legal ni ilegal. Un acto puede ser considerado ilegal debido a su objetivo, es decir, si a través del acto simulado se busca perjudicar a un tercero (p. 2).

La simulación es lícita cuando no viola la ley ni perjudica a terceros. Estos contratos pueden ser utilizados por conveniencia entre las partes involucradas y por ello no tienen un propósito ilícito.

La simulación lícita no persigue fines dolosos o perjudiciales, más bien puede tener motivaciones inocentes o de orden moral, como evitar conflictos con personas que se juzgan con derecho a idéntico beneficio, ponerse a salvo de indiscreciones o impedir que el público se ponga al corriente de ciertos negocios; o bien por modestia o desinterés, para realizar anónimamente determinada disposición de bienes.

En cambio, la simulación será ilícita cuando perjudique derechos de terceros o viole normas imperativas; por consiguiente, se podrá anular el acto jurídico cuando se base en este tipo de simulación, por lo que, en su descripción constara la específica transgresión a la ley y el perjuicio concreto a terceros.

La distinción entre simulación lícita e ilícita es decisiva en el derecho moderno, ya que determina las consecuencias legales y la validez de los contratos. Mientras que, la simulación lícita puede ser aceptable bajo ciertas condiciones, la simulación ilícita es condenada por el ordenamiento jurídico, debido a su naturaleza engañosa y perjudicial.

Al respecto, las circunstancias o condiciones necesarias para que un contrato sea considerado como simulado han sido establecidas por distintos autores; así, sus elementos constitutivos son:

- *Acuerdo de simulación*, por el cual las partes han pactado voluntaria e intencionalmente la creación de un contrato que no expresa su verdadera intención.

Carolina Deik Acosta (2010) refiere que la doctrina y la jurisprudencia establecen que se requiere el acuerdo entre las partes para llevar a cabo un negocio aparente, con el objetivo de fingir ante terceros la verdadera realidad del convenio. De esta manera, todas las partes del contrato actúan de forma consciente con la intención de crear una ilusión frente a terceros. Es precisamente este aspecto el que distingue a la simulación del dolo o de la reserva mental, que ocurre cuando dicho fin surge y se materializa solo por una de las partes (p. 385).

- *Existencia de dos declaraciones*, una aparente y otra simulada, por lo cual una declaración es externa y presentada ante terceros, habiendo otra interna, que contiene el verdadero acuerdo entre las partes.

Al respecto, Deik Acosta afirma que la simulación se basa en la discrepancia entre el contrato que las partes quieren y lo que se muestra al público. Este último es un contrato ilusorio, que oculta su verdadera voluntad de no celebrar ningún contrato, o de hacer otro distinto, o con estipulaciones diferentes a las anunciadas, o, incluso, con otra persona que no es la que se presenta como parte (p. 388).

- *Intención de engañar*, destinada generalmente a eludir obligaciones contraídas y engañar a terceros.

Acudiendo nuevamente a Deik Acosta (2010), la autora explica que es obvio que el propósito deliberado de dicho acuerdo es engañar a terceros. No obstante, a diferencia de lo que sostiene Wolf acerca de la necesidad de "completar el engaño", lograr el objetivo deseado no es un componente fundamental para que la simulación se establezca (pp. 386- 387).

Existe una intención deliberada de engañar a terceros, pero no es necesario que ese engaño sea consumado o que los terceros sean efectivamente perjudicados. La intención de engañar es suficiente para que se configure la simulación, independientemente de que si el engaño sea efectivo o no.

De esta manera, la simulación de un contrato tendrá efectos civiles cuando éste sea ilícito y perjudique a terceros, situación que no sucede cuando se quiere determinar el tipo penal de esta figura, pues existen ambigüedades respecto a la tipificación del hecho, contexto que requiere un planteamiento con los elementos propios del contrato simulado, debiendo concentrarse en la coautoría del delito, consistente en que las partes intervinientes del contrato pretenden perjudicar a un tercero.

Existen diversas tendencias doctrinarias que describen el contrato simulado a partir de su contextualización en el Código Civil, considerando su origen, forma y consecuencias jurídicas, en analogía con los principales tipos penales que han desarrollado los efectos de este fenómeno. Todo ello, con el propósito de contribuir a una aplicación coherente de los tipos penales asociados hoy con el otorgamiento de contratos simulados.

Así, surge un tipo penal específico que esencialmente se distingue de la falsedad ideológica, figura tan usada hasta hoy para condenar la otorgación y autorización de escrituras simuladas por parte del notario de fe pública.

Distintos países siguen esta corriente, optando que el contrato simulado sea visto como un elemento constitutivo de un delito, considerando la voluntad e intencionalidad de las partes suscribientes de afectar a un tercero ajeno al contrato.

En España, el contrato simulado está regulado en el artículo 251.3 del Código Penal, y lo refiere como una de las modalidades del delito de estafa. En tal sentido, los bienes jurídicos protegidos por este delito vienen a ser los mismos que para el de estafa, el patrimonio y el orden socioeconómico.

Es considerado como un delito doloso, debido a que el sujeto activo es consciente de la acción que está realizando, un hecho ilícito que atenta y afecta a los intereses de terceros.

Artículo 251. Será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años: (...)

3. El que otorgare en perjuicio de otro un contrato simulado.

Al respecto, la Sentencia SAP BA ME-3 20/19 refiere que, en cuanto al tipo delictivo Nro. 3, se debe hacer notar lo siguiente: 1) el hecho de que un contrato se adjudique como sinónimo de emisión de un documento público o privado y mediante el cual se ponga de relieve una actividad jurídica sin existencia real (simulación absoluta) o con ocultación del verdadero contrato (simulación relativa); o en su naturaleza, 2) el resultado de la simulación es una evaluación materialmente

perjudicial, de conformidad con las normas jurídicas que rigen el tráfico de mercancías, es decir, que procede de tal contrato; en relación con la causa y el efecto, el daño a un tercero del contenido material, siendo el sujeto pasivo un tercero distinto de los que participan físicamente en el contrato simulado; y (3) conocimiento y libre voluntad de la simulación realizada, de la que debe derivarse, claramente, la existencia de una tendencia a causar daños patrimoniales, que ha de ser beneficiosa para los sujetos activos de la acción.

Esto significa que la simulación de contratos se otorga en un contrato (público o privado) como si fuera un negocio jurídico real, pero que en realidad es una simulación (absoluta o relativa). Esta simulación causa un perjuicio patrimonial a un tercero, que no participó directamente en el contrato simulado, y se hace con la intención consciente y voluntaria de causar ese daño, para beneficio de los sujetos activos.

Adriana Villacis y Adrián Tenorio (2020) indican que España tiene el mejor sistema legal para los contratos criminales, pues su experiencia comenzó en 1848, con su Código Penal, lo que influyó en otros países de habla hispana. Esta regla no ha cambiado mucho desde que se convirtió en una ley (p. 8).

Entonces, la simulación contractual tipificada en el Código Penal español considera a este delito como una modalidad de estafa y se produce cuando se elabora un contrato con la finalidad de engañar a terceros y causarles un perjuicio patrimonial.

En Argentina, los contratos simulados son punibles por su Código Penal, en su artículo 173.6, estableciendo que este contrato es aquel que se creó con la intención de engañar,

generando la apariencia de un contrato que no existe o es diferente al que efectivamente se realizó.

Respecto al bien jurídico protegido por este delito, ello viene a ser la propiedad, y está considerado dentro de las estafas y otras defraudaciones.

Artículo 173. Sin perjuicio de la disposición general del artículo precedente, se considerarán casos especiales de defraudación y sufrirán la pena que él establece: (...)

6. El que otorgare en perjuicio de otro, un contrato simulado o falsos recibidos;

Según Adriana Villacis y Adrian Tenorio (2020), quienes analizan diversas legislaciones respecto al delito de la simulación de un contrato, Argentina también tiene muchas leyes e ideas sobre cómo lidiar con el crimen. Hizo de la simulación un delito a su manera en 1921 y no lo cambió desde entonces. El artículo 173 expresa que los legisladores argentinos querían hacer más de lo que la ley española dice, aunque básicamente la copiaron, añadiendo que cualquier persona que mienta sobre algo que obtuvo de alguien para perjudicar a otro será castigado (pp. 8-9).

Este artículo indica que será reprimido con prisión de un mes a seis años el que, en perjuicio de otro, otorgare un contrato simulado o falsos recibos; artículo que es relacionado con el delito de defraudación, específicamente cuando se utiliza la simulación de contratos o la falsificación de recibos para obtener una ventaja indebida.

El Código Penal chileno, en su artículo 471.2, comprende la figura de la otorgación de contrato simulado en perjuicio de otro dentro del capítulo de Estafas y otros engaños, el mismo que está descrito de la siguiente manera:

Artículo 471. Será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimos o multa de once a veinte unidades tributarias mensuales: (...)

2.° El que otorgare en perjuicio de otro un contrato simulado.

Entendido así, un contrato simulado será aquel en que los contratantes realizan una declaración de voluntad, con la intención de engañar, dando la apariencia de un contrato que en la realidad no existe o es completamente distinto al que se hizo, de tal manera que llega ser contrario a derecho.

Erasmo Salinas (2017) al analizar el tratamiento jurídico chileno sobre la simulación de contrato, refiere que no hay duda de que la complejidad del tipo penal establecido es limitada. "Exige simplemente que se otorgue, o sea, que se estipule o que se establezca un contrato simulado, y que con ello se cause un perjuicio a otras personas, perjuicio que por las razones aducidas ha de ser patrimonial", según Manuel de Rivacoba. Sin lugar a dudas, el perjuicio es un componente clave en la consumación de una estafa. Para que sea válido, debe tener las siguientes características:

a) Tiene que ser patrimonial, es decir, capaz de ser valorado económicamente.

b) Debe ser real y eficaz. Esta característica definirá la consumación del fraude, porque sucederá en el instante en que

se haya causado un daño real y efectivo al patrimonio de la víctima.

c) Debe ser provocado por el engaño. Si no existe una relación de causalidad, entonces el delito de estafa no se establecería (pp. 30 – 31).

Es necesario resaltar que, según el Código Penal de Chile, efectivamente se debe causar un daño o perjuicio a otra persona.

Como se puede observar del ámbito iberoamericano, se enfatiza la necesidad de reformar las legislaciones penales para incluir la simulación como delito autónomo, diferenciándolo de la falsedad ideológica. En el contexto boliviano, la Ley 483 del Notariado Plurinacional no tipifica la escritura simulada como infracción penal, limitándose a sanciones administrativas y civiles, lo cual deja sin respuesta legal a conductas dolosas de alta gravedad.

Por tanto, el estado actual de la cuestión revela una insuficiencia normativa y una laguna dogmática en torno a la tipificación penal de las escrituras simuladas.

MÉTODOS

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con base en el método jurídico dogmático, orientado al análisis del ordenamiento penal vigente y de la doctrina especializada.

En cuanto al diseño metodológico, se utilizó el método descriptivo-analítico, que permitió identificar la configuración conceptual y los elementos constitutivos de la simulación en la escritura pública.

Asimismo, se usó el método comparativo, que posibilitó analizar las legislaciones de España, Argentina y Chile, que contemplan la simulación de escrituras como punibles.

Respecto a la técnica documental, se empleó la revisión y análisis de textos legales, doctrina jurídica, sentencias judiciales y artículos científicos a partir de la promulgación de la Ley 483 (25 de enero de 2014) hasta la fecha, incluyendo aquellos que mencionan expresamente el concepto de escrituras simuladas y su posible tipificación, excluyendo a los que solo citan el concepto de forma tangencial.

Entonces, las fuentes primarias han sido el Código Penal boliviano, la Ley del Notariado 483, y la jurisprudencia nacional e internacional.

En cuanto a las fuentes secundarias, se recurrió a la doctrina jurídica y artículos científicos sobre fe pública, falsedad y simulación.

De esta manera, la información obtenida fue sistematizada mediante el análisis de contenido jurídico y categorizada según los siguientes ejes:

a) Naturaleza jurídica de la simulación.
b) Relación con la falsedad ideológica.
c) Posible tipificación penal autónoma.

RESULTADOS

Análisis de la Simulación en el Código Civil Boliviano

El Código Civil es la única norma nacional que reconoce y da como válida la figura de la simulación en los contratos, estableciendo para ello requisitos de sustancia y forma, y que los mismos no infrinjan la ley ni perjudiquen a terceros.

Artículo 543. (EFECTOS DE LA SIMULACIÓN ENTRE LAS PARTES).- I. En la simulación absoluta el contrato simulado no produce ningún efecto entre las partes. II. En la relativa, el verdadero contrato, oculto bajo otro aparente, es eficaz entre los contratantes si reúne los requisitos de sustancia y forma, no infringe la ley ni intenta perjudicar a terceros.

El parágrafo I hace referencia exclusivamente a la simulación absoluta; establece que no produce efectos entre las partes, debido a que no se quiere concertar contrato jurídico alguno.

Mientras que el parágrafo II, sobre la simulación relativa, refiere que se quiere celebrar un contrato distinto del que aparece, determinando por ello su eficacia con la consideración de determinados requisitos, en el entendido de que las partes han querido celebrar un contrato distinto al contrato aparente, por lo que el contrato simulado tiene efectos entre ellas.

Este ordenamiento dispone que para que el contrato oculto tenga validez, debe cumplir con requisitos de sustancia y forma y el no perjuicio a terceros, respetando con ello la voluntad de los contratantes, de exponer un contrato de simple apariencia y que no se encuentra viciado en cuanto a los requisitos mencionados.

La concurrencia de los requisitos de sustancia y forma, además del no perjuicio a terceros, deben darse en el contrato querido, es decir, en aquel que se ha ocultado.

No obstante, para que el contrato simulado sea eficaz, se requiere el consentimiento de las partes, el objeto, la causa y la forma, siempre que sea exigible (Art. 452 del Código Civil).

Alrtículo 544. (EFECTOS CON RELACIÓN A TERCEROS).- I. La simulación no puede ser opuesta contra terceros por los contratantes. II. Los terceros perjudicados con la simulación pueden demandarla nulidad o hacerla valer frente a las partes; pero ello no afecta a los contratos a título oneroso concluidos con personas de buena fe por el favorecido con la simulación.

El parágrafo I ordena la restricción concerniente a que la simulación no puede ser opuesta por las partes del contrato contra terceros que de buena fe y a título oneroso han adquirido derechos del titular fingido.

Los terceros que adquieren derechos del titular fingido serán catalogados de buena fe si en el momento de la adquisición ignoraban la simulación, ni estaban en la posibilidad de conocerla, por lo que el negocio se realizó normalmente; lo contrario a esto, sería actuar de mala fe. La buena fe se presume y quien la niegue debe probarla. En este entendido, los terceros pueden valerse de la simulación frente a las partes cuando ésta perjudica sus derechos.

Respecto al parágrafo II, los terceros perjudicados por la simulación están facultados para solicitar la nulidad del contrato simulado, pudiendo dirigir su acción en contra de las partes de dicho contrato. Su legitimación radicará en el

interés de desmentir el contrato simulado, en cuanto perjudica sus derechos.

Artículo 545. (PRUEBA DE LA SIMULACIÓN).- I. La prueba de la simulación demandada por terceros puede hacerse por todos los medios, incluyendo el de testigos. II. Entre las partes solo puede hacerse mediante contradocumento u otra prueba escrita que no atente contra la ley o el derecho de terceros.

En cuanto a la prueba y sus medios, los terceros podrán probar la simulación a partir de testimonios, documentos, declaraciones, evidencias, comportamientos, etc., en conformidad con lo estipulado por el artículo 144 del Código Procesal Civil.

Sin duda, probar la simulación por terceros no es una tarea sencilla, porque se carece de la prueba directa para echar por tierra la presunción de validez del contrato, razón por la cual se obliga a los terceros a recurrir a pruebas indirectas o indicios que permitan establecer presunciones ante la autoridad jurisdiccional.

En lo referente al contradocumento, se dispone que su valor radica en ser un medio que pruebe la simulación, entendiendo que es un producto de la manifestación de voluntad real frente al contrato aparente, siempre y cuando reúna los requisitos esenciales para su validez y no perjudique el derecho de terceros.

El Código Civil boliviano no define ni regula de manera específica el contradocumento, tampoco determina la forma en que debe presentarse. La práctica en la actualidad ha instituido el empleo del Documento Privado con Reconocimiento de Firmas y Rúbricas como una forma de dar seguridad y

autenticidad al contenido del documento, situación que no deja de lado el uso del documento privado simple o de aquellos debidamente protocolizados y otorgados por un Notario de Fe Púbica.

Según el Diccionario panhispánico del español jurídico, el contradocumento es un *"Documento otorgado para alterar o desvirtuar lo anteriormente pactado en escritura pública"*.

Este documento contiene la declaración de carácter interno de las partes de quesu objetivo es precisar que el contrato ha sido simulado.

Según Rosana Gimeno (s/f), las condiciones que debe cumplir el contradocumento son: tiene que ser firmado por las partes o por la parte a la que se opone; es posible que sea redactado en un instrumento público o privado; debe hacer referencia al acto llevado a cabo por las partes y si es con simulación total, parcial, absoluta o relativa, ya sea lícita o ilícita, precisando el significado del negocio verdadero; puede exponerse antes, al mismo tiempo o después de la celebración del negocio simulado; solo se necesita que exista una unidad de vinculación entre ellos (p. 192).

No cabe duda que el contradocumento es la principal prueba utilizada para demostrar que el contrato es simulado, pues tiene la calidad de desmentir lo pactado en un instrumento público, produciendo efectos solo entre las partes contratantes, más no oponerse en contra de terceros.

De lo enunciado arriba, se advierte que, según el Código Civil, la simulación no está prohibida por el ordenamiento jurídico nacional y reconoce su validez y eficacia, razón por

la cual, si no afecta a terceros, es un contrato perfectamente lícito; será ilícito cuando, además de engañar a terceros, se los pretenda perjudicar, pues el contrato simulado se elabora con dolo, con el interés de perjudicar, provocando con ello un daño patrimonial a terceros.

En este sentido, el tercero perjudicado deberá probar el daño sufrido producto del contrato simulado, además de demostrar haber sufrido afectación y vulneración, haciendo uso de su derecho subjetivo, de tal modo que se haga titular en el proceso para poder iniciar una demanda de nulidad.

An*á*lisis de la Simulaci*ón* en el C*ó*digo Penal Boliviano

Revisado el Código Penal, no se encontró una figura específica ni derivadas que hagan referencia al otorgamiento de escrituras simuladas en perjuicio de otros; lo que se halló más bien son delitos independientes, cuya comisión surge del uso de instrumentos públicos y que tienen que ver básicamente con las falsedades.

Como ya se observó, el Código Civil tampoco ofrece una regulación especial que precise las causales para determinar la responsabilidad civil del notario de fe pública en un caso de simulación de contrato, más aún cuando la propia Ley del Notariado prohíbe al notario autorizar con conocimiento escrituras simuladas; esta enunciación, sin embargo, cae en lo subjetivo, cuando la escritura pública es producto de los escritos presentados por los intervinientes que, en la mayoría de los casos, ya llevan su documento elaborado y redactado por un abogado, y el notario solo tiene la función de transcribir esos documentos, que luego serán minutas, contratos, poderes, certificaciones, actas, comprobantes de impuestos,

declaraciones, entre otros; adquiriendo legalidad y validez cuando el notario los transcriba, firme y autorice con sus sellos, juntamente con la aceptación de los intervinientes.

Frente a esta realidad, se propone estudiar los delitos de falsedad para establecer si conllevan la simulación contractual como parte integrante.

Falsedad Material

Según Benjamín Miguel Harb (2002), la falsedad material, conocida también como "real", ocurre cuando es posible identificar y probar físicamente que se ha modificado un documento después de haber sido creado. Se refiere a la escritura en sí misma, ya sea de manera total o parcial. En el fondo, alude a la veracidad del documento, es decir, que efectivamente proviene de su autor. La falsedad debe ser una distorsión de la verdad (p. 93).

Al respecto, el Código Penal tipifica este delito como sigue:

Artículo 198. (FALSEDAD MATERIAL). El que forjare en todo o en parte un documento público falso o alterare uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio, incurrirá en privación de libertad de uno (1) a seis (6) años.

Lo primero que se precisa aquí es la existencia de un documento público, que luego será falsificado; entendiendo como *documento público*[1] aquel que formalmente se genera ante una autoridad pública, que no necesariamente será el Notario de Fe Pública, sino también determinadas autoridades que también gozan de la fe pública por delegación del Estado.

1 Se entiende por documentos públicos aquellos a los cuales el notario de fe pública o un funcionario público, como delegados del Estado, otorgan la debida autenticidad.

Por otro lado, la conducta del autor del hecho será fabricar el documento público, creándolo en todo o en parte, lo que demuestra que la falsedad material tiene en su naturaleza la construcción de un documento público falso, que debe ser lo más semejante al documento original, verdadero.

Una muestra confirmatoria de este delito la sugiere Mónica Necchi (2011), cuestionando: ¿Es posible que un notario cometa el delito de falsedad material? La respuesta es afirmativa: un notario puede elaborar un documento público falso en su totalidad o solo en parte. Por ejemplo, el notario emite un testimonio de una escritura que carece de matricidad o que no fue validada debido a la ausencia de la firma de los comparecientes. También puede expedir un testimonio que no coincide con la matriz y presenta un sello falso del Registro de la Propiedad Inmueble. ¿Es frecuente este tipo de delito? No he logrado encontrar (no estoy diciendo que no exista) ninguna condena por falsedad material (p. 73).

Esto muestra que el delito de falsedad material implica una actuación física sobre el documento público, alterándolo.

Falsedad ideológica

El Código Penal tipifica este delito como:

Artículo 199. (FALSEDAD IDEOLÓGICA). El que insertare o hiciere insertar en un instrumento público verdadero declaraciones falsas concernientes a un hecho que el documento deba probar, de modo que pueda resultar perjuicio, será sancionado con privación de libertad de uno (1) a seis (6) años.

En ambas falsedades, si el autor fuera un funcionario público y las cometiere en el ejercicio de sus funciones, la sanción será de privación de libertad de dos a ocho años.

El delito de falsedad ideológica implica la existencia de un *instrumento público*[2] y una falsa declaración inserta en el mismo, que debe tener como referencia el objeto o finalidad del documento, para que sea utilizado como verdadero, con el objetivo de perjudicar.

Este delito establece un agravante, tanto por la falsedad material como por la ideológica, cuando éstas han sido autorizadas por las autoridades llamadas por ley, haciendo constar en ellas, declaraciones y hechos que no son verdaderos.

Entonces, la falsedad ideológica resultará de la alteración del fondo mismo del documento público, es decir, de sus disposiciones constitutivas, no siendo de fácil reconocimiento por terceros, ni por ningún signo palpable.

Mientras la falsedad ideológica proviene del funcionario que certifica hechos falsos, la escritura simulada se origina en la voluntad concertada de las partes para engañar a terceros.

En esta falsedad se requiere que el autor actué con dolo, con la intención de insertar o hacer insertar datos falsos, o alterar la verdad, debiendo existir la voluntad de engañar.

Así, el delito de falsedad ideológica es esencialmente doloso, no admitiendo su sanción a título de imprudencia u otra circunstancia.

2 Se entiende por instrumento público aquel documento autorizado por el notario de fe pública, que se formaliza a solicitud de la parte interesada, en conformidad con las solemnidades y requisitos establecidos en la Ley del Notariado.

Con los elementos descritos, en lo que sigue se procederá a diferenciar o asimilar el contrato simulado con la falsedad ideológica.

1. El contrato simulado es producto de un acuerdo voluntario de las partes contratantes, no necesariamente con la finalidad de perjudicar a terceros, mientras que la falsedad ideológica no expresa el acuerdo entre partes, puede ser unilateral, incluso llevado a cabo por el Notario de Fe Pública, y con el ánimo de perjudicar a terceros.

Eduardo Niño Tejada (1991 – 1992), en su análisis de la simulación refiere a Francisco Ferrara, afirmando que para este autor la simulación es la declaración consciente de un contenido de voluntad no auténtica, emitida con el acuerdo de las partes involucradas para crear la impresión de un negocio jurídico que no tiene lugar o es diferente al que realmente se ha realizado, con el objetivo de engañar (p. 74).

El artículo 543 del Código Civil boliviano de manera general señala que cualquiera que sea la clase de simulación, no es repudiada por la ley mientras no perjudique a terceros, ni tenga fines ilícitos. Esta disposición determina la importancia de la voluntad de todas las partes que intervienen en el contrato simulado. El consentimiento de todos los otorgantes es necesario para que pueda darse la simulación.

Acudiendo nuevamente a Eduardo Niño Tejada, se encuentra que la simulación, en sí misma, es un acto de naturaleza bilateral, ya que el acuerdo simulatorio que la compone exige lógicamente la intervención de dos individuos (p. 77).

Esta afirmación establece la concurrencia de ambas partes contratantes, en tanto que la falsedad ideológica puede ser realizada por una sola persona.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (1955), en la Revisión Fiscal 230/54, hizo una interpretación de los conceptos de falsedad y simulación, afirmando que es verdad que la doctrina legal define la distinción entre los conceptos de simulación y falsedad, indicando que la falsedad corrompe el aspecto material de la escritura al cambiar, raspar, borrar o modificar el componente gráfico del documento cuya fuerza probatoria se quiere cambiar. En contraste, en la simulación los contratantes alteran o fingen lo que es verdadero en términos subjetivos del consentimiento expresado, afirmando algo no deseado o no querido de esa manera. Sin embargo, la propia doctrina legal establece una categoría adicional de falsedad, conocida como ideológica o intelectual. Esta ocurre cuando un funcionario público miente al testimoniar que presenció eventos que en realidad no sucedieron.

Queda claro que la simulación oculta el consentimiento, llegando a ser el elemento subjetivo del negocio, mientras que la falsedad ideológica llega a ser el elemento objetivo, a través de la alteración de la verdad de las declaraciones.

José Melich, en su caracterización de la simulación, refiere que se da simulación cuando se hace una declaración recepticia con el consentimiento del destinatario, con el objetivo de generar una simple apariencia. Las partes pretenden que existe un negocio jurídico, aunque no tienen en absoluto la intención de que este genere efectos vinculantes entre ellas (p. 9).

Entonces, la falsedad ideológica no requiere del consentimiento de ambas partes, basta la intención de cualquier persona, el funcionario o servidor púbico, para que se atente el bien jurídico protegido; mientras que la simulación establece como primer requisito el acuerdo simulado entre los contratantes.

Al respecto, German Ovalle (2017) manifiesta que falsedad ideológica de negocio jurídico y simulación de contrato son conceptos jurídicos diferenciados; la falsedad de un documento se refiere a una manifestación registrada que es engañosa, mientras que el contrato simulado es la representación de un acuerdo ficticio con distintos propósitos. Así, un documento que es falso o alterado suele ser peligroso ya que puede servir como un vehículo efectivo para el engaño; por el contrario, el contrato simulado causa daños porque establece derechos y obligaciones de acuerdo a un "acuerdo ficticio", afectando el patrimonio de las partes involucradas para fines que ellas deseen.

Se puede concluir que, en ausencia de un acuerdo ficticio que es inherente a un "contrato simulado", un documento falso o alterado puede —solo en ciertas circunstancias— incluir un contrato que haya sido falsificado, ya sea de manera material o ideológica. En el primer escenario, implica la participación de personas que no han llegado a un acuerdo, creando un caso de "falsedad material", o bien actuando como si celebraran un contrato para otros propósitos, constituyendo un caso de "falsedad ideológica" con el objetivo de engañar a terceros, sin importar si dicho comportamiento es sancionable. Por otro lado, la realización de un "contrato simulado", que requiere de la coincidencia de las intenciones y el posible daño perjudicial, solo afecta a los patrimonios de los involucrados mediante sus

partes contratantes (pp. 136-137).
Lo manifestado, confirma una distinción entre falsedad ideológica y simulación como conceptos distintos en el ámbito del derecho, pues la simulación implica la creación de una apariencia ficticia, en tanto que la falsedad ideológica refiere a la distorsión o falsificación de la información contenida en un documento.

2. El contrato simulado abarca todo el contenido del acto que expresa el acuerdo entre las partes, mientras que, la falsedad ideológica se limita solo a la parte destinada a dar plena fe, es decir, a la declaración de los hechos realizados en presencia del notario de fe pública.

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental del Estado Plurinacional de Bolivia, en su Auto definitivo Nro. 001/2017, establece que la distinción entre un acto jurídico simulado y la falsedad radica en que la falsedad modifica la esencia del acto, mientras que la simulación modifica la veracidad subjetiva del consentimiento expresado. La simulación impacta el aspecto mental de los negocios jurídicos, en cambio, la falsedad se centra en el aspecto físico de los actos .La simulación oculta el consentimiento, alterando la verdad objetiva de las declaraciones realizadas o las circunstancias relacionadas con el hecho .También se puede diferenciar entre ambos conceptos legales según el alcance que cada uno tiene sobre un negocio jurídico, ya que, aunque la simulación puede afectar todo el acto jurídico, la falsedad se restringe a lo que le conviene al engañador para sus objetivos personales .

De esta manera, la simulación puede afectar a todo el acto jurídico, ya que la intención de las partes es alterar la apariencia de un negocio para fines diferentes, mientras que

la falsedad solo se limita al punto específico donde se crea la falsedad, ya que el falsario busca engañar solo en ese aspecto.

Según Erasmo Salinas (2017), la simulación total recae sobre la totalidad del acto jurídico. Por lo mismo, es inherente a la simulación absoluta, ya que ella abarca toda la extensión del acto jurídico. Mientras que la simulación parcial recae únicamente sobre algunas estipulaciones del acto, como sucede en un contrato que contiene estipulaciones verdaderas y otras falsas. Esta clase de simulación se conecta con la relativa porque puede ser total o parcial.

Así, por ejemplo, un contrato de compraventa simulado hará aparecer que hubo una transferencia de un inmueble, cuando en realidad no la hubo. Es decir, aquí toda la operación jurídica es falsa, tanto la declaración de voluntad de las partes como su consentimiento. Mientras que en la falsedad ideológica, el documento existe, pero una parte de su contenido es falso; por ejemplo, en la misma escritura de compraventa —que es verdadera— el Notario afirmará que estuvieron presentes ambas partes, cuando en realidad solo compareció una de ellas.

Como ya se advirtió, la falsedad ideológica acontece cuando cualquier persona o funcionario público, en el ejercicio de sus funciones, introduce datos falsos en un documento público, alterando su verdad. En el caso de la actividad notarial, respecto a la autorización de las escrituras públicas, esta falsedad se circunscribe a la parte del instrumento destinada a dar fe, es decir, a certificar la veracidad de los hechos que se muestran, que pueden incluir la fecha, la identidad de las partes, o el contenido mismo del contrato.

3. El contrato simulado expresa que los otorgantes fingen la verdad subjetiva del consentimiento que manifestaron, mientras que en la falsedad ideológica se efectúa el testimonio mentido del funcionario público al afirmar que ocurrieron hechos que no son verdaderos en su presencia.

La Corte Suprema de Justicia de Perú (2021), mediante la Casación Nro. 1947-2021/Lambayeque, expone que el delito de falsedad ideológica se centra únicamente en el contenido que representa el documento oficial, sin que se alteren o se imiten los signos de veracidad, ya que se trata de un documento que es formal y auténtico; el verdadero documento es el foco de la acción. La falsificación compromete la validez del documento oficial. La información contenida en el documento es incorrecta y, de acuerdo a lo que este debe demostrar, quien lo falsifica tiene la responsabilidad de ser veraz acerca de la existencia real de un evento o circunstancia y sus condiciones específicas, siempre que estas generen efectos reconocidos por la ley. Por ejemplo, los datos que se deciden incluir en el documento notarial afectan derechos de terceros que no son parte del mismo. Es evidente que no es suficiente con que una falsedad sea añadida o incluida en el documento oficial; es crucial que esta falsedad, que puede asociarse a diversas circunstancias, se relacione con un hecho que el documento necesite comprobar, ya que de lo contrario puede resultar en un daño.

De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia de Perú, el delito de falsedad ideológica se centra en el contenido falso de un documento público, que, aunque auténtico en su forma (el documento es externo y formalmente verdadero), contiene información inexacta o mentirosa. La falsedad no afecta a la integridad del documento (como sí ocurre en la falsificación material), sino que se dirige a la información que el documento

debe probar. El falsario tiene la obligación de declarar la verdad sobre la existencia de un acto o hecho, y en caso de incluir una mentira, esta debe referirse a un hecho que el documento deba probar y que pueda causar un perjuicio.

El profesor Enrique Alcalde Rodríguez (2000), respecto a las consideraciones civiles y penales de la simulación, advierte una posible confusión al señalar que la simulación oculta el consentimiento, es decir, la parte subjetiva del acuerdo; en contraste, la falsedad ideológica afecta el aspecto objetivo, alterando la veracidad de las declaraciones o de los hechos. De igual manera, la simulación puede abarcar todo lo que contiene el acto reflejado en la convención; por otro lado, la falsedad se restringe a la sección destinada a validar la autenticidad, específicamente a la certificación de los hechos presenciados por el funcionario público. Este mismo autor resalta que la razón por la que la ley impone una sanción penal por falsedad es que esto socava la fe pública, traicionando la validez del acto, en la cual se fundamenta la confianza social. Sin embargo, el funcionario público no puede certificar la veracidad de la convención, por lo tanto, en el caso de simulación, el derecho formal que conforma la base del delito de falsedad permanece completamente intacto (p. 286).

La simulación y la falsedad ideológica son figuras jurídicas que, aunque relacionadas, difieren en la forma en que afectan el acto jurídico, pues la simulación disfraza el consentimiento, es decir, el elemento subjetivo del negocio, mientras que la falsedad ideológica altera la verdad material de las declaraciones o circunstancias de hecho, reiterando que, la simulación puede abarcar todo el acto, mientras que la falsedad se limita a la parte destinada a dar fe pública, como la atestación de hechos ante un funcionario.

En el contrato simulado ambas partes expresan una voluntad que no es la real. Así, por ejemplo, se firma un contrato de compraventa para aparentar que hubo una transmisión de un inmueble, pero en realidad no existe intención de venderlo ni de comprarlo, es decir, el acto jurídico existe en la forma, pero está viciado en su esencia interna, expresada en la voluntad de las partes. Mientras que en la falsedad ideológica el notario inserta en el documento público un hecho que no ocurrió; por ejemplo, hacer constar que una persona estuvo presente en la oficina notarial para la firma, cuando en realidad no se constituyó en la misma.

De esta manera, en el contrato simulado la mentira proviene de las partes, al fingir un consentimiento que no existe en realidad, mientras que en la falsedad ideológica la mentira proviene del notario, al dar fe de un hecho que no ocurrió.

En este punto, un elemento fundamental se concentra en aquel que efectúa o formaliza el documento público mentido. En este caso, la ley y el artículo referido son claros, se refieren a un funcionario público y no así al notario de fe pública específicamente, tomando en cuenta que esta última autoridad no es ni funcionario ni servidor público, tal cual lo establece el artículo 16 del D.S. Nro. 2189, ratificando lo establecido por la Ley de Notariado, que expresa que los notarios son profesionales del derecho que ejercen el servicio notarial por delegación del Estado y lo hacen de manera privada.

4. El contrato simulado puede ser lícito, mientras que la falsedad ideológica presupone como requisito esencial un daño público o privado y, por tanto, una violación jurídica.

El contrato simulado es lícito, mientras no perjudique ni atente contra los derechos e intereses de terceros; solo se hace con el ánimo de engañar a terceros más no perjudicar.

El jurista Aníbal Torres Vásquez manifiesta que la simulación puede ser empleada por los involucrados para objetivos legales o ilegales. Los individuos tienen la libertad de llevar a cabo sus acuerdos legales en la manera que consideren más conveniente; si así lo deciden, pueden disfrazar, bajo una fachada, la genuina naturaleza del acto que ejecutan. Sin embargo, este derecho solamente se les puede conceder siempre que el acto no tenga la intención de perjudicar a terceros o quebrantar normas obligatorias, la paz pública o las buenas costumbres.

La simulación puede ser utilizada tanto con fines lícitos como ilícitos, por lo que las partes tienen la libertad de celebrar actos jurídicos de la manera que deseen, incluyendo la simulación para crear una apariencia distinta de la verdadera naturaleza del acto. Sin embargo, esta libertad está limitada, ya que la simulación es inválida si tiene como objetivo causar daño a terceros, violar normas imperativas, el orden público o las buenas costumbres.

Segundo Félix Quesquén Ríos (2015) describe que la falsedad ideológica se define por el incumplimiento de la responsabilidad de expresar la verdad por parte de la persona que elabora el documento (p. 199).

Esto implica que se insertan declaraciones falsas en el documento, alterando la verdad de los hechos que el mismo debe probar.

El Sistema Argentino de Información Jurídica (2006), dentro del Sumario de fallo por falsificación de documentos, falsedad ideológica, delito doloso, dolo eventual, destaca un elemento fundamental al afirmar que la falsedad ideológica es un delito intencional, que incluye el dolo eventual, pues basta con saber que se sostiene una falsedad que puede acarrear perjuicio para terceros y tener la intención de hacerlo a pesar de ser consciente de esa posibilidad.

La falsedad ideológica en general es considerada dolosa, lo que implica que el autor actúa con la intención de cometerla, aunque sea considerada como dolo eventual, pues incluye la aceptación de un resultado no deseado. Es decir, la falsedad ideológica siempre presupone un daño real o potencial que atente al interés público o a intereses privados.

Esta conducta ilícita de la falsedad ideológica se refiere a la alteración, modificación, o falsificación de un documento o instrumento público, haciendo constar un hecho que no ha sido declarado por las partes. En este sentido, la simulación no representa una potencial forma de dañar al bien jurídico protegido, en tanto que, en la falsedad ideológica existe la intención de dañarlo.

Lo anterior demuestra una clara distinción entre la figura del contrato simulado, reconocido por el Código Civil, frente al delito de la falsedad ideológica, establecido en el Código Penal, delito que para muchos se equipara a la otorgación de escrituras simuladas, empero, por lo observado, se determina que existen diferencias notables para asimilar el contrato simulado con la falsedad ideológica.

En Bolivia, el Auto Supremo Nro. 112/2016 de 5 de febrero distingue estas figuras basándose en la voluntad y el perjuicio, mientras la escritura simulada —figura civil— se basa en el acuerdo de partes para crear un acto jurídico aparente, que no surte efectos entre las mismas, mediante el consentimiento disfrazado; en la falsedad ideológica —tipo penal— el documento es auténtico en su forma, pero se han insertado declaraciones falsas sobre hechos que el documento debe probar. En esta ilustración, la clave doctrinal es la vulneración de la fe pública y el perjuicio a terceros.

En este sentido, la responsabilidad del notario al autorizar escrituras públicas simuladas debe ser analizada desde diversos factores y no tratar de encajar su accionar a tipologías que tengan que ver simplemente con la falsedad de documentos públicos.

Como se pudo advertir, el ordenamiento penal boliviano carece de una figura autónoma que sancione la otorgación dolosa de escrituras simuladas, generando un vacío de punibilidad, en contraste con los códigos penales español, argentino y chileno, que consideran punible la simulación de escrituras públicas.

A continuación, se presenta una propuesta técnica para la incorporación de un tipo penal específico en el Código Penal boliviano, diseñada para llenar el vacío legal donde la simulación deja de ser un simple negocio civil nulo y se convierte en un ataque contra la seguridad jurídica del Estado.

Tabla 1

Tipo de contrataciones

ELEMENTO DEL TIPO	DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA	FUNDAMENTO DOCTRINAL / LEGAL
Nomen Iuris	Otorgamiento de escritura pública simulada.	Autonomía frente a la falsedad ideológica genérica.
Bien Jurídico	Fe pública (Principal); Patrimonio de terceros y Seguridad del tráfico jurídico (Subsidiarios).	Protección de la función fedataria del Estado.
Sujeto Activo	Multisujeto: Particulares (vendedor/comprador) y el Notario de Fe Pública (como autor o cooperador).	Responsabilidad compartida en la creación del acto falso.
Conducta Típica	Suscribir u otorgar una escritura pública que contenga un acto jurídico inexistente o distinto al real.	Acción de "dar apariencia" de legalidad a la mentira.
Elemento Subjetivo	Dolo directo: intención de engañar. Dolo eventual: para el notario que ignora señales evidentes de fraude.	El *animus decipiendi* (ánimo de engañar) es indispensable.
Perjuicio / Peligro	Delito de peligro concreto: debe tener la aptitud de causar un daño patrimonial o eludir obligaciones.	Evita criminalizar simulaciones inocuas (sin relevancia jurídica).
Iter Criminis	Consumación: con la firma del protocolo. Tentativa: admisible antes de la autorización notarial.	Momento en que el documento nace a la vida jurídica.
Sanción (Pena)	Particulares: 2 a 5 años de reclusión. Notarios: 3 a 7 años + inhabilitación definitiva.	Proporcionalidad según el rol de garante del notario.
Concursos	Concurso real: con estafa (Art. 335 CP) o fraude procesal si se usa en juicio.	El documento es el medio para un fin delictivo mayor.

Nota. Elaboración propia.

DISCUSIÓN

Tradicionalmente, la simulación ha sido abordada desde el derecho civil, norma que le da su validez y reconocimiento, así como su nulidad o ineficacia; sin embargo, en determinados contextos la simulación produce efectos lesivos, tanto para terceros como para el sistema jurídico en su conjunto.

Se ha evidenciado que cuando las escrituras simuladas tienen fines ilícitos, vulneran el sistema registral que está basado

en la presunción de veracidad de los actos contenidos en las mismas, pues, si estos instrumentos son simulados, se socava la confianza en el tráfico jurídico y sobre todo en la actividad notarial.

De la recolección de datos documentales se establece que la simulación en la actividad notarial no es considerada objetivamente por la ley, pues no se le da un trato real y sistemático, salvo enunciaciones en el Código Civil y en la Ley 483 del Notariado Plurinacional, sobre las prohibiciones.

La norma es muy subjetiva en su aplicación, debido a que no se tiene una concepción propia de la escritura simulada, estableciéndose una confusión entre esta institución y tipologías delictuales que no refieren a los elementos de esta figura jurídica. Se habla de la licitud de esta institución, reconocida por el Código Civil, situación que permite aseverar que la simulación no es ilícita, que es una institución permitida, producto de un acuerdo de partes mediante el consentimiento, en tanto no vaya ni atente contra la ley; pero si la tomamos como tal, nos encontramos con una incompatibilidad legal, en el sentido de que si aplicamos estrictamente lo establecido por la Ley del Notariado, sus artículos 20 y 106, nos tropezaremos con que la simulación de un contrato o escritura pública es de por si nula, sin importar que la finalidad que le dio origen sea lícita o no.

Analizado el Código Penal, no existe norma específica que regule la otorgación de contratos simulados en perjuicio de terceros, situación que hace posible que notarios y partes intervinientes de un contrato simulado, amparados en la formalidad de documentos aparentes, incurran en actos que constituyen evasiones fiscales, mecanismos de corrupción,

blanqueo de capitales o perjuicios a terceros, sin que dichas acciones puedan ser perseguidas penalmente en forma autónoma o suficiente, de ahí que es importante, tipificar esta acción, más cuando se realice con conocimiento y voluntad de defraudar, encubrir hechos ilícitos, obtener beneficios indebidos o perjudicar a terceros.

Si bien la falsedad ideológica refiere a una realidad negocial simulada, el documento no se ha fingido, sino que plasma las manifestaciones realizadas de manera dolosa, constituyéndose en una conducta antijurídica cuando se inserta o hiciere insertar en un instrumento público declaraciones falsas, considerando al notario como funcionario público y como el autor que realiza dicha acción en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de que el notario autorice una escritura viciada por una simulación, se configuraría una falsedad ideológica, en vista de que el documento público es verdadero desde el punto de vista material, pero falso en su contenido. Aquí surge un elemento importante a considerar: la escritura simulada expresa la declaración voluntaria de las partes, es un documento que contiene declaraciones verdaderas para las partes, razón por la cual acuden al notario para que su documento sea autorizado y así pueda salir al tráfico jurídico, en tanto que la falsedad ideológica es unilateral, que por lo general involucra al funcionario público, que introduce datos falsos en un instrumento público, alterando la verdad del contenido.

De esta manera, la conducta mentirosa va recaer siempre en un contrato o escritura simulada que, como mencionamos arriba, cuando no tiene oposición de terceros por afectación a sus derechos o patrimonio, no se pondrá en peligro la fe pública como bien jurídicamente protegido, por lo cual, esa conducta

carecería de lesividad, porque el contrato llega a ser válido solo para las partes, produciendo los efectos queridos por éstas, aun siendo un contrato simulado, considerando además que una situación no puede ser permitida y prohibida simultáneamente por la ley; mientras que si esa escritura simulada atenta contra terceros, producirá contención y pretensiones, por lo que la conducta falsaria sería lesiva para el bien jurídicamente protegido, afectándose de esta manera a la seguridad jurídica de los documentos autorizados por el notario.

Resulta importante que el legislador sancione esta conducta, garantizando que los contratos y actos jurídicos reflejen la verdadera voluntad de las partes, promoviendo la certeza jurídica en contra de aquellos que tengan la intención de afectar a terceros mediante la autorización de las escrituras simuladas.

Por todo ello, este estudio sugiere que la tipificación penal de la escritura simulada debería configurarse como un *delito autónomo contra la fe pública*, diferenciándose del delito de falsedad ideológica.

REFERENCIAS

Acebedo, A. (2014). Estudios jurídicos de aproximación del derecho latinoamericano y europeo. Madrid: Ed. Dykinson

Barrancos, M.; Bisogni, G.; Morales, A.; Ronchetti, D. (s/f). Redargución de falsedad de un instrumento público. XXXI Encuentro Nacional del Notariado Novel – 1º Edición Virtual. Recuperado de: http://www.cfna.org.ar/documentacion/jornadas-2020/XXXI-Encuentro-Nacional-del-Notariado-Novel/trabajos-tema-TRABAJO_10.pdf

Burgoa, M. (2020). Estudio de la Normativa Notarial Plurinacional de Bolivia, Ed. Presencia SRL La Paz-Bolivia

Deik Acosta-Madiedo, C. (2010). Simulación de actos jurídicos: Teoría, acción y los efectos de su declaración. Revista de Derecho Nº 34. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-69720100002000014

Gimeno, R. (sf). Actos y Hechos Jurídicos. Revista del Notariado 895. Recuperado de: https://www.colegio-escribanos.org.ar/biblioteca/cgi-in/ESCRI/ARTICULOS/53954.pdf

Hernandez, R. (2014). Metodología de la Investigación Científica. Ed. Mc Graw Hill

Nino, E. 1991. La simulación. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaiso XlV. Recuperado de: https://www.projurepucv.cl/index.php/rderecho/article/view/245

Oquendo, A. (2008). Compilaciones de Derecho Notarial para Bolivia, Ed. Tupak Katari- Sucre

Osorio, M. (1973). Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y sociales Ed. Heliasta

Ovalle Madrid, G. (2018). El delito de otorgamiento de contrato simulado en perjuicio de otro. Reconstrucción dogmática del art. 251.3 del Código Penal. Tesis. Universitat de Barcelona. Recuperado de: https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/121773/1/GOM_TESIS.pdf

Ovalle, G. (2020). Origen y evolución de la teoría de la simulación de los negocios jurídicos en derecho español. Derecho Público Iberoamericano, N° 17. Recuperado de: https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/download/434/406/844

Quesquen, S. (2015). Análisis de la estructura lógica del delito de falsificación de documentos. Lex Nº 16 – Año XIII. Recuperado de: queshttps://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5278277.pdf

Salinas, E. (2017). ¿Cuál es el tratamiento jurídico de la simulación de contrato en nuestro ordenamiento jurídico? [Título profesional, Universidad Finis Terrae]. Recuperado de: h ttps://repositorio.uft.cl/server/api/core/bitstreams/572124b5-d256-4fd8-b2c1-20ecab699979/content

Torres Vasquez, A. (2021). Clases de Simulación del Acto Jurídico. Pasión por el Derecho. Recuperado de: https://lpderecho.pe/clases-simulacion-acto-juridico/

Villarroel, R. (2005). Fundamentos de Derecho Notarial y Registro Inmobiliario, Ed. Alexander-Cochabamba

Leyes:

Ley Nº 483 del Notariado Plurinacional (25 de enero de 2014). Recuperado de: https://phuyu.dirnoplu.gob.bo/index.php/s/pfyjC77yCwRmm6n

Código Civil. Ley Nº 12760 de 06 de agosto de 1975. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/codigo_civil_bolivia.pdf

Código Penal, Decreto Ley N° 10426 de 23 de Agosto de 1972. Elevado a rango de ley y modificado por la Ley Nº 1768 de 10 de marzo de 1997. Recuperado de: https://www.fiscalia.gob.bo/publicaciones/leyes/compendio-legislacion-penal-2023

RÉGIMEN DE CONCESIONES ADMINISTRATIVAS REFORMADO POR EL DS 5216/2024 Y SUS RESULTADOS EN BOLIVIA (2024–2025)

Administrative concession system reformed by DS 5216/2024 and its results in Bolivia (2024–2025)

DOI: https://doi.org/10.69633/wj2ghx07
Recibido: 05/12/2025 Aceptado: 01/05/2026

*Rodrigo Iván Gutiérrez Guerra

ORCID: https://orcid.org/0009-0005-9099-3687
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), Estado Plurinacional de Bolivia (Trabajo)
rodri9117@hotmail.com

RESUMEN

El presente artículo evalúa el régimen de concesiones administrativas reformado por el Decreto Supremo 5216/2024 y sus efectos en los procesos de contratación pública en Bolivia, durante las gestiones 2024–2025. A través de un enfoque normativo-dogmático y comparado, el estudio evalúa la coherencia y suficiencia del nuevo marco reglamentario, contrastándolo con la legislación de Perú, Colombia y Ecuador.

Complementariamente, la investigación desarrolla un análisis empírico de once procesos de concesión administrativa publicados en el Sistema de Contrataciones Estatales (Sicoes), de los que se identificó su objeto, modalidad, resultados procedimentales, plazos concesionales y estado final. Los hallazgos muestran que, pese a la ampliación conceptual de la concesión administrativa y la introducción de mecanismos como la licitación pública obligatoria y la ejecución de obras públicas, el cambio normativo no logró generar condiciones efectivas para atraer inversión privada ni mejorar la eficiencia del sistema concesional.

*Abogado boliviano, con más de 10 años de experiencia profesional en el sector público y privado, con formación especializada en Derecho Tributario, Administrativo y Económico. Ha desarrollado funciones jurídicas en la administración tributaria y la gestión pública municipal. Actualmente se desempeña profesionalmente en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Egresado del programa de Maestría en Derecho Económico, Regulatorio y Empresarial de la Universidad Andina Simón Bolívar.

El 45,5 % de los procesos fue declarado desierto y solo el 18,2 % concluyó en contrato; predominaron las concesiones de baja escala y de carácter operativo. Asimismo, la comparación interanual evidencia un incremento en adjudicaciones, pero una caída sustancial en contratos formalizados, lo que confirma la persistencia de fallas estructurales en la formulación de proyectos y en la capacidad estatal para estructurar modelos concesionales sostenibles.

Se concluye que la reforma, al sustentarse únicamente en un Decreto Supremo, resulta insuficiente para consolidar un régimen concesional eficiente, siendo necesaria una Ley de Concesiones Administrativas que otorgue seguridad jurídica, institucionalidad técnica y lineamientos uniformes para la participación privada en infraestructura y servicios públicos.

Palabras Clave: *Concesión administrativa; Contratación pública; Delegación administrativa; Inversión privada; Normativa comparada; Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), Servicio Público, Obra Pública.*

ABSTRACT

This article evaluates the administrative concessions regime reformed by Supreme Decree No. 5216/2024 and its effects on public procurement processes in Bolivia during fiscal years 2024–2025. Using a normative-dogmatic, economic-legal, and comparative approach, the study examines the coherence and sufficiency of the new regulatory framework and contrasts it with the specialized legislation of Peru, Colombia, and Ecuador. An empirical analysis of eleven administrative concession processes published in the State Procurement System (Sicoes) is conducted, assessing their object, modality, procedural outcomes, concession terms, and final status. The findings show that, despite the conceptual expansion of administrative concessions and the introduction of mechanisms such as mandatory public tendering and pre-qualification, the regulatory reform has not created effective conditions to attract private investment or improve the performance of the concession system. A total of 45.5% of the processes were declared void, and only 18.2% resulted in signed contracts, with most concessions corresponding to low-scale operational services. Interannual comparison reveals an increase in awarded processes but a substantial decrease in finalized contracts, confirming persistent structural deficiencies in project design and in the State's capacity to structure sustainable concession models. The study concludes that the reform, based solely on a Supreme Decree, is insufficient to consolidate an efficient concession regime, highlighting the need for a comprehensive Concessions

Law that provides legal certainty, technical institutional capacity, and uniform guidelines for private-sector participation in public infrastructure and services.

Keywords: *Administrative concession; Public procurement; Administrative delegation; Private investment; Comparative regulation; State Contracting System (Sicoes); Public service; Public works.*

INTRODUCCIÓN

La contratación pública en Bolivia constituye uno de los instrumentos esenciales para la ejecución de políticas públicas, ya que permite la provisión de servicios esenciales y la generación de infraestructura estratégica que satisfaga necesidades colectivas de interés público.

El marco jurídico regulatorio de los procesos de Contratación está constituido por el Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), fundado en la Ley 1178 (Safco) y desarrollado por el Decreto Supremo 0181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS) que tiene el propósito de garantizar los principios de eficiencia, transparencia y control en el uso de los recursos estatales, de acuerdo con los lineamientos dispuestos por el artículo 10 de la mencionada Ley Safco, puesto que la administración pública debe asegurar que la contratación verifique disponibilidad financiera, delimite funciones y garantice calidad, oportunidad y precios competitivos, como señala la doctrina clásica del Derecho Administrativo, toda actividad estatal, directa o indirectamente, debe orientarse a la satisfacción del interés público, ya sea mediante la prestación inmediata de servicios o mediante la adquisición de medios para cumplirlos (García de Enterría y Fernández, 2001, p. 663).

El Decreto 0181 NB-SABS, en su Artículo 1 define al sistema como el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas, de forma interrelacionada con los sistemas establecidos por la Ley 1178, clasifica al sistema en 3 subsistemas, siendo uno de estos, el de Contratación de Bienes y Servicios. Esta norma contempla, en su artículo 13, seis modalidades de contratación: según la cuantía y su objeto, con objetivos específicos, integradas en el capítulo V de la referida norma, en los artículos 74 al 84 que son un apartado diseñado para definir los objetivos técnicos y jurídicamente especiales. Por ejemplo, la concesión administrativa, definida en el artículo 4, inciso e, del Decreto Supremo 0181, como una forma de contratación entre una entidad pública y una persona natural o jurídica, para el uso de un bien de dominio público o prestación de servicio público.

De acuerdo con la teoría general del contrato administrativo, esta modalidad se caracteriza porque el particular asume la gestión o prestación de un servicio público o la explotación de un bien público, actividad que en esencia corresponde al Estado (Marienhoff, p. 113, 1998, citado en Kodelia et al., p. 25, 2017). Desde una perspectiva conceptual, la concesión implica un acto de cesión de uso o gestión basado en la potestad estatal, no en un simple intercambio contractual del derecho privado (Soto Kloss, p. 18-20 2019,).

Este marco jurídico ha sido modificado por el Decreto Supremo 5216 de 4 de septiembre de 2024 y que reconfigura la concesión administrativa en Bolivia, ampliando de manera sustantiva el rol del sector privado en la gestión y ejecución de bienes, obras y servicios públicos, produciendo un giro normativo, ya que la Concesión Administrativa deja de estar vinculada únicamente a la gestión o uso de bienes y servicios y pasa a

abarcar la ejecución de obras públicas bajo la responsabilidad de ejecutores particulares asuman funciones tradicionalmente reservadas a la administración pública directa.

Esta extensión supone, siguiendo la expresión doctrinal, un fenómeno de delegación "transestructural" de cometidos públicos, en el que el Estado asigna a particulares la ejecución de objetivos propios del interés general (Barra, p. 606-607, 2006, , citado en Kodelia et al., p. 37, 2017,). A ello se suma que el nuevo régimen permite que cada entidad pública regule sus procedimientos, garantías y contratos, otorgando un margen significativo de discrecionalidad normativa mediante la aprobación de sus propios Documentos Base de Contratación (DBC).

Desde un enfoque económico-jurídico, estos cambios plantean interrogantes relevantes, relativos a si la concesión puede constituir un instrumento para dinamizar la inversión privada y mejorar la eficiencia en la dotación de bienes y servicios públicos, especialmente en contextos de restricción fiscal y crisis del actual modelo estatista.

La investigación también analizó la normativa comparada con los países de la Comunidad Andina. Este acercamiento confirmó que el mercado de contratación y el fortalecimiento de principios como la concurrencia, la publicidad y la transparencia son determinantes para mejorar resultados y evitar capturas institucionales (CAN; pp. 52-56, pp. 121-124; 2007), sin embargo, la literatura también advierte que una regulación incompleta o poco homogénea de contratos públicos incrementa los riesgos de corrupción, discrecionalidad y opacidad, debilitando la función administrativa (Bases y retos de la contratación pública, 2016, pp. 345-346).

A pesar de la relevancia de esta reforma, la literatura académica en Bolivia no ha profundizado sobre el impacto real de este cambio normativo. Este vacío es particularmente relevante, si se considera que el nuevo régimen establece una nueva etapa, en la que la concesión se convierte en un mecanismo decisivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos, a la vez que desplaza, parcialmente, la frontera entre lo público y lo privado.

En el ámbito boliviano, el SABS y la Ley Safco, desde la perspectiva del derecho administrativo, permiten analizar de qué manera impacta el decreto 0181 en la gestión pública.

Particularmente en relación con la técnica normativa y la tendencia hacia una regulación detallada de los procedimientos contractuales (Aliendre España, 2023).

La concesión administrativa ha sido estudiada con estos enfoques, en tratados y manuales generales que examinan su conceptualización, naturaleza jurídica y elementos estructurales. Pero, hasta el momento, no se ha desarrollado análisis específicos sobre el impacto práctico de esta concesión y, menos aún, de la reforma introducida por el decreto supremo 5216/2024. Tampoco existen estudios empíricos orientados a evaluar los niveles de implementación en el periodo posterior a su promulgación. En la exploración no se identificaron trabajos que integren, de manera sistemática, un análisis normativo comparado con evidencia empírica de procesos de contratación en el sistema de contrataciones públicas de Bolivia, el citado Sicoes.

Por lo descrito, el presente artículo tiene por objeto evaluar críticamente el régimen de concesiones administrativas

reformado por el decreto supremo 5216/2024, mediante un análisis normativo-dogmático y económico-jurídico y complementar este trabajo con el estudio empírico de 11 procesos de contratación, cumplidos bajo la modalidad de concesión administrativa y publicados en el Sicoes, entre 2024 y 2025. La investigación busca determinar si la reforma ha tenido efectos positivos en términos de eficiencia, competencia, transparencia y racionalidad económica, o si, por el contrario, ha tenido efectos contrarios.

El enfoque del presente trabajo es normativo-dogmático y económico-jurídico, complementado con un análisis empírico de los procesos de contratación identificados en el periodo de estudio. Este estudio pretende contribuir al debate sobre la transformación del modelo de gestión pública en Bolivia, la redefinición del rol del sector privado en la provisión de bienes, obras y servicios públicos y los límites constitucionales de la delegación administrativa, con base en evidencia normativa y empírica que permita valorar la solidez y viabilidad del nuevo régimen concesional.

MÉTODOS Y MATERIALES

La investigación adopta un diseño metodológico con herramientas normativo dogmática comparada y un componente empírico descriptivo. Estas fueron aplicadas en el estudio de los 11 procesos de contratación pública de concesiones administrativas realizados entre 2024 y hasta octubre de 2025.

A través del método normativo dogmático comparado, se examina el régimen jurídico aplicable a la concesión administrativa en Bolivia, con base en la Ley 1178 (Safco)

Safco, el DS 0181 (NB-SABS) y las modificaciones introducidas por el decreto 5216 de 2024. Este análisis permite identificar la estructura de la concesión administrativa, su naturaleza jurídica, así como las tensiones que genera la reforma reglamentaria; desde esta perspectiva, se incorpora la técnica legislativa comparada entre la legislación boliviana y las de Perú, Colombia y Ecuador.

Durante la investigación se revisó doctrina especializada en contratos administrativos y regímenes concesionales, a fin de identificar si la reforma boliviana está entre las tendencias regionales y evaluar cuáles son las diferencias con estas, respecto de modelos normativos consolidados del régimen contractual público y que suelen requerir rango de ley, lo cual permitirá valorar si dicha reforma, con un Decreto Supremo, es suficiente, ya que para mayor certeza y seguridad jurídica se requeriría la transformación de normas de mayor rango.

Con el método empírico descriptivo, se realizará la revisión sistemática de 11 procesos de contratación por concesión administrativa publicados en el Sicoes (entre 2024 y octubre de 2025),

Este trabajo realizará la el registro de los siguientes puntos: tipo de objeto concesional, entidad convocante, modalidad empleada, etapas cumplidas, estado final (adjudicado, desierto, anulado), plazo de concesión, montos de inversión y condiciones económicas relevantes, entre otros adecuados. Esta fase de completará con la comparación de la cantidad de procesos realizadas con la modalidad de licitación pública y cómo recurrieron, finalmente, a los datos publicados en Sicoes.

El universo de análisis estuvo constituido por todos los procesos de contratación pública publicados en el Sicoes bajo la modalidad de licitación pública, con la figura de concesión administrativa, en el periodo descrito (2024-2025). La búsqueda fue realizada con filtros especializados para identificar diferentes elementos.

La verificación se centró en las licitaciones públicas. El estudio identificó el objeto especifico, concesión administrativa y periodos de publicación; enero de 2024 a octubre de 2025. Tras la verificación, quedaron once procesos de procesos de contratación para analizar. Durante la selección quedaron descartadas las licitaciones convocadas en dos oportunidades, ya sea porque no llamaron la atención de proponentes o porque fueron declaradas desiertas. El estudio no buscaba una muestra probabilística, sino un universo depurado de procesos concesionales únicos publicados en un periodo determinado.

La información correspondiente a los procesos concesionales identificados fue extraída directamente de las fichas públicas disponibles en el Sicoes, para cada proceso se revisaron los siguientes documentos y campos:

Código del proceso.
Entidad convocante.
Objeto concesional.
Departamento o jurisdicción.
Estado del proceso (adjudicado, desierto, cancelado).
Fecha de publicación.
Precio referencial o inversión estimada.
Plazo concesional.
Observaciones relevantes sobre el Documento Base de Contratación.

La extracción fue realizada manualmente por el autor, mediante revisión individual de cada registro. En los casos con discrepancias entre la información general del proceso y los documentos adjuntos, se priorizó la información contenida en los documentos oficiales publicados, los datos fueron sistematizados en matrices comparativas (ver Anexo que permitieron la clasificación y análisis descriptivo de las publicaciones.

Este marco metodológico permite integrar con coherencia el análisis normativo, la evaluación económica y la evidencia empírica, proporciona una visión crítica sobre la solidez del DS 5216 y la, posible, eficacia de la reforma normativa del periodo estudiado.

RESULTADOS Y ANÁLISIS

La concesión administrativa en Bolivia y las reformas del DS 5216

La ley Safco tiene un enfoque sistémico para las funciones administrativas y de control, fijar principios rectores para las normas que rigen la administración pública, con el propósito de que desarrolle y actualice los mecanismos reglamentarios y procedimentales correspondientes (Aliendre España, p. 56, 2023).

El artículo 2 de la Ley N.º 1178 (Ley SAFCO) organiza los sistemas de administración y control gubernamentales en tres grupos. Entre ellos se encuentra el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que, de acuerdo con el artículo 10 de dicha ley, tiene la función de proporcionar los bienes y servicios que la Administración pública requiere para su funcionamiento.

Asimismo, el artículo 20 establece que los sistemas deben ser regidos por órganos rectores, cuya atribución básica es emitir normas y reglamentos básicos para cada sistema. En ese marco, el entonces Ministerio de Hacienda tenía la calidad de órgano rector y puso inicialmente en vigencia las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios mediante la Resolución Suprema N.º 516145, de 3 de agosto de 1995. Tras una serie de disposiciones posteriores, se promulgó la norma actualmente vigente, el Decreto Supremo N.º 0181, de 28 de junio de 2009. Según Aliendre España (2023, p. 260), el Sistema de Administración de Bienes y Servicios ha sido objeto de análisis y modificaciones permanentes. En estas se han incorporado detalles que, a juicio del autor, no corresponden a una norma básica, sino a normas específicas; los gobiernos de turno han coincidido en reglamentar el sistema con gran detalle, retornando a una lógica burocrática.

A su vez, el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, actualmente regulado por el DS 0181 NB-SABS, establece tres subsistemas: a) de Contratación de Bienes y Servicios; b) de Manejo de Bienes; y c) de Disposición de Bienes; donde en el primer subsistema de contrataciones, comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos administrativos para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y servicios de consultoría (Aliendre España, p. 261, 2023), en la que el subsistema de contrataciones, tiene seis modalidades y cuantías de contratación, como se lee en la tabla 1.

Tabla 1

Tipo de contrataciones

Modalidad	Abreviación	Cuantía
Contratación Menor	CM	Bs 1 hasta Bs 50.000
Apoyo Nacional a la Producción y Empleo	ANPE	ANPE MENOR Bs 50.000 hasta B s200.000
		ANPE MAYOR montos mayores a Bs 200.000 hasta Bs 1.000.000
Licitación Pública	LP	LP NACIONAL montos mayores a Bs 1.000.000 hasta Bs 70.000.000
		LP INTERNACIONAL montos mayores a Bs 70.000.000 en adelante
Contratación por Excepción	EX	Sin límite de monto
Contratación por Desastres y/o Emergencias	EM	Sin límite de monto
Contratación Directa de Bienes y Servicios	CD	Sin límite de monto

Nota. Elaboración propia. Con datos de los artículos 13, 57 y 60 del DSDS 0181 NB-SABS.

El Capítulo V, del Título I Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios del DS 0181, establece el objeto específico de las contrataciones que corresponden a las la contratación de auditorías para el control gubernamental, contrataciones con financiamiento del proponente, contrataciones llave en mano, contrataciones realizadas en países extranjeros, concesiones administrativas, contratación de seguros, contratación de alimentos para desayuno escolar, contratación de productos farmacéuticos, medicamentos, dispositivos médicos y reactivos de laboratorio, adquisición de materiales de construcción de obras y *leasing*; las concesiones administrativas, en el artículo 78 de la norma se establecía para bienes y servicios, según la cuantía y conforme a las modalidades antes expuestas. Posteriormente, con la modificación del Decreto Supremo 5216 de 4 de septiembre de 2024 se modificó este artículo, estableciéndose las siguientes condiciones para las concesiones administrativas:

Se modificó su definición de la siguiente manera: "*Concesión Administrativa: Es una forma de contratación entre una entidad pública y una persona natural o jurídica, para la gestión, ejecución, uso y/o goce de un bien, obra o servicio público, por un tiempo limitado establecido en función a la naturaleza de la concesión y/o a la inversión del proponente, manteniendo el Estado el control y titularidad de estos. Se excluyen los bienes, obras o servicios que no sean susceptibles de concesión por disposición de la Constitución Política del Estado o la Ley*", inc. e. del artículo 5 DS (2009)0181, modificado por p. I del Art. 2 del DS 5216 (2024).

Concesión para bienes, obras y servicios públicos; se amplió a la ejecución de obras.

Licitaciones solo, a través de la modalidad de licitación pública nacional o internacional, antes se podía realizar otra modalidad según la cuantía.

Se puede emplear una precalificación, cuando la magnitud, complejidad y características técnicas del proyecto así lo requieran.

Evaluación, selección, forma de adjudicación, garantías y demás condiciones, deben ser reglamentadas por cada entidad pública.

De acuerdo con la naturaleza objeto de la concesión, la entidad define condiciones particulares.

En tanto el Órgano Rector no elabore modelos referenciales de Documento Base de Contratación (DBC), las entidades deben aprobar sus propios DBC.

Las modificaciones del DS 5216 permitieron pasar de un esquema de concesiones sujeto a cuantías y modalidades diversas a una estructura ceñida a la Modalidad de licitación pública. Esto supone que las concesiones solo pueden tramitarse mediante licitación pública nacional o internacional. La norma limitó indirectamente la inversión privada para concesiones en proyectos con montos mayores al millón, con esta nueva definición de la concesión, el Estado se permite la delegación no solo de bienes y servicios, sino lo extiende a las obras públicas e incorpora la posibilidad de realizar una precalificación de los proponentes, en especial para proyectos complejos y deja a cada entidad pública que reglamente los procedimientos de evaluación, adjudicación, garantías y otras condiciones, y para que puedan aprobar sus propios DBC. Hasta la emisión de modelos desde órgano rector. Actualmente, queda pendiente el análisis de si dicha reforma tendrá los efectos esperados en la dinamización de la economía. Esta figura da una alternativa para que las contrataciones públicas de proyectos con insuficientes recursos públicos sean ejecutadas.

Revisión doctrinal de la conceptualización de la concesión administrativa

Considerando a la contratación pública como una herramienta de la gestión pública que permite la ejecución de proyectos de interés social o la atención de bienes o servicios que requiere la población. De acuerdo con la doctrina académica, la concesión se entiende como una administración delegada por el Estado a privados.

Dromi (AÑO), conceptualiza la concesión de obra como un modo de ejecución de la obra pública, por el que la administración contrata a una empresa para que realice un trabajo, sin que esta

pague un precio por dicho contrato. La remuneración se otorga por la explotación de la nueva infraestructura (Dromi, p. 779, 2009). En la concesión de servicio, a favor del contratado, la define una delegación de la administración pública, a la que sustituye o reemplaza en la prestación, pero que conserva facultades de regulación y control (Dromi Roberto, p. 784, 2009). En síntesis, según Dromi, las concesiones de obras y servicios tienen como factor común la delegación de la administración pública a particulares, ya sea para la ejecución de una obra o la administración de un servicio.

Por su parte Cassagne (p. 449, 2010), considera que la concesión administrativa es constitutiva de derechos e implica que la administración pública transfiere a un particular una atribución o poder que le pertenece de *jure proprio* (2010). Este criterio coincide con las anteriores definiciones de concesión administrativa, de acuerdo con el derecho público.

De esta forma, el contrato de concesión (Aguilar, p, 373, 2019) otorga significativos poderes a la administración, es el que mayor exorbitancia ostenta, lo que hace que sea imperativo cláusulaque sus cláusula cláusulas exorbitantes o excepcionales estén consagradas en sus contratos (2019)

Aguilar (2019) también define a la concesión, como el contrato que celebran las entidades estatales, con el objeto de otorgar una prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial de un servicio público a un determinado concesionario, la ejecución, total o parcial de una obra o conservación de un bien de servicio y uso público, por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración consistente en derechos, tarifas, tasas valorizaciones o participación de

suma periódica, o cualquier otra forma de contraprestación (Aguilar, p. 375, 2019).

De acuerdo con el marco doctrinario conceptual citado, podemos entender que la concesión administrativa es una forma de administración delegada por el Estado a los ejecutores privados, como una actividad regulada por el derecho público., perfeccionada a través de la suscripción de un contrato administrativo de bienes o servicios públicos o la ejecución de obras públicas, a través de las cuales el ejecutor privado obtiene una contraprestación, por lo que se deduce que la modificación del Decreto Supremo 5216 está adecuado a las necesidades de estas relaciones contractuales y al marco jurídico.

Legislación comparada

El estudio comparativo de la las normas sobre concesiones administrativas en la región andina —Perú, Colombia y Ecuador—se constituyen en bases legales expresas, con un desarrollo profundo de su regulación para la participación privada en la gestión pública, fijan el control estatal y asignación de riesgos en distintas formas, de acuerdo con sus realidades y necesidades.

Precisamente, la promulgación del Decreto 5216 será una herramienta que permitirá identificar las debilidades, las fortalezas y las oportunidades de mejora en la estructura concesionaria boliviana para atraer inversión privada a las demandas públicas.

La concesión en la república del Perú

En Perú, los procesos de concesión a privados están regulados por un marco jurídico especializado que cuenta con rango legal formal, integrado por el Decreto Supremo 059-96-PCM; este tiene rango de Ley y rige la entrega (concesión) de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos al sector privado. El Decreto define a la concesión como un mecanismo para promover inversión privada en infraestructura y servicios públicos, lo que permite la ejecución, operación o explotación de obras bajo contraprestaciones económicas que pueden venir del usuario (privado), del Estado o de ambos.

Según Gómez de la Torre (2001), ese marco jurídico fue elaborado cuando aún no había un respaldo teórico suficiente, y sobre la base de un desarrollo práctico incipiente (Gómez de la Torre, p. 1 2001). Esto evidencia que el sistema nació más por necesidad económica que de un estudio especializado.

Un rasgo principal del sistema jurídico peruano, según Gómez (2001), es la estructura de prerrogativas estatales frente al concesionario, ya que el marco normativo reconoce facultades como autorizar la transferencia de la concesión, modificar aspectos contractuales puntuales, declarar su suspensión o caducidad y hacer efectivas garantías y penalidades (Gómez de la Torre, pp. 13–14 2001). Sin embargo, este control estatal tiene un contrapeso en el Decreto Legislativo 818 que establece beneficios tributarios y condiciones especiales para privados que firman contratos de concesión con el Estado peruano.

La normativa peruana, establece un modelo de concesiones basado en un marco normativo estable, estrictas prerrogativas estatales, incentivos económicos al inversionista y regulación

especializada independiente, además que en Perú se desarrolló una institucionalización regulatoria de las inversiones. La Ley 27332 marco de los Organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos que supervisan y regulan este tipo de contratos.

En comparación con la legislación de Bolivia, Perú dispone de un marco legal específico y autónomo para las concesiones de infraestructura, sustentado en normas especiales, reglamentos detallados y una estructura institucional. En Bolivia, el régimen de las concesiones continúa regulado por las normas básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS), en dicha ley forma parte de uno de los objetivos específicos de contratación de ejecutores. Esto responde a una lógica tradicional de contratación estatal y no así a la delegación de funciones a ejecutores privados. No obstante, esta es una visión que tergiversa la naturaleza de la concesión. Por ello, la reforma introducida en 2024 a través del Decreto Supremo 5216 modifica la definición y alcance de la concesión administrativa, pero solo promueve un cambio superficial que, en los hechos, no brinda seguridad jurídica a la inversión privada, por lo que la reforma boliviana requiere no solo ajustes reglamentarios, sino de una ley de concesiones específica, acompañada de la regulación sectorial institucionalizada. En suma, el régimen peruano se caracteriza porque tiene un rango legal formal del régimen concesional, la transferencia explicita de riesgos, prerrogativas estatales claras e institucionalidad sectorial regulada, aunque aún necesita profundizar en sus procesos.

El contrato de concesión en Colombia

El régimen jurídico colombiano, sobre la materia en investigación, tiene como base las leyes 80 (1993) y 1508 (2012) que conceptualizan y sistematizan los contratos de concesión, como una modalidad específica de contratación estatal destinada a la ejecución y operación de infraestructura y servicios públicos.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80, 1993) es la base del modelo jurídico colombiano, para este tipo de contrataciones. En su artículo 32, numeral 4, define al contrato de concesión como el que la entidad estatal otorga a un particular para la prestación, operación, explotación, organización o gestión de un servicio público, o la construcción y explotación de una obra, en la que el concesionario asume el concesionario los riesgos propios de la operación (1993=.

La Ley 1508 establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, ubica a los procesos de concesiones en un sistema más amplio de colaboración entre los ámbitos público y privado. El artículo 2 de la norma califica a que las concesiones en el espacio de los esquemas de funcionamiento de las asociaciones mixtas. Esta norma establece, también, obligaciones de estructuración técnica y financiera, mecanismos de distribución y gestión de riesgos, procedimientos de selección más rigurosos y esquemas de retribución basados en el desempeño.

Este marco legal demuestra que Colombia tiene un modelo concesional que cuenta con seguridad jurídica, predictibilidad contractual y régimen económico especializado integrado al proceso de cesión administrativa de un proyecto a una

alianza mixta. "*El contrato de concesión se estructura como una modalidad de colaboración público-privada en la que confluyen elementos propios del contrato estatal y prerrogativas de derecho público, integrando un acto de adjudicación y un contrato de ejecución*" (Sánchez Novoa, p. 6 2018) y agrega que la concesión no se comprende como una privatización, sino como un modelo de gestión indirecta en el que el concesionario actúa por cuenta del Estado, indicando que el elemento definitorio de la concesión es la transferencia de riesgos al ejecutor, quien solo recupera su inversión si el proyecto produce los rendimientos esperados (Sánchez Novoa, p. 12 2018).

La Ley 1508 contempla varios tipos de contratos y clausuras de concesión:Cláusula excepcionales y exorbitantes, sobre interpretación, modificación y terminación unilateral del contrato, caducidad y reversión de bienes a dominio público, por ejemplo. La norma contempla, también, un sistema amplio de asociaciones público privadas que deben cumplir varias exigencias. Entre otras, estructura técnica, distribución de riesgos y modelos financieros claramente definidos.

En comparación con el modelo boliviano, Colombia ya tiene un soporte legislativo que revierte a la norma de mayor jerarquía y, en consecuencia, de seguridad jurídica. El modelo colombiano demuestra que la concesión administrativa requiere de leyes estables, políticas públicas claras, regímenes de riesgo bien definidos y esquemas de redistribución claros. En Bolivia, el decreto supremo 5216 introdujo cambios en los procesos de concesión, pero sin la base normativa necesaria para sostener un sistema eficiente. Mientras el modelo colombiano destaca por su estabilidad normativa, distribución clara de riesgos y control técnico permanente, pero el sistema boliviano delega

a cada entidad pública la definición de sus procedimientos, garantías de ejecución y condiciones contractuales, lo que genera dispersión regulatoria, discrecionalidad y reducción de la seguridad jurídica. Al contrario, el modelo colombiano se caracteriza porque tiene una base legal formal, integra un régimen que regula a las asociaciones mixta, tiene una asignación legal de riesgos y, finalmente, cláusulalas cláusulas exorbitantes están regladas.

Ecuador la concesión y las asociaciones mixtas como mecanismos legales

El régimen jurídico de concesión en el Ecuador se ha desarrollado sobre la base legal de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, con base en la Iniciativa Privada de1993, el reglamento general de dicha norma, y la Ley Orgánica de Incentivos para las Alianzas Público–Privadas y la Inversión Extranjera de 2015. Estas conforman un marco normativo especializado que reconoce la concesión como un instrumento de colaboración entre el sector público y privado.

De acuerdo con Ximena Vera Fernández (2018), la concesión ecuatoriana constituye una forma de delegación, por la cual la administración pública encarga a un privado la ejecución de una actividad estatal bajo supervisión permanente y sin transferencia de la titularidad del bien o servicio (Vera Fernández, pp. 3–4 2018,). La concesión no es entendida como un simple contrato, sino como un acto administrativo habilitante seguido de un contrato de ejecución. A diferencia del modelo boliviano, la concesión ecuatoriana está respaldad por una Ley Orgánica formal que establece seguridad jurídica y delimita competencias.

De esta manera, la citada Ley de Modernización permite delegar a privados la construcción, administración y explotación de la infraestructura pública, incorpora principios de eficiencia, continuidad, universalidad y control estatal. Además, el reglamento general, precisa las concesiones como modalidad de delegación e incorpora una clasificación de las concesiones: de servicio público y de uso de bienes públicos; establece obligaciones específicas en materia de inversión, tarifas, mantenimiento y estándares de calidad. La ley Orgánica de APP introdujo lineamientos de estructuración técnica, mecanismos de retribución, matrices de riesgos, garantías y requisitos de transparencia. Vera (2018)destaca que uno de los avances esenciales del régimen ecuatoriano es la definición legal de la asignación de riesgos, pues la sostenibilidad de un proyecto delegado depende del adecuado reparto de riesgos financieros, operativos y de demanda entre el socio público y el privado (Vera Fernández, p. 12 2018).

En comparación con el caso boliviano existen diferencias sustanciales en cuanto al rango normativo, la conceptualización jurídica de la concesión y la institucionalidad. Ecuador regula la concesión a través de leyes formales y Bolivia mediante decretos supremos que, además de tener menor prelación que las leyes, son susceptibles de modificaciones, con mayor celeridad. Ecuador entiende la concesión administrativa como una delegación administrativa; para Bolivia es una forma de contratación con una modalidad fija, sin una institucionalidad establecida por norma.

En resumen, mientras que el modelo ecuatoriano articula la concesión como una política pública coherente de promoción de la inversión, el régimen boliviano se sostiene con un parche reglamentario sin soporte legislativo, lo que limita su efectividad, previsibilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Análisis comparado transversal con el marco legal boliviano

En los regímenes de Perú, Colombia y Ecuador se identifican categorías estructurales comunes que permiten realizar un análisis comparado más allá de la mera descripción normativa como se observa en la tabla 2.

Tabla 2

Análisis comparativo concesión público privada: Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú

Categoría estructural	Bolivia (DS 5216/2024 + DS 0181)	Perú (DSDS 059-96-PCM – TUO y Reglamento)	Colombia (Ley 80/1993 – Ley 1508/2012)	Ecuador (Ley Modernización + Ley APP 2015)
Rango normativo	Decreto Supremo (norma reglamentaria)	Régimen con rango legal consolidado	Ley formal del Congreso	Ley formal y ley orgánica
Naturaleza jurídica	Dentro del sistema general de contratación	Mecanismo autónomo	Contrato estatal	Delegación administrativa
Asignación de riesgos	No definida normativamente;	Transferencia estructurada de riesgos al concesionario	Esquemas de distribución de riesgos en APP	Mecanismos previstos en ley APP
Institucionalidad especializada	No existe órgano rector	Marco sectorial y regulación estructurada	Sistema integrado APP y supervisión estatal	Marco institucional en ley APP
Prerrogativas estatales	Previstas de forma general	Facultades de fiscalización y caducidad regladas	Cláusulas excepcionales expresamente previstas en ley	Delegación bajo control estatal regulado
Seguridad jurídica e incentivos	Dependiente de estabilidad reglamentaria	Riesgo legal identificado como factor clave	Estabilidad normativa legal	Incentivos previstos en ley formal

Nota. Elaboración propia.

El análisis comparado evidencia que la principal diferencia entre el régimen boliviano y los modelos de Perú, Colombia y Ecuador radica en la estructura normativa e institucional que los sustenta. Mientras que en los tres ordenamientos

externos, la concesión cuenta con leyes formales que delimitan expresamente la asignación de riesgos, las prerrogativas estatales y los mecanismos de supervisión; en Bolivia, persiste la regulación en el plano reglamentario, sin definir normativamente matrices de riesgo ni establecer institucionalidad especializada; esta diferencia incide directamente en la seguridad jurídica y en la previsibilidad del sistema, elementos que en los modelos comparados aparecen como condiciones estructurales para atraer inversión privada; en consecuencia, la insuficiencia del régimen boliviano no se reduce a una cuestión jerárquica formal, sino que revela una debilidad estructural en la configuración técnica e institucional del modelo concesional, lo que explica las limitaciones prácticas en la puesta en marcha efectiva de proyectos bajo esta modalidad.

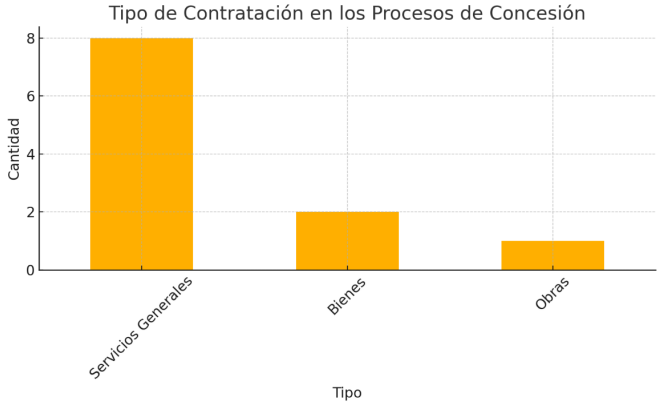
Análisis de procesos de contratación de concesión administrativa (2024 – 2025)

El estudio empírico alcanzó a 11 procesos de contratación por concesión administrativa, publicados en el SICOES, entre 2024 y octubre de 2025. La revisión inicial contempló el universo de licitaciones publicadas en la página web estatal. El enfoque de selección se centró en las concesiones administrativas, para evitar la duplicidad en el análisis fueron depuradas las licitaciones publicadas dos veces y las republicadas.

La muestra incluyó procesos promovidos, principalmente, por gobiernos autónomos municipales y se centró en la primera etapa de implementación del Decreto Supremo. 5216/2024 (Ver Anexo 1).

Gráfico 1

Tipo de contratación en los procesos de contratación

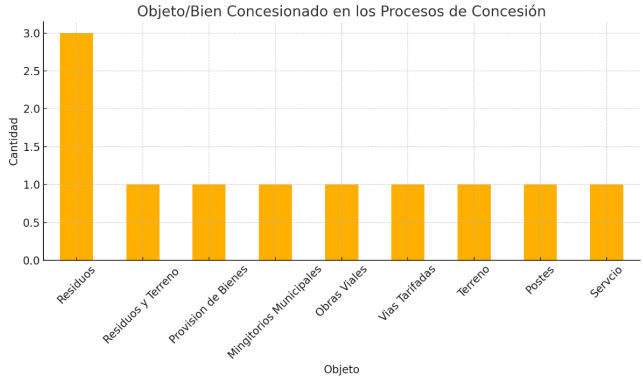


Nota. Elaboración propia.

De los once procesos analizados, el 72,7 % corresponde a servicios generales; 18,2 %, bienes; y 9,1 %, obras. En resumen, la concesión administrativa se ha utilizado, sobre todo, para la externalización de servicios operativos (gestión de residuos, mantenimiento urbano, servicios higiénicos), y no para proyectos de infraestructura de gran envergadura.

Gráfico 2

Bienes concesionados, según registro en Sicoes



Nota. Elaboración propia.

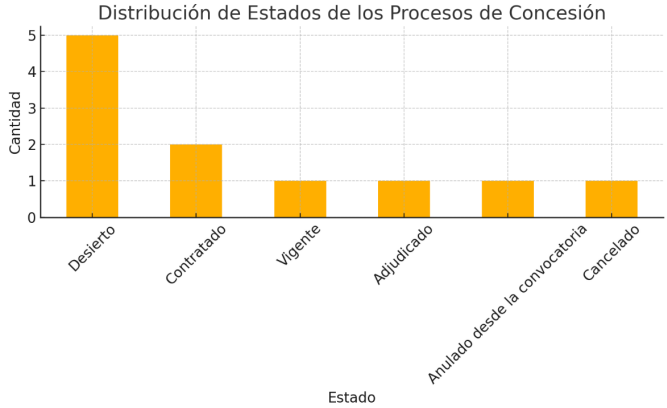
En términos de objeto o bien concesionado, se observa una concentración en servicios de residuos sólidos, 27,3 %. El resto de concesiones es variada: residuos y terreno, obras viales, vías tarifadas, postes, mingitorios municipales o terreno, 9,1 % de participación, cada uno.

Resultados procedimentales: estados de los procesos

La clasificación por estado del proceso muestra un desempeño marcadamente deficiente en el } nuevo régimen concesional.

Gráfico 3

Estado de los procesos de concesión seleccionados



Nota. Elaboración propia.

45,5 % de los procesos fueron declarados **desiertos**.
18,2 % llegaron a la condición de contratado.

El resto se distribuye entre vigente, adjudicado, anulado desde la convocatoria y cancelado;9,1 % para cada uno

Cerca del 50 % de las concesiones convocadas no lograron siquiera adjudicarse, lo que indica problemas estructurales en la formulación de los documentos base de contratación (DBC)

en la definición del modelo económico o en la capacidad de los entes convocantes para estructurar proyectos atractivos para el sector privado.

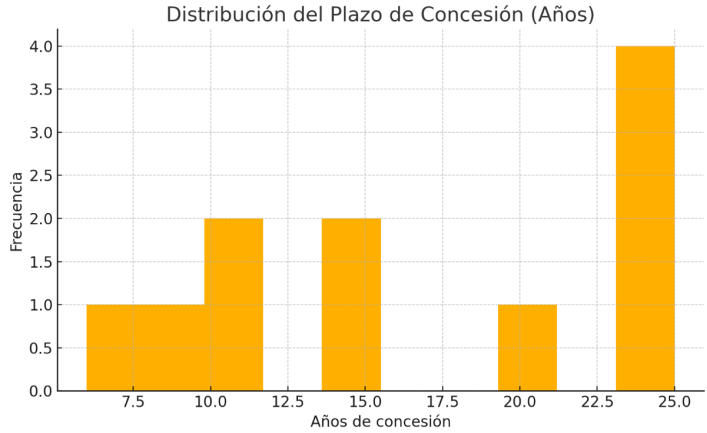
El bajo porcentaje de procesos efectivamente contratados y vigentes refuerza la hipótesis de que la reforma introducida por el Decreto Supremo. 5216/2024 no ha generado, en su primera etapa de aplicación, condiciones suficientes para una participación privada activa.

Plazos de concesión y dispersión temporal

En cuanto al plazo de concesión, los procesos analizados presentan una media de 16,6 años, con un mínimo de 6 años y un máximo de 25 años. Esta distribución revela una alta dispersión temporal, con algunos contratos de horizonte relativamente corto y otros de muy largo plazo.

Gráfico 4

Plazos de concesión



Nota. Elaboración propia.

Desde una perspectiva económico-jurídica, esta variabilidad sugiere la ausencia de lineamientos técnicos homogéneos para la determinación del plazo concesional, lo que afecta la comparabilidad de los proyectos, incrementa la incertidumbre para los potenciales proponentes y fragmenta el régimen concesional en prácticas aisladas de cada entidad.

Concesiones de baja escala y perfil operativo

El análisis de la casilla objeto/bien concesionado demuestra que las concesiones administrativa en Bolivia, durante el periodo de estudio, estuvo orientada, principalmente, a servicios municipales de baja o mediana escala, en particular de:
Servicios de residuos sólidos y su aprovechamiento,

Infraestructura y servicios menores (postes, mingitorios, áreas específicas),

Servicios vinculados con el de uso de terrenos o vías tarifadas.

No se observa, en la muestra, la estructuración de grandes proyectos de infraestructura bajo el nuevo régimen, lo que contrasta con las experiencias de Perú y Colombia, donde las concesiones se han empleado de manera intensiva para proyectos de gran envergadura, Esto sugiere que, en su fase inicial, el modelo boliviano funciona más como herramienta para tercerizar servicios municipales que como instrumento para canalizar grandes inversiones privadas en infraestructura pública.

Del universo de licitación

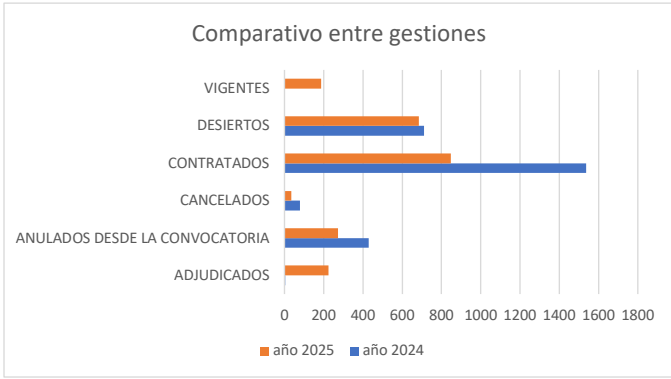
Los 11 procesos de concesión administrativa, fueron seleccionados del universo de contratación por la modalidad de licitación pública. El análisis de estado de estas licitaciones, publicadas en la página web oficial de Sicoes, evidencia cuáles proyectos tienen mayor demanda.

Tabla 3
Estado de once licitaciones seleccionados (2024-2025)

Gestión	Adjudicados	Anulados desde la convocatoria	Cancelados	Contratados	Desiertos	Vigentes
2024	3	429	78	1536	711	0
2025	224	273	34	847	685	186

Nota. Elaboración propia contados de Sicoes.

Gráfico 5
Estado de las 11 concesiones seleccionadas



Nota. Elaboración propia

El Gráfico 6 evidencia un comportamiento desigual del sistema de contratación pública boliviano, esto muestra avances formales, pero retrocesos sustantivos en la eficiencia real de los procesos. Si bien en 2025 se observa un incremento

significativo en el número de adjudicaciones, de tres a 224, y una reducción de las convocatorias anuladas y canceladas.

Estos avances se diluyen porque se evidencia una fuerte caída en los procesos contratados (de 1536 a 847) y, como se observa, un alto número de procesos DECLARADOSdesiertos —711, 2024; y 685, en 2025—, lo que revela que la mayor adjudicación no se traduce en contratos efectivos ni en mayor participación del sector privado.
El gráfico 6 muestra, en conjunto, un sistema de contratación con ineficiencias estructurales, donde la reforma del DS 5216/2024 no ha logrado revertir la baja concurrencia, la fragmentación procedimental y las dificultades para concretar contratos, confirmando que los ajustes reglamentarios no han sido capaces de generar condiciones de competitividad ni estabilidad para la ejecución efectiva de concesiones administrativas.

Principio de legalidad y reserva de ley en Bolivia

El análisis comparativo de la legislación andina, evidencia que en los ordenamientos examinados, la concesión administrativa se encuentra regulada mediante leyes formales aprobadas por sus instancias legislativas. En Bolivia, la regulación se basa en decretos supremos, contexto que requiere, al menos una evaluación, exclusivamente, reglamentaria, para determinar si esta satisface los estándares constitucionales derivados del principio de legalidad y de la jerarquía normativa.

Veamos: el artículo 410 de la Constitución Política del Estado establece la supremacía constitucional y la jerarquía normativa. Las leyes están situadas por encima de los decretos supremos; en concordancia, el principio de legalidad, descrito en el

artículo 4 de la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, dispone que la actuación de la administración pública debe fundarse en la norma previa y suficiente.

El Tribunal Constitucional Plurinacional ha sentenciado reiteradamente que el principio de legalidad constituye un límite de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo, en la medida en que los reglamentos no pueden innovar el ordenamiento jurídico ni regular materias que impliquen restricción de derechos o definición esencial de instituciones jurídicas reservadas a ley formal (entre otras; SCP 2054, 2012; SCP 0032, 2014).

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el alcance de la potestad reglamentaria: el decreto supremo tiene función complementaria y de ejecución de la ley, pero no puede sustituirla en la regulación de aspectos sustantivos que estructuren un régimen jurídico autónomo (SCP 0100, 2013).

En el caso de la concesión administrativa reformada por el Decreto supremo 5216, la ampliación del objeto concesional hacia la ejecución de obras públicas y la delegación funcional de infraestructura estratégica plantea la cuestión de si tales materias, por su impacto estructural en la provisión de servicios públicos y en la asignación de riesgos financieros de largo plazo, debieran contar con respaldo en una ley formal aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En consecuencia, desde la perspectiva del principio de legalidad y de la doctrina constitucional sobre reserva de ley, puede sostenerse que la consolidación de un régimen concesional integral en Bolivia podría requerir un desarrollo legislativo formal que delimite sus elementos estructurales, dejando al reglamento la función complementaria de ejecución.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES:

La evidencia normativa, comparada y empírica analizada, permite señalar que la reforma introducida por el DSDS 5216/2024, pese a su intención de ampliar y modernizar el uso de la concesión administrativa en Bolivia, no ha logrado constituirse en un mecanismo eficaz para dinamizar la inversión privada, ni para mejorar la eficiencia de la contratación pública. Desde el plano dogmático, la reforma incorpora elementos propios de la teoría contemporánea de la concesión, como la ampliación a la ejecución de obra pública y la modalidad obligatoria de licitación pública, alineándose parcialmente con los modelos estudiados en Perú, Colombia y Ecuador, sin embargo, esta aproximación conceptual se encuentra limitada por la insuficiencia del rango normativo, ya que en Bolivia la figura continúa inserta en una norma reglamentaria como lo es el DSS 0181, sin el soporte de una ley formal que provea seguridad jurídica, defina responsabilidades institucionales, establezca reglas de distribución de riesgos, fije criterios técnicos y establezca incentivos; situación opuesta a los países comparados, donde la concesión se regula mediante leyes específicas y sistemas institucionales especializados.

En el análisis de las normas de Perú, Colombia y Ecuador, se evidencia que el elemento diferenciador no radica exclusivamente en el rango normativo, decreto frente a ley, sino en la estructura institucional que sustenta el modelo, ya que en los sistemas comparados, la concesión se inserta en marcos legales que definen expresamente la asignación de riesgos, establecen esquemas de estructuración técnica previa y delimitan con claridad las prerrogativas estatales, en contraste con el modelo boliviano que mantiene una regulación reglamentaria que delega a cada entidad pública,

la configuración técnica del proceso concesionario, generando dispersión normativa y ausencia de estandarización, lo que enfatiza la carencia de seguridad jurídica.

Los resultados empíricos refuerzan este diagnóstico: la alta proporción de procesos declarados desiertos (45,5 %), el bajo número de contratos formalizados (18,2 % del total analizado), la dispersión en los plazos concesionales y la concentración en proyectos de baja escala, revelan que el sector privado no percibe condiciones suficientes de previsibilidad económica, seguridad jurídica o equilibrio contractual para participar con solvencia en este tipo de procesos, donde si bien el periodo observado es ínfimo, los resultados sugieren que la reforma normativa es insuficiente para la ejecución de proyectos a través de regímenes concesionales.

La comparación del universo de licitaciones públicas de entre 2024 y 2025 muestra que, pese al incremento significativo de adjudicaciones y una disminución de anulaciones y cancelaciones, ello no se traduce en mayor contratación efectiva. Por el contrario, se observa una caída del 44,8 % en procesos que llegan hasta el nivel de contratados, persistencia de procesos desiertos y un volumen reducido de procesos vigentes, lo que confirma la existencia de fallas estructurales en la formulación y ejecución de las contrataciones.

Desde una perspectiva económica, el modelo concesional boliviano aún no logra convertirse en un instrumento capaz de atraer inversión privada, debido a la ausencia de reglas claras que permitan al privado asumir riesgos en su inversión, la delegación funcional introducida por el DSS 5216 queda restringida a un plano formal, sin condiciones institucionales que permitan su operativización efectiva, por lo que la

estructuración de proyectos concesionales exige capacidades técnicas especializadas, análisis financiero previo, matrices de riesgo definidas y estándares contractuales uniformes, plasmados en una Ley que responda además al principio de legalidad y reserva de Ley, que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional delimita el alcance de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo y permite la regulación sustantiva de instituciones jurídicas estructurales.

En conclusión, el nuevo régimen concesional boliviano presenta avances conceptuales, pero permanece debilitado en su estructura normativa y en su funcionamiento real, por lo que la reforma introducida por el DS 5216/2024 constituye un paso inicial, pero insuficiente, hacia un modelo de participación privada en la administración pública; la evidencia normativa y empírica indica que Bolivia requiere una Ley de Concesiones Administrativas, acompañada de regulación sectorial, institucionalidad técnica especializada, lineamientos de distribución de riesgos y directrices claras para la estructuración de proyectos, sin lo cual la concesión administrativa continuará siendo una figura inutilizada y de bajo impacto en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos. De esta forma, el desafío del régimen concesional boliviano no se limita a elevar su rango normativo, sino a diseñar un marco integral que articule estabilidad jurídica, asignación clara de riesgos y fortalecimiento institucional, para constituirse en un instrumento efectivo de provisión de infraestructura y servicios públicos.

REFERENCIAS

Aguilar Martínez, J. C. (2019). Derecho administrativo & municipal (Tomo III). Editorial Méndez.

Aliendre España, F. E. (2023). SAFCO: La gestión pública para resultados en Bolivia (4.ª ed.). Editorial El Original – San José.

Cassagne, J. C. (2010). Derecho administrativo (Tomo II). Palestra Editores.

Constitución Política del Estado. (2009).

Decreto Legislativo N.º 818. (1996). Régimen de incentivos tributarios para la inversión privada en infraestructura.

Decreto Supremo N.º 0181. (2009). Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS).

Decreto Supremo N.º 059-96-PCM. (1996). Texto Único Ordenado de las normas que regulan la entrega en concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y servicios públicos.

Decreto Supremo N.º 060-96-PCM. (1996). Reglamento del Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y servicios públicos.

Decreto Supremo N.º 5216. (2024). Modificaciones al Decreto Supremo N.º 0181 relativas a la concesión administrativa.

Dromi, R. (2019). Derecho administrativo (Tomo I, 13.ª ed.). Hispania Libros.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2001). Curso de derecho administrativo (Vol. I). Civitas.

Gómez de la Torre Barrera, A. (2001). Concesión de obras públicas: ¿Promoviendo la inversión privada en el Perú? Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Kodelia, C., Méndez, A., & Vergara, J. (2017). Contratos de la administración: Teoría y práctica.

Ley 80 de 1993 (1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 1178 (1990). Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO).

Ley 1508 (2012). Régimen jurídico de las asociaciones público-privadas.

Ley 27332 (2000). Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

Ley N.º 50 (1993). Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.

Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera. (2015).

Sánchez Novoa, P. A. (2018). El contrato de concesión en Colombia. Revista de Derecho Público, Universidad Externado de Colombia.

Soto Kloss, E. (2019). Fundamentos y naturaleza de las concesiones administrativas. Revista Chilena de Derecho Público.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2013). Sentencia Constitucional Plurinacional 0100/2013.

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014). Sentencia Constitucional Plurinacional 0032/2014.

Tribunal Constitucional Plurinacional. (2012) Sentencia Constitucional Plurinacional 2054/2012.

Vera Fernández, X. (2018) APP y concesión administrativa en Ecuador: Análisis jurídico y económico de la delegación de infraestructura y servicios públicos.

ANEXO

Nº	CUCE:	Entidad:	Tipo de Contratación:	Objeto de Contratación:	Fecha Publicación:	Fecha Presentación :	Estado:	Norma Aplicada	DBC	Precio referencial total	Inversión del proponente	Plazo de Concesión (Años)	Objeto/Bien Concesionado
1	25-1601-00-1610080-1-1	GAM Tarija	Servicios Generales	Concesión Del Servicio De Tratamiento, Aprovechamiento E Industrialización De Los Residuos Sólidos Del Municipio De Tarija	6/11/2025	5/12/2025	Vigente	DS 5216/2024	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	143,769,000.00	Infraestructura y Equipamiento (Planta de Tratamiento de Residuos)	25	Residuos y Terreno
2	25-1301-00-1602503-1-1	GAM Cochabamba	Servicios Generales	Servicio De Manejo Del Complejo De Tratamiento De Residuos	14/10/2025	12/11/2025	Adjudicado	DS 5216/2024	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	1,367,775,340.00	Infraestructura y Equipamiento (Planta de Tratamiento de Residuos)	25	Residuos
3	25-1809-00-1544214-1-1	GAM Santa Rosa Del Yacuma	Bienes	Adquisición De Luminarias Para Mejoramiento De Alumbrado Público Del Municipio De Santa Rosa Del Yacuma - Con Concesión Administrativa	11/4/2025	6/5/2025	Contratado	DS 5216/2024	En base al modelo de DBC aprobado por el Órgano Rector o por el Organismo Financiador	3,307,000.00	Luminarias Led	6	Provisión de Bienes
4	24-1301-00-1508159-1-2	GAM Cochabamba	Servicios Generales	Servicio De Tratamiento Y Disposición Final De Residuos Sólidos Urbanos	18/12/2024	28/1/2025	Desierto	DS 5216/2024	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	1,361,645,000.00	Infraestructura y Equipamiento (Planta de Tratamiento de Residuos)	25	Residuos
5	24-1301-00-1508159-1-1	GAM Cochabamba	Servicios Generales	Servicio De Tratamiento Y Disposición Final De Residuos Sólidos Urbanos	10/12/2024	9/1/2025	Anulado desde la convocatoria	DS 5216/2024	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	1,361,645,000.00	Infraestructura y Equipamiento (Planta de Tratamiento de Residuos)	25	Residuos
6	24-1201-00-1406452-2-1	GAM La Paz	Servicios Generales	Concesion De Los Servicios Higiénicos Municipales Brillante Y Limpia	20/8/2024	2/10/2024	Desierto	DS 0181 SIN MODIFICACION	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	8,169,278.00	Infraestructura y Equipamiento	15	Mingitorios Municipales
7	24-1201-00-1455475-1-1	GAM La Paz	Obras	Concesion De Obras Viales En El Municipio De La Paz	5/7/2024	24/9/2024	Cancelado	DS 0181 SIN MODIFICACION	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	176,246,018.03	Obras	8	Obras Viales
8	24-1201-00-1402192-2-2	GAM La Paz	Servicios Generales	Concesion Del Servicio De Estacionamientos Tarifados En Vias (Setv) En El Municipio De La Paz	17/6/2024	15/8/2024	Desierto	DS 0181 SIN MODIFICACION	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	34,400,000.00	Equipamiento	10	Vías Tarifadas
9	24-1201-00-1403798-2-1	GAM La Paz	Bienes	Concesión Del Centro Cultural Y Comercial San Miguel	14/6/2024	1/8/2024	Desierto	DS 0181 SIN MODIFICACION	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	38,220,000.00	Infraestructura	20	Terreno
10	24-1201-00-1401946-2-1	GAM La Paz	Servicios Generales	Concesion De Servicios De Iluminación Publica Para El Municipio De La Paz	14/6/2024	19/7/2024	Desierto	DS 0181 SIN MODIFICACION	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	289,892,553.63	Equipamiento	10	Postes
11	24-1201-00-1402779-1-2	GAM La Paz	Servicios Generales	Concesion De Los Servicios De Aseo Urbano En La Ladera Este Y Macrodistritos Rurales Del Municipio De La Paz	14/6/2024	17/7/2024	Contratado	DS 0181 SIN MODIFICACION	Elaborado por la entidad (no existe modelo de DBC aprobado por el Órgamo Rector)	24,634,000.00	Equipamiento	14	Servicio

CONVOCATORIA
Postulación de Artículos Científicos
Revista Andina de investigaciones en Ciencias Jurídicas
(Año 3, Nro.5, 2026)
Universidad Andina Simón Bolívar (Sede Central)

1.Características de los artículos

Ls "Revista Andina de investigaciones en Ciencias Jurídicas", de la Universidad Andina Simón Bolívar- Sede Central (UASB), es una publicación científica y académica de carácter arbitrado, que se publica en formato Impreso (ISSN: 3007-5335) y On-line (ISSN: 3007-6803), que aplica el sistema de evaluación externa por expertos (peer-review) bajo el método de pares ciegos (doble-blind review), mediante el sistema OJS (Open Journal Systems). Estos procedimientos garantizan la revisión objetiva e imparcial de los artículos, como parte de los estándares internacionales para la producción y difusión de publicaciones científicas.

Los artículos son considerados en dos etapas: Etapa de Recepción/Admisión (verificación de requisitos formales como formato, extensión, originalidad, integridad y otros); Etapa de Evaluación/Retroalimentación (novedad, aportes académicos, rigor científico, retroalimentación, aprobación o desaprobación). Posterior a ello, la UASB desarrolla el proceso de edición, corrección de estilo, diagramación, impresión y publicación de la revista, asignando a cada artículo un código DOI (Digital Object Identifier).

2. Plazo para la presentación y envío de los artículos

El plazo para la presentación de los artículos en esta convocatoria vence el 5 de diciembre de 2025, a las 23:59 (zona horaria de Bolivia). No obstante, se informa que los artículos se irán revisando y procesando conforme el orden de ingreso, por lo que no se recomienda esperar hasta último momento para su postulación.

3. De la postulación de artículos

*S*e encuentran habilitados para postular artículos todos los profesionales y académicos que realizan trabajos de investigación. La autoría del artículo puede ser individual o compartida por dos autores, identificando al primer autor como el Coordinador del artículo

Nota.- En el caso de los artículos presentados por doctorandos de la UASB (Sede Central), para ser acreditados dentro de los requisitos de cada programa, deben tener carácter individual y derivar de la Tesis de Grado que están desarrollando. Cada artículo que alcance la "aprobación de publicación", recibirá una acreditación equivalente a 5.5 créditos, de conformidad al: parágrafo segundo del inciso c) de las: "Pautas sobre acreditación académica en programas de doctorado de la UASB (Sede Central)".

4. Extensión y estructura

*L*os artículos deben tener una extensión de entre 8.000 a 10.000 palabras (incluyendo las referencias), la redacción debe ser clara y con correcta aplicación del lenguaje, siguiendo la estructura internacionalmente estandarizada: IMRD (Introducción, Método, Resultados y Discusión).

A continuación, se detallan los componentes y partes que debe contener cada artículo postulado, cuyo carácter es obligatorio:

Título (en español) / Title (traducción en inglés): Conciso pero informativo, en castellano (en primera línea) y en inglés (en segunda línea). Se sugiere un promedio de 15 palabras en ambos casos.

Autor: Para la correcta aplicación del procedimiento de evaluación de pares ciegos (doble-blind review), el archivo Word no se debe especificar el nombre del autor o autores. Este aspecto deberá ser registrado únicamente al llenar los datos de postulación en la Plataforma OJS. Cada artículo será codificado por la UASB.

Resumen (español) / Abstract (inglés): Extensión máxima de 300 palabras en cada idioma. Primero en español y después en inglés.

Debe ser un texto breve y claro que sintetice el artículo, permitiendo a los autores comprender el contenido y alcance del artículo, tomando en cuenta que otros investigadores recurrirán a esta parte para las búsquedas que se realizan en bases de datos.

Palabras clave (español) / Keywords (inglés): Se deben exponer entre 5 y 10 palabras clave (descriptores) relacionados directamente con el tema y objeto de

estudio del artículo, en cada idioma. Se sugiere revisar el uso de palabras clave que corresponden al Thesaurus de la UNESCO.

INTRODUCCIÓN y/o estado de la cuestión: Debe contener el planteamiento del problema, una aproximación al contexto de la problemática y la justificación del estudio. Asimismo, debe presentar un balance del estado de la cuestión, recurriendo a citas bibliográficas de la literatura más significativa, actual y pertinente sobre el tema y el objeto estudio, sin dejar de lado los criterios fundamentados que pueda proponer el autor del artículo.

MÉTODOS y materiales: Esta pare debe ser redactada de forma que el lector comprenda el desarrollo del proceso de la investigación, describiendo la metodología, el enfoque, los métodos y técnicas aplicadas, los materiales aplicados, las fuentes de recolección de datos y la forma en que fueron procesadas durante el estudio.

RESULTADOS y análisis: Debe resaltar las observaciones, hallazgos y resultados más importantes, así como su análisis científico y sistemático. No debe incurrir en juicios de valor, debe ceñirse a presentar los resultados que alcanza el estudio.

Según el caso, se debe incluir las tablas, gráficos y/o figuras, presentadas en forma secuencial al texto, evitando la duplicidad de datos.

DISCUSIÓN y conclusiones: Resumirá y discutirá los hallazgos más importantes, relacionando las propias observaciones del autor con otros estudios de interés, señalando aportaciones y limitaciones, sin redundar datos ya comentados en otros apartados. Asimismo, puede incluir las conclusiones a las que arriba el estudio, y en su caso, las deducciones y recomendaciones para futuras investigaciones que deseen profundizar la investigación del tema.

Referencias: Las citas bibliográficas aplicadas en el texto, deben ser adecuadamente referenciadas al final del artículo, siguiendo el formato APA 7ª Edición. No deben incluirse referencias a fuentes no citadas en el texto. Su número debe ser suficiente para contextualizar el marco teórico que ha sido aplicado para desarrollar el artículo, bajo criterios de actualidad y relevancia. Se presentarán alfabéticamente por el primer apellido del autor.

5. Formato del archivo, márgenes, tipo de letra, autoría, normas de citación, referenciación y otros.

Formato del archivo: Microsoft Word (.doc o .docx)

Tamaño página y márgenes: Hoja A4, márgenes de 2,54 cm en los cuatro lados.

Tipo de letra: Arial, tamaño 11

Interlineado: Simple (1,5), justificado completo. Al inicio de cada párrafo, sangría de 1.27 cm.

Autoría: Si bien la autoría del artículo puede ser individual o compartida por dos autores, el archivo presentado NO debe llevar el nombre del autor(es), ni siquiera en las "Propiedades de Archivo". Una vez que los artículos han sido evaluados por los expertos, se podrá conocer el nombre del autor.

Tomar en cuenta que el documento en Word no debe incluir nombre del autor o autores, ni ningún otro dato que identifique al proponente (seudónimos, ORCID u otros, ni siquiera en las propiedades del archivo).

Normas de citación y referenciación: Las citas bibliográficas en el texto del artículo, las referencias bibliográficas y otras fuentes que requieran ser explicitadas, deben ser realizadas bajo el formato APA (7.ª Edición).

Notas al pie de página: De ser indispensable la inclusión de algunas notas al pie de página, se deben realizar en superíndice. No se permiten notas que recojan citas bibliográficas sin comentarios o aportes al texto, dado que serían consideradas referencias bibliográficas que deben ir al final del artículo.

Revisión de originalidad e integralidad: Todos los artículos serán revisados mediante el software Turnitin en cuanto a integridad y uso de inteligencia artificial (IA). En caso de detectarse porcentajes significativos de similitud o uso inadecuado de IA, los artículos podrán ser observados y/o rechazados.5. Proceso de admisión, derechos de autor, revisión y evaluación

Junto al artículo se debe incluir una Carta de postulación suscrita por el autor, donde señale el correo electrónico que utilizará el proponente como contacto para recibir consultas y el resultado de la evaluación.

Nota.- En el caso de doctorandos de los programas de la UASB (Sede Central), la Carta de postulación debe señalar el título de la tesis de grado que está desarrollando.

Al enviar los artículos, el autor confirma que el documento se trata de una aportación propia y autoriza los derechos de publicación a la UASB. No implica la exclusividad de publicación, pero tampoco se aceptarán contenidos que en su mayoría hayan sido divulgados en otras revistas o medios.

Una vez recibido el artículo, se verificará que cumpla con las formalidades y condiciones señaladas. Aquellos que así lo hagan, pasarán a la etapa de evaluación, que puede llevar hasta 6 semanas. En el transcurso de este tiempo se podrá solicitar aclaraciones, ajustes y complementaciones sobre el manuscrito.

Al finalizar este período se notificará el resultado y la publicación de la revista será posterior a estos plazos, pero en caso de que el postulante así lo requiera, se emitirá un "Certificado de aprobación de publicación", en los casos que corresponda.

6. Proceso de presentación, derechos de autor, admisión, revisión y evaluación.

Junto al artículo se debe incluir una Carta de postulación suscrita por el autor, donde señale el correo electrónico que utilizará el proponente como contacto para recibir consultas y el resultado de la evaluación.

Al enviar los artículos, el autor confirma que el documento se trata de una aportación propia y autoriza los derechos de publicación a la UASB. No implica la exclusividad de publicación, pero tampoco se aceptarán contenidos que en su mayoría hayan sido divulgados en otras revistas o medios.

Una vez recibido el artículo, se verificará que cumpla con las formalidades y condiciones señaladas para la etapa de Admisión. Aquellos que así lo hagan, pasarán a la etapa de Evaluación, que puede llevar hasta 8 semanas. En el transcurso de este tiempo se podrá solicitar aclaraciones, ajustes y complementaciones sobre el manuscrito.

Al finalizar este período se podrá notificar el resultado y la publicación de la revista será posterior a estos plazos, pero en caso de que el postulante así lo requiera, se emitirá un "Certificado de aprobación/aceptación de publicación", en los casos que corresponda.

7. Para postular y enviar un artículo

Para enviar su artículo y carta de postulación, debe ingresar al siguiente enlace: https://revista.uasb.edu.bo/ciencias-juridicas/about/submissions Recuerde que el documento debe seguir todos los parámetros y requisitos señalados en los puntos anteriores.

Nota 1: Tome en cuenta que para postular artículos debe estar registrado previamente en el la plataforma OJS de la UASB. En caso de no contar con un usuario en esta plataforma, puede registrarse a través del siguiente enlace: https://revista.uasb.edu.bo/ciencias-juridicas/user/register

Nota 2: En caso de requerir alguna aclaración o asistencia para registrarse o enviar un artículo, puede escribir un correo electrónico a la siguiente dirección: c.editorial@uasb.edu.bo (Sólo consultas, no se reciben artículos en este correo electrónico)

Comité Editorial
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Central

CRITERIOS Y PARÁMETROS DE EVALUACIÓN DE LOS ARTÍCULOS CIENTÍFICOS POSTULADOS

- Originalidad: Evalúa si el trabajo presenta nuevos hallazgos, enfoques, ideas o métodos que contribuyan al conocimiento existente en el campo.
- Rigor metodológico: Examina la validez y fiabilidad de los métodos utilizados en la investigación, así como la solidez del diseño experimental o del enfoque teórico.
- Relevancia y significancia: Considera la importancia del trabajo en relación con el campo de estudio, su contribución al avance del conocimiento y su impacto potencial en la comunidad científica o en la sociedad.
- Claridad y coherencia: Evalúa la claridad y la organización del artículo, así como la calidad de la presentación de los resultados y argumentos.
- Evidencia y apoyo: Analiza la robustez de los datos presentados y la solidez de las conclusiones en relación con la evidencia proporcionada.

El dictámen puede contemplar las siguientes opciones:

Aceptación sin cambios: Se recomienda la publicación del artículo tal como está presentado.

Aceptación con revisiones menores: Se recomienda la publicación del artículo con cambios menores para mejorar la claridad o precisión.

Aceptación con revisiones mayores: Se recomienda la publicación del artículo, pero se requieren cambios significativos en la metodología, el análisis de datos o la interpretación de resultados.

Revisión adicional (revise y reenvíe): Se solicita una revisión adicional del artículo después de realizar cambios sustanciales. El autor debe reenviar el manuscrito revisado dentro de un plazo establecido por los pares evaluadores.

Rechazo: No se recomienda la publicación del artículo debido a problemas graves con la originalidad, metodología, relevancia, claridad, o evidencia presentada.



U A S B
Universidad Andina Simón Bolívar Sede Central
ÓRGANO INTERNACIONAL ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

COMUNIDAD ANDINA