

Cuando el Presupuesto Usurpa la Ley

**Reconstrucción constitucional del modelo presupuestario
boliviano frente a la desviación estructural de las Leyes
del PGE 2020— 2025**

Diego Ramirez Cruz

José A. Landriel Pedraza



Autores: Diego Ramirez Cruz y José A. Landriel Pedraza
Diseño de contenido: Fabricio Andrés Zeballos Leigue
Diseño de portada: José A. Landriel Pedraza, Carlos David Cordova Mercado y Ruth Alejandra Quiroz Asturizaga
Diagramación: Mildrenth Milena Sanchez Sibron
Universidad Privada Domingo Savio, Santa Cruz, Bolivia
Av. Beni tercer anillo externo
Teléfono: (3) 342-6600 Int.: 495
Primera edición: Mayo, 2026
173 p.; 15,24 x 22,86 cm

Ramírez Cruz, D., & Landriel Pedraza, J. A. (s. f.). *Cuando el presupuesto usurpa la ley: Reconstrucción constitucional del modelo presupuestario boliviano frente a la desviación estructural de las leyes del PGE 2020–2025*. (1.^a ed.). UPDS Editorial.
DOI: doi.org/10.59659/upds.2026.005

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de la editorial.

El contenido de este libro es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la opinión de los editores.

RESUMEN

Bolivia atravesó una mutación constitucional que la opinión pública no alcanzó a registrar. Cada diciembre, mientras el debate se concentraba en la cifra global del gasto autorizado, las leyes anuales del Presupuesto General del Estado abandonaban su función de mera autorización financiera para convertirse en el receptáculo de reformas tributarias, recortes de derechos sociales y modificaciones encubiertas de leyes orgánicas que jamás pasaron por la deliberación parlamentaria.

Con rigor analítico y forense, la obra documenta cómo disposiciones de contenido prohibido infiltraron las leyes presupuestarias del período 2020–2025: alícuotas del ICE alteradas sin debate, exenciones del IVA que pulverizaron el principio de temporalidad, exclusiones en la Renta Dignidad, reajustes previsionales impuestos por vía administrativa y la pignoración de reservas de oro por el Banco Central de Bolivia. Reformas estructurales todas ellas, aprobadas mediante el mecanismo de silencio legislativo que la propia Constitución —leída sin los contrapesos que exige— ha facilitado.

La indagación reconstruye el modelo constitucional que Bolivia necesita para recuperar la integridad del instrumento presupuestario, propone reformas constitucionales específicas y formula un test de conexidad funcional directa aplicable por las comisiones parlamentarias al escrutinio de cada Ley Financial anual.

No se trata de un libro sobre cifras presupuestarias. Lo que aquí se examina es el poder, las competencias constitucionales y los límites que la democracia debe imponer a quienes

gobiernan mediante la inacción de la Asamblea Legislativa — transformando, en ocasiones con la aquiescencia del propio Tribunal Constitucional Plurinacional— la ley anual de presupuesto en un artefacto jurídico que el Órgano Ejecutivo emplea para introducir, bajo el pretexto de la administración financiera, reformas sustantivas y adjetivas ajenas al objeto, la materia y la naturaleza que la Constitución asigna a la Ley del Presupuesto General del Estado.

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO 1	
El Presupuesto como conquista Parlamentaria	23
1.1. El conflicto prusiano y la elaboración dogmática de Laband.....	29
1.2. La superación del dualismo: El presupuesto como ley de contenido constitucionalmente definido.....	33
1.3. Concepto funcional e integrado del Presupuesto Público.....	36
1.4. Los principios presupuestarios como canon de validez material.....	41
1.5. La tripartición del contenido material admisible.....	51
1.6. Hacia un test de conexidad funcional directa.....	60
1.7. El sistema presupuestario boliviano.....	62
1.8. El mecanismo de aprobación automática y sus implicaciones constitucionales.....	64
1.9. Articulación con la línea jurisprudencial del TCP.....	67
1.10. Recapitulación: Las categorías dogmáticas del Capítulo 1 como cimientos analíticos.....	68
CAPÍTULO 2	
Tres Nociones y un mismo Campo Semántico	71
2.1. La constitunalización europea de la estabilidad presupuestaria.....	75
2.2. La tensión irresuelta entre estabilidad presupuestaria y derechos sociales...78	
2.3. Reglas fiscales en américa latina: Comparación y singularidad boliviana.....	81
2.4. El régimen normativo boliviano de la disciplina fiscal.....	83
2.5. La baja ejecución presupuestaria en inversión pública como patología estructural del quinquenio.....	86
2.6. La ausencia constitucional boliviana como laguna normativa u opción deliberada.....	91
2.7. Los principios presupuestarios del sistema boliviano como parámetro de control.....	93
2.8. Estabilidad presupuestaria y legalidad tributaria: El vínculo con el contenido prohibido de la ley anual.....	97

2.9. El principio de proporcionalidad como herramienta de control de las medidas de austeridad: Recepción posible en el ordenamiento boliviano.....99

2.10. Recapitulación sobre el vínculo entre estabilidad presupuestaria y la tesis central del libro.....100

CAPÍTULO 3

La Constitución Económica del Estado Plurinacional y sus Complicaciones para el Contenido Constitucionalmente de la Ley Presupuestaria 3.0. Génesis y Función de la Categoría.....103

3.1. García— Pelgayo y la constitución económica como orden normativo del sistema económico.....107

3.2. Häberle y el mercado constitucionalizado y los límites del poder financiero.....111

3.3. La constitución financiera como clave de bóveda: Corti y la unidad constitucional del derecho financiero.....114

3.4. El modelo económico— constitucional en los artículos 306—323 de la CPE115

3.5. La tensión estructural del modelo económico boliviano: Constitución económica, dependencia de hidrocarburos y sostenibilidad fiscal.....125

3.6. La jurisprudencia del TCP como mediadora entre la constitución económica y la ley presupuestaria.....127

3.7. De la constitución económica al contenido admisible de la ley presupuestaria: Fundamento dogmático del test de conexidad.....129

CAPÍTULO 4

La línea Jurisprudencial, viraje doctrinal y Oscilación del Tribunal Constitucional Plurinacional ante la LGPE.....133

4.1. La línea jurisprudencial como método de análisis constitucional: Fundamento y operatividad.....137

4.2. El bloque normativo habilitante del control constitucional presupuestario.....141

4.3. Primera fase: La contención rigurosa (2012–2015).....155

4.4. Análisis sistemático de la primera fase: Estándar más alto, recepción del derecho comparado y consecuencias institucionales.....169

4.5. El viraje doctrinal con la SCP 0028/2016 y la doctrina del ámbito eventual.....176

4.6. El período de permisividad eclética (2016–2022): Entre la doctrina del ámbito eventual y el silencio jurisdiccional.....	183
4.7. El retorno parcial a la contención: La SCP 0077/2023 y la SCP 0017/2025	190
4.8. La jurisprudencia constitucional comparada y su recepción por el TCP..	200
4.9. La línea jurisprudencial completa: Sistematización crítica y mapa analítico.....	217
4.10. Articulación inter— capitular y conclusiones.....	223
4.11. La corrección profunda de 2025 por la SCP 0017/2025 y el test de conexidad funcional.....	228

Capítulo 5

Anatomía de la Usurpación mediante el Test de Constitucionalidad.....

5.1. Introducción al análisis empírico: Metodología, premisas y arquitectura del capítulo.....	239
5.2. La ley 1267 de 20 de diciembre de 2019 — LPGE 2020: El punto de partida y el patrón inaugural.....	245
5.3. La ley 1356/LPGE 2021 y la consolidación de la desviación bajo el ciclo Arce	257
5.4. La ley 1413/LPGE 2022: Las reformas estructurales.....	283
5.5. La ley 1493/LPGE 2023: La proliferación regulatoria y la consolidación del patrón.....	291
5.6. La ley 1546/LPGE 2024: El pico del período y la extensión permanente del ITF	304
5.7. La ley 1613/LPGE 2025: El mecanismo del silencio y la fractura de la unidad de materia.....	318
5.8. La conexión con el Capítulo 6.....	333

Capítulo 6

La Reconstrucción Dogmática del Modelo Presupuestario Boliviano: Test de Conexidad Funcional Directa, Reformas Constitucionales y Arquitectura Institucional de Contención.....

6.1 Premisa Estructural.....	337
6.2 Diagnóstico Técnico Integrado: Las Cuatro Dimensiones de la Insuficiencia Normativa.....	339

6.3 El test de conexidad funcional directa mediante la construcción, fundamento y operatividad.....	345
6.4 La Línea Jurisprudencial del TCP como Fundamento y Límite del Test.....	354
6.5 Propuesta de Reforma Constitucional: El Artículo 321 bis CPE.....	360
6.6 Propuesta de Reforma del Artículo 158.I.11 CPE: La Cláusula de Suspensión de Contenido Prohibido.....	365
6.7 La Propuesta de Constitucionalización del Principio de Transparencia Presupuestaria y la Participación Ciudadana.....	366
6.8 El Principio de No Regresividad Presupuestaria.....	368
6.9 Límites Constitucionales al Endeudamiento Público: La Reforma del Artículo 322 CPE.....	369
6.10 La Ley Marco del Presupuesto Público: Propuesta Legislativa Integral.....	373
6.11 La Reforma de la Ley N.º 843 para construir una Ley General Tributaria.....	378
6.12 La reforma del sistema de control jurisdiccional (Ley del TCP y Código Procesal Constitucional.....	380
6.13 La reforma de la Ley General Tributaria y la Articulación con el sistema presupuestario.....	385
6.14 La Oficina parlamentaria de presupuesto: Diseño institucional y funciones.....	388
6.15 La Contraloría General del Estado: Fortalecimiento del Control Externo Posterior.....	391
6.16 El escenario comparado: Lecciones de la reforma presupuestaria en américa latina.....	392
6.17 Propuestas de reforma: El sistema articulado de corrección normativa e institucional.....	397
6.18 La prospectiva constitucional: Escenarios futuros y condiciones de posibilidad.....	410
6.19 Conclusiones del capítulo: Hacia un constitucionalismo fiscal boliviano renovado.....	416
Referencias	419

Introducción

La anomalía presupuestaria como patología constitucional

Cada diciembre, mientras el debate público reduce la discusión fiscal a guarismos macroeconómicos y titulares de prensa que cifran el presupuesto en miles de millones de bolivianos, una operación normativa de consecuencias constitucionales profundas transcurre prácticamente invisible, la Ley del Presupuesto General del Estado abandona su función de autorización financiera — prevista y acotada por los artículos 321 al 323 de la Constitución Política del Estado— para mutar en receptáculo de reformas tributarias sustantivas, recortes de prestaciones sociales, creación de tipos penales, regulaciones sectoriales de vocación permanente y modificaciones encubiertas de leyes orgánicas que jamás transitaron por la deliberación parlamentaria ordinaria. La invisibilidad del fenómeno no atenúa su gravedad; antes bien, la potencia: un vicio constitucional que opera fuera del escrutinio democrático se vuelve estructural con una velocidad que ningún mecanismo de control reactivo puede contrarrestar.

Que esa mutación haya escapado al radar de la producción jurídica nacional no resulta accidental; la literatura boliviana sobre presupuesto público — existente sólo desde la perspectiva de las políticas públicas y de la macroeconomía fiscal— carece, hasta donde el escrutinio exhaustivo ha podido verificar, de un análisis jurídico— constitucional que delimite con precisión dogmática el contenido admisible de la ley pre-

supuestaria, tipifique las desviaciones conforme a su naturaleza jurídica y proponga criterios normativos de contención capaces de operar en sede legislativa y jurisdiccional. Esa laguna adquiere una textura aún más llamativa cuando se la contrasta con el grado de sofisticación que la doctrina comparada ha alcanzado en el tratamiento del problema: la *Bepackungsverbot* alemana — prohibición de adjuntar disposiciones ajenas a la materia presupuestaria— la doctrina italiana del *contenuto eventuale*, la interdicción francesa de los *cavaliers budgétaires* y, de modo particular, la elaboración del Tribunal Constitucional español sobre el contenido constitucionalmente definido de la ley de presupuestos — sistematizada por Toscano Ortega (2006) al examinar el desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales— atestiguan que la cuestión trasciende lo coyuntural para inscribirse entre los problemas estructurales del constitucionalismo fiscal contemporáneo (Toscano Ortega, 2006).

Colmar esa laguna en el contexto plurinacional constituye el propósito vertebrador de la obra que el lector tiene entre manos; articulada desde la convergencia entre el derecho constitucional, el derecho financiero y la teoría del presidencialismo latinoamericano, la indagación opera en seis dimensiones cuya interconexión configura la arquitectura del libro: delimitar el contenido constitucionalmente admisible de la ley presupuestaria de acuerdo a la Constitución de 2009 y al sistema SAFCO; documentar empíricamente — y tipificar conforme a una metodología dogmática rigurosa— las desviaciones verificadas durante el periodo 2020–2025; examinar los mecanismos institucionales que han permitido o convalidado tales

prácticas; contrastar la experiencia boliviana con los modelos regionales de contención; construir un marco teórico que articule constitucionalismo fiscal, hiperpresidencialismo y economía constitucional; y formular criterios normativos junto con propuestas de reforma orientadas a restaurar la integridad del instrumento presupuestario.

El instrumento constitucional y las fronteras que lo definen

Comprender la magnitud de la desviación exige, como operación previa, reconstruir con rigor la naturaleza del instrumento desnaturalizado; desde las formulaciones clásicas de Laband sobre la *lex annua* —cuya distinción entre ley formal y ley material nutrió el debate decimonónico alemán sobre la naturaleza del presupuesto— hasta las construcciones de Rodríguez Bereijo y González García, la doctrina del derecho financiero identifica un núcleo indisoluble de la ley presupuestaria: la autorización simultánea de ingresos y gastos públicos para un ejercicio fiscal determinado. Ese núcleo funciona como contenido necesario y, al mismo tiempo, como frontera material que circunscribe el perímetro legítimo de la norma anual. Lo que excede esa frontera — reformas tributarias sustantivas, preceptos penales, regulaciones sectoriales de vocación permanente— constituye, para la tradición dogmática del derecho financiero constitucional, contenido prohibido o, cuando menos, contenido cuya inclusión reclama una justificación de conexidad que la práctica boliviana no ha satisfecho (Rodríguez Bereijo, 1970; González García, 1973; citado en **Verduzco Reina**, 2018, p. 57).

Esta distinción teórica entre ley formal y material no

es una mera abstracción académica; en el contexto boliviano, su inobservancia ha generado profundas crisis institucionales. Como señala el profesor Oscar Vaca Coria en su obra, nociones de Derecho Financiero y Tributario, “(...)Esta diferencia entre ley formal y material en nuestro país ha tenido consecuencias funestas si consideramos que el año 1990 se produjo un conflicto de poderes suscitados entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial al haber este último dictado la Sentencia mediante Auto Supremo No. 9/90 del 18 de abril de 1990, donde declaraba PROBADA la demanda de Inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 13 de la Ley Financial No. 1052 de 08 de febrero de 1989, interpuesta por la Cervecería “TAQUIÑA” contra la Administración Regional de la Renta Interna de Cochabamba”; señala dicho autor que la referida demanda basaba sus fundamentos en que la elevación del impuesto al consumo específico (ICE) de 30% al 45%, “había sido hecho mediante una Ley material (LEY FINANCIAL) que tiene duración de un año y que según la Ley Orgánica de Presupuesto del 27 de abril de 1928, en ninguna ley presupuestaría se podían crear, modificar o suprimir impuestos; en base a esta Ley Especial el Poder Judicial dicta la referida Sentencia, que ha decir del Ministro de Finanzas de esa época (Lic. David Blanco), si el Estado anulara los impuestos creados en Leyes financieras perdería más de 50 millones de Dólares Americanos” (pág. 51).

En tal sentido, la frontera que el propio constituyente de 2009 reforzó mediante una construcción normativa de notable coherencia interna; es así, que el artículo 321.I de la Constitución Política del Estado supedita la administración económica y financiera del Estado —y de todas las entidades públicas— a su presupuesto; el artículo 321.III impone la presentación de

un proyecto de ley para la siguiente gestión anual, consagrando así el principio de anualidad como garantía estructural; el artículo 172.11 circunscribe la atribución presidencial de presentar el presupuesto a cada gestión fiscal; y la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria, en su artículo 5, prohíbe comprometer o ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en los presupuestos aprobados —norma de clausura que sella el circuito inaugurado por la Ley N.º 1178 SAF-CO al diseñar el sistema de administración gubernamental del que el presupuesto constituye pieza vertebral—. La Resolución Suprema 225558 —norma básica del Sistema de Presupuesto—completó ese entramado al definir el instrumento como un conjunto ordenado y coherente de principios, procesos e instrumentos técnicos destinados a operativizar el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PDES), condicionando la totalidad de su contenido a los principios de equilibrio, sostenibilidad y transparencia consagrados en su artículo 6.

Frente a ese diseño normativo, la interrogante que organiza el argumento del libro no es si las fronteras constitucionales existen —el diseño del constituyente de 2009 las trazó con suficiente nitidez—, sino por qué han sido sistemáticamente transgredidas y por qué el control jurisdiccional no ha operado con la consistencia que la integridad del ordenamiento exige. Dos respuestas, articuladas como tesis y como hilo argumentativo de la obra, emergen de ese interrogante: primero, que el mecanismo de aprobación automática del artículo 158.I.11 de la Constitución —que otorga vigencia al proyecto del Ejecutivo cuando la Asamblea Legislativa no se pronuncia dentro del plazo constitucional— ha operado como incentivo estructural

para la colonización presupuestaria, al trasladar al silencio parlamentario la convalidación de reformas de profundidad sistémica; segundo, que el Tribunal Constitucional Plurinacional ha oscilado entre períodos de contención rigurosa —la línea de la Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012 hasta la SCP 0076/2015— y períodos de permisividad doctrinal —inaugurados por la SCP 0028/2016— cuya inestabilidad ha sido funcional a la concentración competencial del Órgano Ejecutivo.

La jurisprudencia constitucional como campo de batalla doctrinal

Coherente con el diseño constitucional y legal descrito, el Tribunal Constitucional Plurinacional sentó tempranamente una doctrina de contención material; el 16 de octubre —al declarar la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 211 (LPGE— Gestión 2012), que pretendía regular el proceso de consulta en materia hidrocarburífera— estableció que la Ley del Presupuesto General del Estado posee una naturaleza propia cuyo objeto se circunscribe a regular la actividad financiera del sector público estatal, y que la inclusión de materia ajena a ese objeto vulnera el principio de unidad de materia y acarrea la expulsión del precepto extralimitado. Colombia había consolidado en la Sentencia C— 006/12, al sostener que una ley general de presupuesto, en virtud del principio de unidad de materia, debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ella se persigue.

Profundizó esa línea la SCP 1911/2013, de 29 de octubre —resolución que, para la tesis central de la obra, constituye el estándar más exigente de protección que la jurispru-

dencia boliviana ha producido en materia presupuestaria—. Tres aportaciones dogmáticas cruciales contienen el fallo, y su densidad argumentativa merece detenerse en ellas con la precisión que el análisis de líneas jurisprudenciales requiere. Primera: la delimitación material —en función del principio de unidad de materia, una ley de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no excederse al fin que persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o su materia propia (FJ III.3)—. Segunda: la conexión con el principio de anualidad —el objeto de ese instrumento normativo rige solo para la gestión anual para la cual fue aprobado, no pudiendo excederse de la misma—. Tercera —y es esta la contribución que dota al fallo de su mayor densidad constitucional—: la articulación de ambos principios con la seguridad jurídica, al establecer que mediante una Ley del Presupuesto General del Estado no es posible regular materias que no se encuentren dentro de su objeto ni modificar aquellas que sean permanentes, ya que lo contrario implicaría generar falta de certeza en la población; por lo cual las SSCCP 0100/2014, 1067/2014 ratificaron y ampliaron ese criterio al expulsar del ordenamiento disposiciones de las leyes presupuestarias de las gestiones 2008, 2009, 2012 y 2013 que regulaban materias ajenas al objeto financiero, y si bien la SCP No. 0076/2015 resuelve declarar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad abstracta presentada; cabe señalar que en esta última existió voto disidente.

Que un tribunal constitucional consolide una línea jurisprudencial no garantiza, sin embargo, su permanencia —advertencia cuya pertinencia para el caso boliviano el pe-

ríodo pone de manifiesto con una elocuencia que supera cualquier formulación abstracta—. En tal sentido, se tiene la SCP 0028/2016, de 1 de marzo. Esta alteró sustancialmente la doctrina precedente al introducir una distinción entre el ámbito esencial y el ámbito eventual de la ley presupuestaria. Según la tesis que la obra sostiene, ello diluyó las fronteras materiales erigidas entre 2012 y 2015 hasta tornarlas porosas e inconsistentes. El razonamiento del Tribunal discurría así: la ley del PGE posee un contenido necesario e indisponible vinculado con la actividad financiera del sector público, pero junto a ese núcleo admite un contenido eventual que abarca las previsiones sobre ingresos, las habilitaciones de gasto y los criterios de política económica general que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución del Presupuesto General del Estado y de la política económica, añadía la SCP 0028/2016, con una consecuencia de alcances difícilmente previsibles en 2016, que las disposiciones específicas o las modificaciones introducidas en el ámbito eventual de la ley presupuestaria rigen *ultractivamente* —más allá de la vigencia anual del instrumento— entre tanto el legislador no disponga lo contrario.

Las consecuencias de ese viraje doctrinal se midieron, con precisión, en el periodo 2020— 2025; toda vez que, al ampliar el perímetro legítimo de la ley presupuestaria hasta abarcar toda disposición vinculada con la política económica del Estado —categoría cuya elasticidad conceptual permite alojar prácticamente cualquier regulación con incidencia económica— y al dotar de ultractividad a las disposiciones del ámbito eventual, la SCP 0028/2016 proporcionó al Órgano Ejecutivo

un soporte jurisprudencial para la inclusión de reformas tributarias sustantivas, preceptos sancionatorios y regulaciones sectoriales de alcance permanente en las leyes anuales del PGE.

No resulta casual que, amparado en esa doctrina, el propio Estado invocara la SCP 0028/2016 como fundamento de constitucionalidad de la Disposición Adicional Octava de la **Ley N.º 1356 (LPGE 2021) — que elevó la alícuota adicional al IUE Financiero del 12,5% al 25% y amplió los sujetos obligados— en el proceso que daría lugar a la SCP 0077/2023**, el cual evitó pronunciarse sobre el fondo de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley del Presupuesto General del Estado 2021 — Ley 1356 de 28 de diciembre de 2020— (referente a la AA— IUE), declarando la improcedencia por supuesta falta de argumentos, sin embargo, los votos disidentes de dicha Sentencia Constitución Plurinacional, coinciden en que el Tribunal evadió su responsabilidad mediante tecnicismos procesales, advirtiéndose que es jurídicamente irracional y peligroso utilizar la Ley del Presupuesto — una norma de aprobación rápida y vigencia anual— para introducir reformas tributarias permanentes, ya que esto vulnera los principios constitucionales de unidad de materia, temporalidad y seguridad jurídica, ignorando además precedentes como la SCP 1911/2013 de 29 de octubre, que prohíben incluir disposiciones ajenas al gasto e ingreso público en leyes presupuestarias.

En esta marco, el retorno parcial a la contención se inició con la SCP 0054/2019, de 4 de octubre, que reiteró los principios de unidad de materia y anualidad y calificó como impertinentes las disposiciones carentes de conexidad funcional

directa con las finanzas públicas. Alcanzó mayor consistencia con los Votos Disidentes de la SCP 0077/2023, al concluir que la modificación del régimen del AA— IUE Financiero vulneraba los principios de unidad de materia y anualidad por constituir una regulación tributaria sustantiva ajena a la naturaleza presupuestaria de la norma que la albergaba, resolución que reviste particular significación porque confronta directamente la doctrina del ámbito eventual con la exigencia de especialidad material, reabriendo una tensión doctrinal que el voto disidente y el voto aclaratorio del fallo documentan con nitidez; el punto culminante de esa corrección representa la SCP 0017/2025, de 23 de mayo de 2025, que declaró la inconstitucionalidad parcial de disposiciones de la LPGE 2025 por carecer de conexidad funcional, directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas; en tal sentido, que el TCP haya retornado, al cierre del período analizado, a un criterio de contención próximo al que la SCP 1911/2013 había sentado, constituye la evidencia más contundente de que la desviación documentada no obedece a una interpretación constitucional estable, sino a una fluctuación jurisdiccional cuya inestabilidad ha sido funcional a la concentración competencial del Ejecutivo.

Hiperpresidencialismo, silencio legislativo y la paradoja del control ausente

La oscilación jurisprudencial descrita se inscribe en un contexto político— institucional que la doctrina comparada ha teorizado bajo el concepto de hiperpresidencialismo —la concentración excesiva de poder en la rama ejecutiva que erosiona, hasta vaciarlos de contenido operativo, los contrapesos que la arquitectura constitucional establece—. Dos mecanismos

institucionales convergen, en el caso boliviano, para posibilitar la colonización presupuestaria que los capítulos sustantivos documentan, y su identificación resulta indispensable para comprender la lógica del fenómeno con independencia de cuál sea la orientación ideológica del gobierno de turno.

Primero, el régimen de aprobación automática del presupuesto consagrado en el artículo 158.I.11 de la Constitución, es decir, cuando el plazo constitucional se agota sin pronunciamiento legislativo expreso, el instrumento presupuestario adquiere vigencia por la mera inacción de la Asamblea —y con él, la totalidad de las disposiciones que el Ejecutivo haya insertado, sin importar cuán ajenas sean a la materia financiera—. Sometida la voluntad del Parlamento al silencio —por cálculo político, por insuficiencia técnica para escrutar un documento cuya complejidad financiera desborda la capacidad analítica de las comisiones, o por disciplina partidaria en escenarios de mayoría parlamentaria afín al gobierno—, reformas de profundidad sistémica se consolidan sin el escrutinio que la legitimidad democrática exige. Reveladora de esa dinámica resulta la reformulación presupuestaria de la gestión 2021, cristalizada en la Ley N.º 1356: un instrumento que transitó de herramienta de contingencia pandémica a vehículo de reformas tributarias con vocación de permanencia, aprobado bajo la cobertura del estado de emergencia sin que las comisiones parlamentarias desplegaran un examen sectorial de sus disposiciones adicionales.

Segundo, una asimetría informativa estructural entre ambos órganos del Estado que transforma la aprobación del presupuesto en un acto de convalidación política antes que en un ejercicio de deliberación legislativa. Las comisiones parla-

mentarias carecen de la infraestructura técnica —oficinas de análisis presupuestario, asesores especializados en derecho financiero constitucional, sistemas de seguimiento del gasto público en tiempo real— que posibilitaría un escrutinio efectivo de proyectos cuya extensión normativa y densidad técnica superan con creces los recursos disponibles en la Asamblea Legislativa Plurinacional, por lo cual esa desproporción convierte al instrumento presupuestario en terreno propicio para la infiltración de disposiciones que, sometidas al procedimiento legislativo ordinario —con debate en comisiones sectoriales, audiencias públicas, dictamen previo de la Comisión de Constitución—, afrontarían resistencias que la vía presupuestaria permite eludir sistemáticamente. Como advirtiera Rodríguez Bereijo —en su análisis del debilitamiento del rol parlamentario en la aprobación presupuestaria española— el debate del Presupuesto, que históricamente constituyó la más alta expresión del poder del Parlamento y del control sobre el Gobierno, pierde importancia hasta convertirse en un debate ritual dirigido más hacia cuestiones políticas generales que hacia un examen serio y riguroso de las grandes decisiones de gasto (Rodríguez Bereijo, 2014).

La pertinencia de esa observación para el escenario boliviano es, si cabe, más aguda, porque la complejidad técnica del instrumento presupuestario plurinacional —que abarca en un solo documento la programación financiera de centenares de entidades públicas, transferencias intergubernamentales, política de deuda y disposiciones de política económica general— excede de modo notorio la capacidad de escrutinio de parlamentos incluso con dotaciones técnicas superiores a las bolivianas.

Los cinco daños institucionales de la desnaturalización

La erosión descrita no carece de consecuencias mensurables para el Estado constitucional de Derecho. Cinco daños de primer orden se derivan de la desnaturalización documentada. Su acumulación progresiva configura un deterioro sistémico que excede con creces la esfera estrictamente presupuestaria para instalarse en el corazón mismo del ordenamiento constitucional.

El primero y más inmediato de tales daños reside en la fractura de la seguridad jurídica: la mutación permanente del contenido material de una norma cuya vigencia está constitucionalmente acotada al ejercicio anual priva a los operadores económicos y a los ciudadanos de la posibilidad de prever con la certeza exigible cuáles serán las obligaciones tributarias, los regímenes sancionatorios y las reglas de mercado que habrán de regir su actividad, generando una incertidumbre normativa de naturaleza estructural que la SCP 1911/2013 anticipó con notable lucidez al vincular los principios de unidad de materia y anualidad con la garantía de previsibilidad del administrado, y que resulta incompatible con el principio consagrado en el artículo 9.4 de la Constitución Política del Estado. Estrechamente ligado a este primer daño, aunque dotado de una dimensión de transgresión cualificada que le confiere autonomía propia, se manifiesta el quiebre del principio de legalidad en sus vertientes tributaria y penal: la introducción de cargas impositivas y de sanciones a través del instrumento presupuestario sustrae al ciudadano la garantía sustantiva de no ser gravado ni penado sino en virtud de una ley que haya superado el íntegro proceso deliberativo que el artículo 323.I de la CPE exige para la

materia fiscal, vulneración que la SCP 0100/2014 tuvo ocasión de declarar con toda solemnidad al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de disposiciones sancionatorias incorporadas al Código Tributario Boliviano mediante la propia Ley del Presupuesto General del Estado.

La misma lógica que explica esa sustracción deliberativa conduce al tercer daño, acaso el de mayor proyección sobre el vínculo democrático: la destrucción de la transparencia y del control ciudadano sobre el gasto público, toda vez que la utilización del mecanismo presupuestario como vehículo opaco de reformas estructurales de hondo calado produce una oscuridad normativa que Buchanan identificó como uno de los factores constitutivos de la ilusión financiera, fenómeno en virtud del cual los ciudadanos— contribuyentes padecen las consecuencias de decisiones legislativas de profundidad sistémica sin haber tenido conciencia del momento preciso en que tales decisiones fueron adoptadas ni de la magnitud real de lo decidido —reduciendo así al ciudadano a la condición de sujeto pasivo de un poder que grava y gasta sin hacerse visible ante la representación popular (Rodríguez Bereijo, 2014, p. 137, n. 1)—.

Esta confusión deliberativa no permanece confinada al plano de la legitimidad política, sino que proyecta sus efectos sobre la arquitectura interna del ordenamiento jurídico positivo, generando el cuarto daño: el quiebre de la coherencia normativa, pues la pretensión de prolongar la eficacia de disposiciones de vigencia anual mediante la doctrina de la ultractividad del ámbito eventual introduce antinomias con leyes sectoriales de rango equivalente que ningún operador jurídico

puede resolver sin que el propio Tribunal Constitucional Plurinacional emita un pronunciamiento que, por definición, llega siempre después de que las situaciones jurídicas conflictivas ya se han consolidado bajo el régimen antinómico, con lo que el ordenamiento engendra contradicciones que sólo su máximo intérprete puede dirimir, pero que éste resuelve con una tardanza estructuralmente constitutiva del daño mismo.

En conclusión, la acumulación de todos los daños precedentes alcanza su expresión más grave en el quinto y más comprensivo de ellos: la consolidación de pautas de concentración competencial que alteran el equilibrio institucional que el constituyente de 2009 quiso garantizar mediante un diseño deliberadamente plurinacional y descentralizado —cuya vocación expresan los artículos 1 y 270 de la CPE con inequívoca voluntad normativa—, sustituyendo la deliberación parlamentaria por la convalidación técnica de decisiones adoptadas unilateralmente por el Órgano Ejecutivo y convirtiendo al Legislativo en cámara de ratificación de lo previamente resuelto por la Administración, con la consiguiente erosión del pluralismo deliberativo que fundamenta la legitimidad democrática del Estado.

Considerados en su conjunto, estos cinco daños no constituyen patologías independientes ni de entidad meramente procedimental: forman un síndrome de desnaturalización constitucional cuya gravedad es función, de manera principal, de su interacción recíproca y de su consolidación en el tiempo, de suerte que cuando la seguridad jurídica se fractura, la legalidad material se vulnera, la transparencia se destruye, la coherencia normativa se quiebra y el equilibrio de poderes

se concentra de forma simultánea y sostenida, el Estado de Derecho no padece una disfunción puntual susceptible de corrección ordinaria, sino una deformación sistémica que reclama, para su remedio, una intervención constitucional de trascendente magnitud.

La tesis central y las preguntas que la articulan

Engarzados esos elementos —la frontera constitucional del instrumento presupuestario, la oscilación jurisprudencial del TCP, los mecanismos institucionales del hiperpresidencialismo y los cinco daños documentados—, la obra avanza hacia la formulación de su tesis central: **las Leyes del Presupuesto General del Estado durante el período 2020— 2025 incorporaron de manera sistemática disposiciones que exceden el contenido fiscal— presupuestario constitucionalmente admisible** —normas tributarias sustantivas, preceptos penales, regulaciones sectoriales, políticas públicas con vocación de permanencia— **en violación de los principios de reserva de ley, unidad de materia, anualidad, jerarquía normativa y separación de poderes**, y tales extralimitaciones se explican por un contexto de hiperpresidencialismo que debilitó los controles legislativos y jurisdiccionales sobre el proceso presupuestario, contando con la aquiescencia —activa, cuando la SCP 0028/2016 amplió el ámbito legítimo de la ley presupuestaria; pasiva, cuando el control de constitucionalidad no operó oportunamente— del propio Tribunal Constitucional Plurinacional.

De esa tesis cardinal se desprenden seis preguntas conductoras que organizan la arquitectura analítica de la obra. Primera: ¿Qué fronteras —explícitas e implícitas— traza la Cons-

titución de 2009 al contenido de la ley presupuestaria, y cuál es el alcance que el sistema SAFCO y la Ley N.º 2042 confieren a esas limitaciones? Segunda: ¿Qué disposiciones concretas, incorporadas en las LPGE del período examinado, desbordan el contenido fiscal, y qué tipología resulta de clasificar las desviaciones según su naturaleza jurídica? Tercera: ¿Qué dinámicas políticas e institucionales han facilitado la infiltración de preceptos ajenos a la materia presupuestaria? Cuarta: ¿Ha construido la jurisprudencia constitucional criterios efectivos de contención o a convalidado la concentración competencial? Quinta: ¿Qué experiencias comparadas —española, colombiana, alemana, brasileña— ofrecen lecciones trasladables al contexto boliviano? Sexta: ¿Qué reformas constitucionales, legislativas e institucionales resultan necesarias para restaurar la integridad del instrumento presupuestario?

El método: hermenéutica jurídica, triangulación de fuentes y análisis jurisprudencial

Responder a esas preguntas reclama un abordaje que opere mediante la exégesis textual, el contraste doctrinal y la reconstrucción argumentativa —herramientas cuya pertinencia descansa en la naturaleza del fenómeno analizado: la desviación presupuestaria no es un fenómeno cuantificable en indicadores numéricos sin perder las capas de significado jurídico que le confieren su gravedad constitucional—. Construida desde una matriz hermenéutico— jurídica que privilegia la comprensión interpretativa del fenómeno regulatorio, la obra se despliega como un ejercicio de análisis doctrinal, jurisprudencial y normativo cuyo rigor descansa en la triangulación de tres estratos de fuentes.

El primero lo componen las fuentes primarias normativas: la Constitución Política del Estado de 2009, las seis Leyes del PGE del período 2020— 2025 (Leyes 1267, 1356, 1413, 1493, 1546 y 1613), la Ley N.º 1178 SAFCO, la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria, la Resolución Suprema 225558 y los decretos supremos reglamentarios. El segundo lo integran las fuentes primarias jurisprudenciales: el corpus completo de sentencias constitucionales plurinacionales en materia presupuestaria —desde la SCP 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025, incluyendo votos disidentes y aclaratorios— junto con la jurisprudencia comparada de la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal Constitucional de España y el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuyas construcciones iluminan, por analogía o por contraste, el problema boliviano. El tercero lo proveen las fuentes secundarias doctrinales: la producción académica especializada en derecho financiero constitucional, constitución económica, hiperpresidencialismo y gobernanza fiscal, filtrada por pertinencia disciplinar y acotada al estado del arte.

La perspectiva hermenéutica adoptada no implica ausencia de rigor en el tratamiento de los datos normativos y jurisprudenciales. Al contrario, el análisis detallado de las leyes presupuestarias de esos años —disposición por disposición, considerando el contenido necesario, eventual y prohibido— es la operación más complicada del libro. Ese escrutinio, desplegado en el Capítulo V, opera sobre la base de un test de conexidad funcional directa cuyas condiciones se formulan en el Capítulo I y cuya validez jurisprudencial podemos advertir de manera reciente en la SCP 0017/2025 al

establecer que “el contenido de una Ley del Presupuesto General del Estado responde a una naturaleza eminentemente técnica y financiera, y debe orientarse exclusivamente a la administración de los recursos públicos”, lo cual, sólo satisface el umbral de admisibilidad constitucional aquella disposición presupuestaria que acredite una vinculación funcional directa e inmediata con la programación financiera del ejercicio — no una conexión mediata, genérica o retórica con la «política económica del Estado» invocada como cobertura habilitante de cualquier reforma legislativa.

El período, el territorio y las delimitaciones del análisis

El análisis comprende las leyes del Presupuesto General del Estado correspondientes a las gestiones 2020 a 2025 — seis ejercicios fiscales que proporcionan una muestra suficiente para distinguir patrones sistemáticos de desviación frente a prácticas excepcionales—. La gestión 2020, con la Ley N.º 1267 promulgada bajo la administración Ññez, marca el contraste con la Ley N.º 1356, primera del ciclo Arce, donde el presupuesto transitó de herramienta de contingencia pandémica a vehículo de reformas tributarias con vocación de permanencia. La gestión 2025 concentra las desviaciones más agudas —regulación de mercados de carbono, confiscación de productos alimentarios, pignoración de reservas de oro del Banco Central de Bolivia— y coincide con la corrección jurisprudencial operada por la SCP 0017/2025. El horizonte temporal se alinea con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021— 2025, lo que permite verificar si las extralimitaciones responden a una estrategia deliberada de recentralización o a impulsos desconectados entre sí.

Ceñido al nivel nacional del Estado Plurinacional, el estudio abarca el Órgano Ejecutivo —particularmente el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas—, la Asamblea Legislativa Plurinacional, el TCP y la Contraloría General del Estado. Los presupuestos de las entidades territoriales autónomas quedan fuera de su alcance, no por irrelevancia analítica, sino porque las tensiones constitucionales que la obra examina adquieren su máxima intensidad en el nivel institucional nacional: las dimensiones departamental, municipal e indígena originario-campesina reclaman investigaciones futuras que complementen los hallazgos expuestos en estas páginas.

La cartografía de la obra

Seis capítulos vertebran la arquitectura del libro, cada uno tributario de la tesis central y articulado con los restantes mediante una progresión que transita desde los fundamentos teórico— conceptuales hasta las propuestas de reforma constitucional.

El **Capítulo I** reconstruye el concepto y la evolución histórica de la institución presupuestaria —desde sus orígenes como instrumento de control parlamentario del gasto en la *Bill of Rights* de 1689 hasta su configuración contemporánea como herramienta de dirección de la política económica—, situando el caso boliviano en la tradición del derecho financiero constitucional y edificando la tripartición dogmática del contenido necesario, eventual y prohibido sobre la que descansa el análisis empírico del Capítulo V.

Sobre esos cimientos, el **Capítulo II** examina los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

fiscal, trazando su tránsito de regla de prudencia financiera a principio constitucional estructural —con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española de 2011 como paradigma comparado— e interrogando su recepción, o su notable ausencia, en el ordenamiento boliviano, donde los documentos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas enuncian los principios de equilibrio, sostenibilidad, universalidad, transparencia y flexibilidad sin dotarlos de la fuerza vinculante que una regla fiscal constitucionalizada conferiría.

El **Capítulo III** despliega la teoría de la constitución económica, delimitando los principios y decisiones fundamentales que organizan la vida económica del Estado Plurinacional —en particular el modelo de economía plural consagrado en los artículos 306 a 311 de la CPE— y condicionan la actuación de los poderes públicos en materia presupuestaria: marco sin el cual la distinción entre contenido necesario y contenido prohibido de la ley presupuestaria carecería de fundamento dogmático.

El **Capítulo IV** constituye el eje jurisprudencial de la obra: reconstruye la evolución del criterio del TCP desde la línea de contención rigurosa de la SCP 2056/2012 hasta el viraje de la SCP 0028/2016 y el retorno parcial a la contención con las SSCCPP 0077/2023 y 0017/2025, trazando la línea jurisprudencial completa mediante la técnica de López Medina y confrontándola con la jurisprudencia comparada disponible.

El **Capítulo V** despliega el análisis detallado de las seis Leyes del PGE 2020— 2025, clasificando cada disposición conforme a la tripartición dogmática y documentando —con pre-

cisión que no deja margen para la abstracción— la desviación estructural que la tesis central denuncia.

El **Capítulo VI** cierra la obra con la formulación de un test de conexidad funcional directa aplicable por las comisiones parlamentarias y con las propuestas de reforma constitucional, legislativa e institucional orientadas a restaurar la integridad del instrumento presupuestario en Bolivia.

Desde esas coordenadas —y con la convicción de que no se trata de un libro sobre cifras presupuestarias, sino sobre el poder, las competencias constitucionales y los límites que la democracia debe imponer a quienes gobiernan mediante la inacción de la Asamblea Legislativa—, los capítulos que siguen documentan la anomalía, reconstruyen la frontera normativa transgredida y proponen los instrumentos jurídicos para restaurarla.

Capítulo 1

*El Presupuesto como
Conquista Parlamentaria*

Narrar la historia del presupuesto público equivale, en medida considerable, a recorrer el itinerario político mediante el cual las representaciones del pueblo arrancaron al soberano el control sobre dos operaciones que definen el núcleo del poder estatal: la imposición tributaria y la autorización del gasto.

Tal es la lectura que el Tribunal Constitucional español condensó en la Sentencia Constitucional 3/2003, de 16 de enero, al calificar al presupuesto como la clave del parlamentarismo —institución en la que se han plasmado las tensiones entre los cuerpos legislativos y el Ejecutivo, primero respecto de la necesidad de aprobar los tributos, después para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos—, descripción que Hirschmann (2023) recoge al trazar la genealogía del instrumento. Que esa función de freno político y garantía jurídica anteciediera con mucho a la ulterior utilización del presupuesto como herramienta de dirección económica —propia del Estado social del siglo XX— revela una verdad dogmática que la práctica presupuestaria boliviana contemporánea ha puesto en riesgo: antes que instrumento de planificación macroeconómica, el presupuesto nació como garantía institucional frente al arbitrio del gobernante.

Garantía cuya genealogía se remonta, en la tradición anglosajona, a la Carta Magna de 1215, la cual contenía aquel documento —arrancado bajo presión militar a Juan Sin Tierra— la idea germinal de que no podía imponerse cierto tipo de tributos sin acuerdo del Consejo Común del Reino, prefigurando la exigencia de consentimiento representativo que el

constitucionalismo moderno elevaría a categoría de principio estructural (Mesquita, 2023).

La historia inglesa posterior permite reconstruir, con nitidez suficiente para el propósito analítico de la obra, tres etapas acumulativas en el proceso de conquista parlamentaria del instrumento presupuestario: primero, la facultad de votar los impuestos; segundo, la de discutir y autorizar los gastos; tercero, la periodicidad del presupuesto y la especialización de las partidas —triple conquista que Hirschmann (2023) identifica como infraestructura institucional sobre la que descansa la totalidad del derecho presupuestario contemporáneo—. Cada una de esas etapas representa, no una mera innovación técnica, sino una transferencia real de poder entre el Ejecutivo monárquico y el legislativo representativo.

Cristalizó definitivamente esa infraestructura, la Bill of Rights de 1689, ello tras la Revolución Gloriosa, el documento parlamentario consagró —con una rotundidad que la Carta Magna no había alcanzado— el principio de que levantar dinero para o a disposición de la Corona, bajo pretexto de prerrogativa, sin concesión del Parlamento, es ilegal, afianzando la potestad de los Comunes de condicionar y examinar el gasto real. Desde finales del siglo XVII, la práctica parlamentaria británica se orientó a exigir del Gobierno una estimación anual de ingresos y gastos sometida a aprobación legislativa y controlada *ex post* mediante comisiones especializadas de cuentas públicas. El presupuesto nacía, de ese modo, como técnica al servicio del principio de legalidad financiera —no hay imposición ni gasto sin ley— y, simultáneamente, como pieza vertebral del equilibrio entre Corona y Parlamento en el constitucionalis-

mo inglés; tal como Mesquita (2023) sintetizó, la derrota de la Monarquía Absolutista por la Monarquía Parlamentarista constituyó el marco en el que la idea de presupuesto encontró su primera forma institucional, como instrumento de combate frente a los arbitrios del poder absoluto.

Paralela a la construcción británica, la Revolución Francesa tradujo el esquema al lenguaje de los derechos del hombre, es así como el artículo 14 de la Declaración de 1789 reconoció a los ciudadanos el derecho no solo de consentir la contribución pública, sino también de vigilar su empleo, uniendo normativamente —por primera vez en un texto con pretensión universal— imposición y control del gasto (Ribalta, 2011). De esa doble exigencia surgieron, en las constituciones revolucionarias y napoleónicas, la práctica de la ley anual de presupuesto como ley de autorización del gasto estatal y la interdicción de los *cavaliers budgétaires* —disposiciones ajenas a la materia financiera infiltradas en la ley de finanzas—, cuya prohibición constituye uno de los antecedentes más directos del problema que el libro examina en el contexto boliviano contemporáneo, en este marco, no es casual, por tanto, que la Revolución Francesa y el parlamentarismo británico del siglo XVII coincidan en rodear el instrumento presupuestario de una triple protección: reserva legislativa, periodicidad y especialidad de las partidas, precisamente los principios cuya erosión en el período 2020—2025 documenta el Capítulo V.

España no permanece al margen de esta evolución. La Constitución de Cádiz de 1812 atribuye a las Cortes la facultad de “establecer anualmente las contribuciones” y de “fijar los gastos de la administración pública”, inaugurando un modelo

liberal en el que el gasto ha de ser mínimo y estrictamente controlado (Ribalta, 2011). A lo largo del siglo XIX se consolida la práctica de la ley anual de presupuestos como manifestación privilegiada de la función financiera de las Cortes, aunque todavía con una concepción muy formal del control.

En el ámbito boliviano, esta tradición se refleja desde la Constitución de 1826, que, en el marco del nacimiento del Estado, atribuyó al cuerpo legislativo la facultad de fijar anualmente los gastos y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2018), asignando específicamente a la Cámara de Tribunos la iniciativa en estas materias; este rol ha perdurado por casi dos siglos, pues, como señala el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2025), en “Bolivia su historia... Su Presupuesto”, la institución presupuestaria ha sido en Bolivia el “fiel testigo y guardián” de su historia y desarrollo; en sus 198 años de vida institucional, el presupuesto boliviano ha evolucionado de ser un registro manuscrito y estilizado en el siglo XIX a constituirse en una verdadera “memoria escrita” que resguarda los acuerdos, políticas y visiones de cada época.

Este recorrido histórico permite extraer dos conclusiones relevantes para la construcción dogmática contemporánea. En primer lugar, el presupuesto surge como garantía institucional del principio “no taxation without representation” (“No hay impuestos sin representación”): el consentimiento parlamentario aparece como condición de validez tanto de la carga impositiva como de la aplicación del gasto. En segundo lugar, el presupuesto no solo autoriza, sino que también limita; su finalidad originaria es impedir gastos no aprobados, consolidando

un espacio de autonomía parlamentaria frente al Ejecutivo.

Con el tránsito al Estado social y democrático de Derecho, y el correlativo aumento cuantitativo y cualitativo del gasto público, esta lógica de control se ve progresivamente complementada por una lógica de programación y de dirección política: el presupuesto deja de ser únicamente un muro de contención del poder financiero y se convierte en el principal vehículo de realización de las políticas públicas (Rodríguez Bereijo, 2014). Esta mutación funcional obliga a repensar su naturaleza jurídica y su contenido constitucionalmente admisible, cuestión que aborda la doctrina más reciente (De la Guerra, 2022).

1.1. EL CONFLICTO PRUSIANO Y LA ELABORACIÓN DOGMÁTICA DE LABAND

Trasplantada la institución al continente europeo, fue en el ámbito germánico donde la cuestión del presupuesto adquirió su densidad dogmática definitiva —y donde las tensiones entre Parlamento y Ejecutivo alcanzaron un grado de conflictividad que resulta, a siglo y medio de distancia, sorprendentemente análogo al que Bolivia experimenta en la última parte del gobierno de Arce. El conflicto constitucional prusiano de los años 1861— 1866, surgido a raíz de la negativa de la Cámara de Diputados a aprobar el presupuesto presentado por el Gobierno de Bismarck a causa del programa de reformas militares que la Corona pretendía imponer sin respaldo parlamentario, dio pie a una elaboración doctrinal cuyas categorías siguen operando —con mayor o menor conciencia de su origen— en el derecho presupuestario contemporáneo (Mijangos Borja, citado en Verduzco Reina, 2018).

Paul Laband, en su clásico *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs— Urkunde* de 1871, propuso la célebre distinción entre ley formal y ley material que marcaría durante décadas la doctrina continental. El propósito de Laband —como ha subrayado **Rodríguez Bereijo (1970)**— obedecía a una necesidad política antes que a una inquietud teórica pura: legitimar la gestión financiera del Estado prusiano sin la base de un presupuesto legalmente aprobado por el Parlamento. La tesis de Laband sostenía que la ley del presupuesto es una ley formal —un acto administrativo revestido de forma legislativa— que no crea ni modifica derechos ni obligaciones, sino que se limita a autorizar al Ejecutivo la ejecución de un plan financiero cuyo fundamento jurídico descansa en las leyes materiales preexistentes; de ello se seguía la consecuencia práctica de que la no aprobación del presupuesto por el Parlamento no inmovilizaría los fondos del Estado, pues tanto los ingresos como los gastos públicos podrían realizarse con base en las leyes sustantivas que los crean o establecen (**Verduzco Reina, 2018**).

Continuó la doctrina alemana de la época en la línea trazada por Laband con una coherencia que no deja de resultar inquietante: Jellinek distinguió entre ley material y ley formal y afirmó que el presupuesto constituía un acto administrativo que, aunque condición *sine qua non* de la administración financiera, no confería ningún poder que no resultara de las leyes existentes; Arndt y Bornhak sostuvieron que el presupuesto era un mandato dado a las autoridades administrativas; Von Martitz llegó a afirmar que el establecimiento del plan de la administración pública no pertenecía a la esfera del

poder legislativo; Otto Mayer estimó que la aprobación del presupuesto por el legislativo no era más que un testimonio de la oportunidad y necesidad de los gastos, testimonio que el gobierno necesitaba para justificarse ante la representación nacional pero que carecía de influencia legislativa real (Verduzco Reina, 2018). Frente a ese bloque doctrinal, la reacción italiana —con Vitagliano y Mortara— argumentó que la ley de presupuestos constituye una ley en sentido material porque opera como ley atributiva de competencia, de modo que en ausencia de ley de presupuestos los actos realizados por el gobierno carecerían del carácter de actos del Estado (Verduzco Reina, 2018), posición que prefigura la superación contemporánea del dualismo.

La comprensión de esta controversia decimonónica no constituye un ejercicio de erudición anticuaria ni una digresión inocua en el itinerario dogmático de este trabajo: es, antes bien, una exigencia metodológica ineludible, pues la genealogía de los conceptos condiciona la inteligencia de sus patologías. La relevancia de la disputa para el caso boliviano reside en que la tesis de Laband del presupuesto como acto legislativo de naturaleza formal —desprovisto de contenido normativo material, reducido a la condición de mero instrumento de autorización administrativa cuya juridicidad se agota en el acto de habilitación del gasto sin producir derecho objetivo alguno— es exactamente la concepción que subyace, por inversión funcional, a la práctica sistemática de utilizar la ley presupuestaria como vehículo privilegiado de reformas sustantivas. La paradoja que esa inversión entraña merece ser subrayada con toda precisión: si el presupuesto no es verdadera ley en sentido mate-

rial, si su contenido normativo es ontológicamente nulo o irrelevante, entonces ningún obstáculo dogmático impide cargar en él cualquier disposición de cualquier naturaleza, puesto que un recipiente vacío admite indiscriminadamente todo aquello que se le vierta; pero la consecuencia lógica que se extrae de esa misma premisa —la irrelevancia normativa del instrumento— resulta, en la práctica institucional boliviana, radicalmente invertida, pues ese mismo recipiente que se declara vacío de contenido normativo propio es simultáneamente utilizado para albergar normas de la mayor densidad material y del más profundo alcance estructural.

Esta inversión no es una inconsistencia menor o una anomalía técnica tolerable: es la expresión más acabada de una instrumentalización del concepto que traiciona simultáneamente las dos tradiciones doctrinales en presencia, pues ni satisface la lógica de la tesis formal —que excluye del presupuesto precisamente el tipo de contenido que en él se introduce— ni respeta las exigencias de la tesis material —que subordina la validez del instrumento presupuestario a la correspondencia entre su forma y su contenido constitucionalmente definido—. Si se acepta, en cambio, la posición que la doctrina constitucional contemporánea y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional han venido consolidando desde 2012, en el sentido de que el presupuesto es ley en sentido pleno —dotada de contenido normativo propio, delimitado por la Constitución Política del Estado con arreglo a criterios materiales de competencia que no son disponibles para el legislador ordinario—, entonces la infiltración sistemática de disposiciones ajenas a la materia financiera no puede ser calificada como una

mera irregularidad procedimental susceptible de corrección técnica: constituye una transgresión del sistema constitucional de fuentes cuya gravedad excede con mucho el incumplimiento de una formalidad legislativa, para configurar una deformación estructural del orden normativo que afecta, de manera simultánea e interrelacionada, la jerarquía de las normas, la distribución funcional de competencias entre los órganos del Estado y la integridad misma del principio de separación de poderes que la Constitución de 2009 quiso garantizar con singular énfasis institucional.

1.2. LA SUPERACIÓN DEL DUALISMO: EL PRESUPUESTO COMO LEY DE CONTENIDO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO

Superado el debate decimonónico —cuyas categorías, como advirtió Haenel al sostener que la forma de la ley transforma en norma jurídica todo lo que encierra dentro de ella—, la doctrina contemporánea del derecho financiero constitucional ha convergen en una construcción que integra las dimensiones formal y material sin sacrificar ninguna: la ley de presupuestos es una verdadera ley, con fuerza jurídica plena, pero de contenido constitucionalmente definido. Esa expresión —acuñada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y sistematizada por la doctrina— designa una categoría normativa cuyo perímetro material no queda librado a la discrecionalidad del legislador, sino que viene delimitado por la función constitucional que la norma suprema asigna al instrumento presupuestario.

El Tribunal Constitucional Español precisó esa delimitación con particular nitidez en la STC 76/1992, de 14 de mayo,

al afirmar que “desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de carácter formal o material de ley”, añadiendo que los presupuestos —en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos— y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad. Esa doctrina fue recogida expresamente por el Tribunal Constitucional Plurinacional en la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1911/2013, de 29 de octubre, y reiterada en la SCP 1067/2014, de 10 de junio, al fundamentar la naturaleza jurídica de la Ley del Presupuesto General del Estado boliviano —evidencia de la circulación de categorías dogmáticas entre jurisdicciones constitucionales que el Capítulo IV examina con detenimiento—.

Contenido constitucionalmente definido que, según la elaboración doctrinal de Toscano Ortega (2006) al examinar el desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales españolas, se despliega en un doble ámbito —necesario y posible—. El ámbito necesario, que da existencia a la ley, viene definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos junto con la parte articulada que les confiere sentido. El ámbito posible —o eventual—, de carácter accesorio, abarca la inclusión justificada de otras materias que guarden relación directa con el contenido necesario o con la política económica del Gobierno. Cualquier precepto que caiga fuera de ese doble contenido puede representar, según la construcción del Tribunal Constitucional español que Toscano

Ortega (2006) sistematiza, una vulneración de la función constitucional de la ley presupuestaria, una restricción ilegítima de las competencias legislativas del Parlamento y un atentado contra el principio de seguridad jurídica.

Tres criterios fundamentan esa delimitación en la doctrina constitucional española —criterios cuya recepción parcial y contradictoria por el TCP constituye, según la tesis del libro, una de sus claves argumentativas más relevantes—. Primero, la función constitucional específica asignada a las leyes de presupuestos: aprobar anualmente los presupuestos del Estado y servir como instrumento de dirección de la política económica del Gobierno. Segundo, las peculiaridades de su tramitación parlamentaria, que comportan limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda del legislativo. Tercero, el principio de seguridad jurídica, que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional.

De esos tres criterios se extrae la consecuencia dogmática que vertebrata el análisis posterior, es decir que la ley de presupuesto no puede ser admitida como vehículo para cualquier tipo de normas, sino únicamente para aquellas que se encuentren relacionadas directamente con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, o con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan —formulación que la SCP 0028/2016 recogió al introducir la doctrina del ámbito eventual, aunque con consecuencias que desbordaron las fronteras que la construcción original pretendía trazar.

1.3. CONCEPTO FUNCIONAL E INTEGRADO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Definir el presupuesto público con la precisión que el análisis constitucional reclama exige trascender tanto la reducción contable — que lo concibe como mera previsión numérica de ingresos y gastos— cuanto la reducción formalista heredada de Laband que lo degrada a acto administrativo revestido de forma legislativa. La doctrina contemporánea del derecho financiero ha decantado en un concepto funcional articulado en cuatro dimensiones, cuya interconexión configura la complejidad del instituto y condiciona la delimitación de su contenido material admisible.

Opera, en primer lugar, una **dimensión política** irreductible. El presupuesto codifica en términos monetarios las prioridades del gobierno y el pacto mayoritario que lo respalda: la distribución de los créditos entre funciones —educación, salud, defensa, inversión productiva, protección social— revela la jerarquía material de fines del Estado en cada ejercicio. No constituye, en esa perspectiva, un mero cuadro contable, sino la manifestación más intensa de la función de dirección política que Rodríguez Bereijo (1970) atribuyó al instrumento presupuestario y que Hirschmann (2023) reformuló al calificarlo como “instrumento de gobierno con el que cuenta el Congreso para participar en la actividad de dirección política, aprobando o rechazando el programa político, económico y social propuesto por el órgano ejecutivo”. Corti (2011) sintetizó la función con una proposición cuya contundencia merece retenerse: “Solo hay técnica presupuestaria si hay división de poderes. Y en ese marco actúa como un mecanismo de control

de parte del Poder Legislativo respecto de los restantes poderes del Estado, en la medida en que ninguno de ellos podrá tomar una decisión que importe un gasto sin la autorización legislativa”.

Dimensión política que se entrelaza -sin confundirse- con una **dimensión jurídica** que la doctrina reciente ha reforzado frente a la herencia de Laband. Para el derecho financiero contemporáneo, el presupuesto no opera como plan desprovisto de fuerza normativa ni como mero acto político inmune al control jurisdiccional, sino como acto jurídico con fuerza de ley, dotado de obligatoriedad y eficacia general. La aprobación del presupuesto de gastos crea verdaderos límites jurídicos a la actuación de la Administración: sin crédito adecuado y suficiente, los actos de gasto carecen de validez; la transgresión de la cuantía autorizada genera responsabilidad patrimonial y administrativa. El presupuesto de ingresos, aunque no crea tributos —función reservada a la ley tributaria sustantiva—, condiciona jurídicamente su exacción en el ejercicio al habilitar la recaudación dentro de los límites previstos. La inserción del presupuesto en el ordenamiento como verdadera ley —con especialidades propias derivadas de su función constitucional— es hoy la tesis dominante tanto en la doctrina española y latinoamericana cuanto, en la jurisprudencia del TCP, que desde la SCP 2056/2012 reconoció la naturaleza especialísima del instrumento presupuestario y la vinculatoriedad de sus límites materiales.

A las dimensiones hasta aquí examinadas confluye una de naturaleza económica cuya relevancia teórica e institucional se ha intensificado de manera sostenida desde que la revolución

keynesiana transformó irreversiblemente los fundamentos de la ciencia de las finanzas públicas y redefinió el lugar del Estado en la gestión del ciclo económico. En ese nuevo paradigma, el presupuesto no es únicamente el documento contable en que se autorizan ingresos y gastos del ejercicio: es, de manera principal, el instrumento de planificación fiscal y de intervención macroeconómica por antonomasia, cuyas variables estructurales —el nivel y la composición del gasto público, la arquitectura de los ingresos y el saldo presupuestario resultante— producen efectos directos e inducidos sobre la demanda agregada, la senda de crecimiento, el nivel de empleo y la distribución del ingreso que ningún análisis institucional responsable puede ignorar. Esta dimensión, que en el espacio europeo ha sido sometida a disciplina normativa mediante marcos de estabilidad presupuestaria que condicionan la soberanía fiscal de los Estados miembros a reglas vinculantes de déficit estructural y sostenibilidad de la deuda pública, suministra el fundamento dogmático que permite explicar —aunque no necesariamente justificar en todos sus alcances— la apertura conceptual que la SCP 0028/2016 introdujo en la jurisprudencia constitucional boliviana al admitir que el contenido legítimo del presupuesto puede abarcar criterios de política económica general que operen como complemento necesario para la más fácil interpretación y la más eficaz ejecución del Presupuesto General del Estado.

La elasticidad inherente a la noción de política económica —categoría de contornos deliberadamente abiertos que la teoría económica contemporánea ha resistido reducir a definición unívoca— es, precisamente, el corolario normativo del

reconocimiento de esa dimensión macroeconómica del presupuesto: una ley que condiciona el comportamiento de variables de tal alcance sistémico no puede quedar encorsetada en una definición estrictamente contable de su contenido sin perder buena parte de su eficacia como instrumento de gobierno. Sin embargo, y con toda la precisión analítica que la distinción exige, lo que la presente investigación somete a crítica no es la existencia de esa dimensión económica ni la legitimidad constitucional de las disposiciones que la SCP 0028/2016 identificó como complemento necesario de la programación financiera del ejercicio: lo que se cuestiona, de manera específica y razonada, es la utilización sistemática de esa misma dimensión como pretexto expansivo para la infiltración de disposiciones sustantivas cuya conexión con la política económica del ejercicio presupuestario es, en el mejor de los casos, nominal, y en el peor, inexistente; disposiciones que se amparan en la elasticidad del concepto no para completar o hacer eficaz la ejecución presupuestaria, sino para eludir los cauces legislativos ordinarios que la Constitución reserva para la regulación de las materias en que tales disposiciones inciden, convirtiendo así la apertura conceptual constitucionalmente reconocida en una coartada estructural para la desnaturalización del instrumento.

Completa el cuadro con una **dimensión administrativa o gerencial** que el sistema SAFCO boliviano ha desarrollado con particular densidad. Desde la perspectiva de la administración pública, el presupuesto configura un plan de gestión de recursos que fija objetivos, asigna medios, distribuye competencias de gasto entre órganos y entidades, y establece

las bases para la rendición de cuentas. La Resolución Suprema 225558 —norma básica del Sistema de Presupuesto— define el instrumento como “un conjunto ordenado y coherente de principios, procesos e instrumentos técnicos destinados a operativizar el Plan General de Desarrollo Económico y Social”, condicionando la totalidad de su contenido a los principios de equilibrio, sostenibilidad y transparencia previstos en su artículo 6. El artículo 321.I de la CPE elevó esa dimensión a rango constitucional al disponer que la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto; la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria, en su artículo 1, reforzó el anclaje al establecer que su objeto es normar el proceso de administración presupuestaria de cada ejercicio fiscal, y en su artículo 5 prohibió comprometer o ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en los presupuestos aprobados.

De esa visión funcional integrada se deriva una consecuencia dogmática de primer orden para la tesis del libro: si el presupuesto es, simultáneamente, acto de dirección política, ley en sentido pleno, instrumento macroeconómico y plan de gestión financiera, los límites constitucionales a su contenido han de construirse de modo que preserven la especificidad de cada una de esas funciones sin convertir el instrumento presupuestario en un vehículo indiferenciado para cualquier tipo de reforma legislativa. La institución se sitúa, por decirlo con una imagen espacial, en la encrucijada de cuatro sistemas normativos —constitucional, financiero, económico y administrativo— y solo una teoría rigurosa de su naturaleza y finalidad permite deducir con consistencia qué materias pertenecen a su conte-

nido necesario, qué normas pueden admitirse como contenido eventual y qué disposiciones deben considerarse constitucionalmente prohibidas en sede presupuestaria.

1.4. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS COMO CANON DE VALIDEZ MATERIAL

Las cuatro dimensiones hasta aquí examinadas —política, jurídica, económica y administrativa— no confluyen de manera espontánea ni se articulan por virtud de una armonía preestablecida: es el derecho constitucional presupuestario el que las canaliza, las ordena y las somete a disciplina normativa mediante un conjunto de principios cuya función trasciende con mucho la de meros criterios orientadores de la elaboración técnica del instrumento.

Dichos principios operan, en rigor, como un canon de validez material al que ha de someterse el contenido de la ley anual de presupuestos con independencia de la voluntad del legislador ordinario que la aprueba, pues su fuente no reside en la discrecionalidad parlamentaria sino en la propia Constitución, que los incorpora como límites sustantivos infranqueables de la potestad presupuestaria. De ello se sigue una consecuencia de la mayor trascendencia dogmática: cuando una disposición inserta en la ley presupuestaria vulnera alguno de esos principios —ya sea el de unidad de materia, el de anualidad, el de legalidad en sus vertientes tributaria y sancionatoria, o cualquier otro de los que integran el estatuto constitucional del presupuesto—, no se produce una irregularidad de técnica legislativa corregible mediante interpretación sistemática o integración analógica, sino un vicio de inconstitucionalidad pleno, autónomo y susceptible de control jurisdiccional por los

cauces que el propio ordenamiento constitucional habilita a tal efecto. Esa premisa —la del presupuesto como norma constitucionalmente condicionada en su contenido, y no como mero acto formal de autorización administrativa inmune al escrutinio de constitucionalidad— es, precisamente, la que ha sostenido de manera ininterrumpida y progresivamente consolidada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional desde la SCP 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025, jalonando un itinerario interpretativo que, en cada ocasión en que ha declarado la inconstitucionalidad de disposiciones extralimitadas, ha reafirmado que la ley presupuestaria no es un recipiente normativamente neutro sino un instrumento de contenido constitucionalmente definido, cuya deformación sistemática compromete no sólo la validez formal de las disposiciones introducidas sino la integridad misma del orden constitucional que el presupuesto está llamado a servir.

a) El principio de unidad de materia

Vertebra la totalidad de la construcción jurisprudencial del TCP en la materia el principio de unidad de materia, se abordan en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales No. 2056/2012, No. 1911/2013, 0054/2019, así también en los votos disidentes de la SCP 0077/2023 (como los de los magistrados Paul Enrique Franco Zamora y Julia Elizabeth Cornejo Gallardo), quienes citan esta definición para argumentar que la inclusión de reformas tributarias permanentes (como la Alícuota Adicional al IUE Financiero) en una ley de presupuesto anual rompe precisamente con esa naturaleza de “especificidad” y “temporalidad”, más aún cuando esas especificaciones se encuentran contenidas en la Ley N.º 2042 de Administra-

ción Presupuestaria, y de esa formulación se extrae una regla operativa de contención: la Ley del PGE posee un objeto que delimita el tipo y alcance de su contenido, sin que resulte admisible la inclusión de normas distintas a su naturaleza, ni en su dimensión material ni en la temporal.

Esa construcción doctrinal hunde sus raíces en la jurisprudencia constitucional comparada con una profundidad que no puede ser ignorada sin mutilar la comprensión cabal de su alcance normativo. La Corte Constitucional de Colombia había sentado, con anterioridad, un referente interpretativo de singular autoridad al establecer en la Sentencia C- 006/12, de 18 de enero, que el principio de unidad de materia impone al legislador presupuestario una obligación de congruencia funcional de contenido inderogable: el alcance normativo de las disposiciones incorporadas a la ley de presupuestos ha de circunscribirse rigurosamente al objeto que define el instrumento y no puede rebasar el fin constitucional que con él se persigue, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad que contamina la disposición extralimitada con independencia de su mérito sustantivo.

Dicho referente fue recibido y expresamente citado por la SCP 2056/2012 —primera declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición presupuestaria extralimitada en el ordenamiento boliviano—, que lo utilizó como fundamento directo para expulsar del sistema jurídico la Disposición Adicional Séptima de la Ley 211, LPGE para la Gestión 2012, disposición que pretendía regular el proceso de consulta en materia hidrocarburífera desde el interior de un instrumento de naturaleza financiera, introduciendo así en él una materia cuyo

carácter sustantivo y cuya densidad normativa propia resultaban radicalmente incompatibles con la función constitucional que la ley presupuestaria está llamada a cumplir.

La recepción de dicho estándar comparado, no fue, sin embargo, meramente transitiva: la SCP 1911/2013, de 29 de octubre, lo reformuló con una contundencia que no tolera matización hermenéutica de ninguna especie, al establecer que, en virtud del principio de unidad de materia, la ley de presupuestos debe circunscribirse a su objeto propio sin excederse en el fin que persigue, quedando vedada toda regulación que rebase —ya sea temporal, temática o en cuanto a su finalidad— la materia financiera que le es constitucionalmente consustancial; fórmula que, lejos de operar como mera reiteración del precedente colombiano, constituyó la primera articulación autónoma y sistemática del canon de validez material del presupuesto en la jurisprudencia constitucional boliviana, dotando al principio de unidad de materia de una proyección tridimensional —temporal, temática y teleológica— que amplió sensiblemente su capacidad operativa como límite sustantivo frente a las sucesivas tentativas de desnaturalización del instrumento presupuestario.

A su vez, delimitó con mayor especificidad la SCP 1911/2013 el alcance operativo del principio al precisar que el contenido de la Ley del PGE, según la interpretación sistemática de los artículos 158.I.11, 172.11 y 321.III de la CPE, comprende: la administración económica del Estado, la administración financiera, la determinación del gasto público, la determinación de la inversión pública, la previsión de la deuda pública y la política fiscal tributaria —taxonomía funcional cuyo carácter

taxativo excluye la incorporación de disposiciones que no encajen en alguna de esas categorías—. Las SSCCPP 1067/2014 y SCP No. 1911/2013 aplicaron esa taxonomía al expulsar del ordenamiento preceptos de las leyes presupuestarias de las gestiones 2008, 2009, 2012 y 2013 que regulaban el ejercicio de funciones de servidores públicos en entidades autónomas y otros contenidos ajenos al objeto financiero, consolidando una línea de contención que el Capítulo IV reconstruye en detalle. Que la jurisprudencia colombiana y la boliviana converjan en una formulación casi idéntica evidencia la existencia de un estándar interamericano de contención presupuestaria cuya transgresión no puede invocarse como particularidad local.

b) El principio de anualidad o temporalidad

Inescindible del principio de unidad de materia —y constituyendo con él una relación de complementariedad necesaria para la seguridad jurídica—, el principio de anualidad circunscribe la vigencia de la ley presupuestaria a un período fiscal determinado, en tal sentido la Constitución de Bolivia consagra este límite en dos preceptos convergentes, el **artículo 321.III de la CPE**, que impone la presentación del proyecto para la “siguiente gestión anual”, y el **artículo 172.11**, que acota la atribución presidencial a “cada gestión fiscal”; en este marco, la **Ley N.º 2042**, en su artículo 1, refuerza esta regla al definir el ejercicio fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre.

La consecuencia dogmática del principio de anualidad es de una precisión que no admite flexibilización interpretativa: las disposiciones presupuestarias nacen temporalmente acotadas en su vigencia y carecen, por tanto, de aptitud constitucional para regular situaciones jurídicas dotadas de vocación

de permanencia. La SCP 1911/2013 fijó el canon de protección con una rotundidad que no deja margen a la equivocación al establecer que el objeto del instrumento normativo presupuestario rige únicamente para la gestión anual para la cual fue aprobado, sin que resulte admisible ninguna extensión de dicho ámbito temporal (Tribunal Constitucional Plurinacional [TCP], 2013, SCP 1911/2013). El rigor de tal pronunciamiento ha sido plenamente ratificado por la SCP 0017/2025, cuya doctrina determina que la Ley del Presupuesto General del Estado no puede regular temáticas que requieran reglamentación permanente, por cuanto la incorporación de disposiciones ajenas a la naturaleza anual del instrumento lesiona directamente el artículo 321.III de la Constitución Política del Estado (TCP, 2025, SCP 0017/2025); de modo que toda disposición que, inserta en una norma de vigencia temporalmente delimitada, pretenda generar efectos jurídicos perennes —ya sea mediante la creación de tipos penales, la modificación de regímenes tributarios con vocación de continuidad o la alteración de prestaciones sociales cuya vigencia trasciende el ejercicio— incurre en un vicio de inconstitucionalidad que no admite subsanación por vía interpretativa.

En ese marco, la vulneración del principio de anualidad se produce de manera inequívoca cada vez que la disposición presupuestaria aspira a generar efectos ultraactivos que desborden el período de gestión que le es propio. Con particular nitidez analítica, el Voto Disidente del Magistrado Franco Zamora a la SCP 0077/2023 denuncia que la regulación indefinida de tributos mediante una ley presupuestaria resulta radicalmente incompatible con la temporalidad constitucionalmente

exigida, pues desnaturaliza el instrumento anual al convertirlo en vehículo de legislación material ordinaria de alcance indeterminado (TCP, 2023, SCP 0077/2023, voto disidente Franco Zamora). En idéntica dirección argumentativa, el Voto Disidente de la Magistrada Vargas Barañado al mismo pronunciamiento advierte que las obligaciones tributarias —entre las cuales se incluye expresamente la alícuota adicional al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas del sector financiero— han de ser reguladas por leyes específicas dotadas de la estabilidad normativa que su naturaleza exige, y no por una norma cuya extinción opera de pleno derecho al cierre de la gestión para la que fue aprobada (TCP, 2023, SCP 0077/2023, voto disidente Vargas Barañado); posición cuya coherencia sistemática con el conjunto de la jurisprudencia constitucional boliviana en la materia resulta incontrovertible, pues la cadencia lógica que va de la SCP 1911/2013 a la SCP 0017/2025, pasando por los votos disidentes de la SCP 0077/2023, traza un itinerario interpretativo de progresiva consolidación doctrinal que el legislador presupuestario no puede ignorar sin incurrir en una transgresión constitucionalmente calificada del ordenamiento que lo vincula.

A partir de ello, se advierte la tensión sistémica introducida por la **SCP 0028/2016 de 01 de marzo de 2016**, al sostener que las normas del “ámbito eventual” rigen ultractivamente entre tanto el legislador no disponga lo contrario, fracturó la lógica de la anualidad; por lo cual esta excepción, fue instrumentalizada para dotar de permanencia a reformas estructurales que eluden el procedimiento legislativo ordinario; no obstante, la **SCP 0017/2025 de 23 de mayo de 2025**, ha

marcado un retorno a la contención al declarar que, cuando el PGE se aprueba por silencio administrativo (Art. 158.I.11 CPE), adquiere una naturaleza de **“ley en sentido formal”** incapaz de restringir derechos o establecer competencias administrativas permanentes de control y confiscación.

c) El principio de especialidad presupuestaria y su triple proyección

Completa el entramado de principios el de especialidad presupuestaria, cuya formulación más precisa —coincidente en la doctrina española, la colombiana y la argentina— despliega una triple proyección en los **Votos Disidentes** de la misma **SCP 0077/2023** (como los de los magistrados Paul Enrique Franco Zamora y Julia Elizabeth Cornejo Gallardo), quienes citan esta definición para argumentar que la inclusión de reformas tributarias permanentes (como la Alícuota Adicional al IUE Financiero) en una ley de presupuesto anual rompe precisamente con esa naturaleza de “especificidad” y “temporalidad” descrita en la citada. En tal sentido, las habilitaciones para gastar contenidas en las leyes de presupuestos, enseña Martínez Lago (citado en Hirschmann, 2023), “no consisten en autorizaciones globales o genéricas, son especiales y condicionadas, esto es, para gastos concretos y determinados, totalmente especificados” —especialidad cualitativa—, “por una cantidad concreta máxima” —especialidad cuantitativa— “y no con carácter indefinido, sino por tiempo limitado” —especialidad temporal—. Si bien se quiso trasladar al TCP esa triple proyección al ordenamiento boliviano, siguiendo la doctrina autorizada, ello al señalar el accionante que “la limitación del presupuesto dispone una triple proyección del principio de

especialidad, coincidente con la triple delimitación que conlleva la consignación de una cifra de gasto como crédito presupuestario: la cualitativa, que es la que manifiesta la concreta finalidad que se quiere perseguir; la cuantitativa, que indica el volumen máximo que a dicha finalidad se destina; y finalmente la temporal, que limita el tiempo en que puede gastarse esa cantidad para ese fin”, sin embargo el TCP, resolvió declarar la improcedencia de esa acción, bajo el fundamento principal de la mayoría fue la supuesta falta de “carga argumentativa” suficiente por parte del accionante, señalando que este se limitó a citas doctrinales y normativas sin demostrar el nexo causal de la infracción. (SCP 0077/2023, FJ III), fallo que también mereció votos disidentes a dicha SCP, los cuales cuestionaron la declaratoria de improcedencia por supuesta falta de “carga argumentativa”, sosteniendo que el accionante sí expuso razones jurídico— constitucionales suficientes al fundamentar que la **“triple proyección del principio de especialidad”** (cualitativa, cuantitativa y temporal) constituye un límite material que impide al presupuesto anual ser utilizado para reformas tributarias permanentes. Los magistrados argumentaron que, una vez admitida la causa, la Sala Plena tenía el deber de realizar un análisis de fondo en virtud de los principios *pro actione* y no formalismo, pues regular tributos de vigencia indefinida en una norma de naturaleza esencialmente temporal vulnera flagrantemente los principios de **anualidad, unidad de materia y seguridad jurídica**; y finalmente, advirtieron que la inacción del Tribunal permite que el Ejecutivo instrumentalice el presupuesto como una vía de “legislación encubierta” para introducir modificaciones sustantivas a leyes especiales sin un debate parlamentario plural y democrático, ignorando precedentes

como la **SCP 1911/2013** que sí aplicaron rigor para proteger la jerarquía normativa.

La relevancia de esa triple proyección para la tesis central de la presente investigación resulta inmediata e inescindible: una disposición presupuestaria que no especifique una finalidad concreta en su dimensión cualitativa, que no establezca límite cuantitativo determinado o que pretenda proyectar su vigencia más allá del ejercicio fiscal para el que fue aprobada no satisface el canon de especialidad presupuestaria y, en consecuencia, carece de habilitación constitucional para integrar válidamente el contenido de la ley anual, siendo su inclusión en ella constitutiva de un vicio de inconstitucionalidad que ninguna técnica de interpretación conforme puede sanar sin desfigurar el propio canon que pretende preservar. A las exigencias derivadas de esa triple dimensión, la doctrina española sistematizada por Toscano Ortega (2006) añade dos condiciones de admisibilidad de naturaleza acumulativa —no alternativa— que han de concurrir simultáneamente para que una disposición de contenido eventual pueda reputarse constitucionalmente integrada en la ley de presupuestos: de un lado, que guarde relación directa con los gastos e ingresos que conforman la programación financiera del ejercicio o con los criterios de política económica general de los cuales el presupuesto constituye instrumento de ejecución; de otro, que su incorporación al texto presupuestario se justifique como complemento necesario para la mayor inteligencia y la más eficaz ejecución del instrumento, de modo que su ausencia menoscabaría sensiblemente la coherencia o la operatividad del conjunto normativo al que se adosa. Ambas condiciones operan como filtros

sucesivos y concurrentes: la satisfacción de uno no suple la ausencia del otro, y la insuficiencia de cualquiera de ellos basta para privar a la disposición de la cobertura constitucional que la forma presupuestaria podría, en apariencia, suministrarle.

La práctica legislativa del período 2020— 2025 ha desbordado de manera sistemática y documentable ambas condiciones acumulativas, amparando bajo la cobertura expansiva del concepto de política económica del Estado disposiciones cuya conexión con la programación financiera del ejercicio resulta, en el mejor de los supuestos, meramente nominal y, en los más graves, francamente inexistente; disposiciones que, lejos de operar como complemento necesario de la ejecución presupuestaria, introducen regulaciones sustantivas de alcance estructural cuya justificación real no reside en ninguna exigencia de coherencia financiera sino en la conveniencia de eludir los cauces legislativos ordinarios que la Constitución Política del Estado reserva para las materias en que inciden, convirtiendo así la apertura conceptual que la doctrina reconoce al contenido eventual del presupuesto en una coartada de habilitación universal que vacía de toda eficacia operativa los límites constitucionales que el canon de especialidad presupuestaria fue precisamente diseñado para imponer (Toscano Ortega, 2006).

1.5. LA TRIPARTICIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL ADMISIBLE

Reconstruidos los principios que operan como canon de validez, procede delimitar —con la precisión dogmática que la tesis del libro reclama— las tres categorías de contenido material que configuran la tipología sobre la cual descansa el análisis empírico del Capítulo V: el contenido necesario, el

eventual y el prohibido.

1.5.1. El contenido necesario

Constituye el contenido necesario —o mínimo, o esencial— aquel sin el cual la ley presupuestaria carecería de razón de ser: la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio fiscal determinado, junto con la parte articulada que les confiere sentido normativo. Toscano Ortega (2006) sintetiza la categoría al señalar que ese ámbito necesario “da existencia a esta ley y viene definido por la autorización del gasto público y la previsión de los recursos destinados a financiarlo”. La SCP 0028/2016 recogió esa distinción al identificar en el contenido de la ley presupuestaria una parte “necesaria e indispensable, relativa al objeto principal vinculado con la actividad financiera del sector público o del Estado”.

Integran ese contenido necesario, conforme a la taxonomía funcional que la SCP 1911/2013 construyó a partir de la lectura sistemática de los artículos 158.I.11, 172.11, 321 y 322 de la CPE: la administración económica del Estado, la administración financiera, la determinación del gasto público, la determinación de la inversión pública, la previsión de la deuda pública —incluidos los límites a la emisión de deuda, los avales y las autorizaciones de endeudamiento— y las normas presupuestarias en sentido estricto que regulan la ejecución del presupuesto durante el ejercicio. La Ley N.º 2042, en sus artículos 4 a 11, detalla los parámetros técnicos de ese contenido: los límites máximos de gasto como asignaciones presupuestarias vinculantes (art. 4), la prohibición de comprometer gastos con cargo a recursos no declarados (art. 5), las reglas de modifica-

ción presupuestaria intrainstitucional e interinstitucional (art. 6), la facultad del Poder Ejecutivo para incorporar recursos adicionales bajo condiciones específicas (arts. 7 y 8), y el régimen de cuota mensual para la ejecución de gastos del Tesoro General de la Nación (art. 9).

1.5.2. El contenido eventual y la doctrina del ámbito eventual

Junto al contenido necesario, la dogmática presupuestaria admite —con cautelas que la experiencia comparada ha ido refinando— un contenido eventual o complementario cuya inclusión en la ley anual se justifica por su vinculación funcional con la programación financiera o con la política económica del Gobierno. Esa categoría intermedia, presente tanto en la doctrina italiana del *contenuto eventuale* cuanto, en la construcción del Tribunal Constitucional español sobre el contenido posible de la ley de presupuestos, fue incorporada al ordenamiento boliviano por la SCP 0028/2016, de 1 de marzo, con consecuencias que el período 2020— 2025 permite evaluar empíricamente.

Sostuvo la SCP 0028/2016 que el presupuesto no puede ser admitido como vehículo para cualquier tipo de normas, sino únicamente de aquellas que se encuentren relacionadas directamente bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan. Dentro de ese ámbito eventual, el Tribunal identificó varias subcategorías: normas sustantivas sobre determinados gastos públicos —como los porcentajes de actualización de sueldos y pensiones—; preceptos sobre deuda y crédito público; modificacio-

nes tributarias vinculadas directamente con la previsión de ingresos del ejercicio; y otras modificaciones relacionadas con la regulación general de los gastos públicos (SCP 0028/2016, FJ III). Añadió una regla de ultractividad: las disposiciones del ámbito eventual rigen más allá de la vigencia anual del instrumento entre tanto el legislador no disponga lo contrario.

Dos condiciones acumulativas ha exigido la doctrina comparada —particularmente la española, tal como la sistematiza Toscano Ortega (2006)— para que una disposición del ámbito eventual resulte constitucionalmente admisible: primero, que guarde relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica general de los que ese presupuesto es instrumento; segundo, que su inclusión resulte justificada, en el sentido de que constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la más eficaz ejecución del presupuesto.

La SCP 0028/2016 incorporó formalmente esas condiciones, pero —y en esta observación reside una de las aportaciones argumentativas centrales del libro— la práctica legislativa del período 2020— 2025 desbordó los límites que la propia doctrina del ámbito eventual pretendía establecer, amparando bajo la cobertura de la política económica del Estado disposiciones cuya conexión con la programación financiera del ejercicio resulta inexistente o meramente nominal: la regulación de mercados de carbono, la confiscación de productos alimentarios, la pignoración de reservas de oro del Banco Central de Bolivia, la creación de tipos penales para comercializadores.

1.5.3. El contenido prohibido y la frontera constitucional transgredida

Delimitar con rigor el contenido prohibido constituye, en el andamiaje argumentativo de la presente obra, la operación dogmática que permite transitar del análisis teórico al examen empírico con la coherencia sistemática que toda investigación de esta naturaleza exige: todo cuanto excede el contenido necesario del instrumento presupuestario y no satisface las condiciones acumulativas que habilitan la incorporación de contenido eventual ingresa, por exclusión lógica y por imperativo constitucional, en la categoría del contenido prohibido, categoría cuya transgresión reiterada y documentable durante el periodo 2020— 2025 configura la desviación estructural que la tesis central denuncia y que el conjunto del trabajo se propone demostrar con el rigor propio del método jurídico—constitucional.

Articulan esas exclusiones tres criterios que la doctrina constitucional española ha elaborado con precisión creciente y que el Tribunal Constitucional Plurinacional ha recibido con intensidad variable a lo largo de su itinerario jurisprudencial. El primero atiende a la función constitucional del instrumento presupuestario, que circunscribe su contenido legítimo a la autorización financiera del ejercicio y que, por esa misma razón, convierte en constitucionalmente inadmisibles toda disposición cuya razón de ser no radique en la habilitación, la planificación o la ejecución del gasto y el ingreso públicos. El segundo criterio atiende a las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de la ley de presupuestos, cuyo procedimiento —concebido para la aprobación ágil de un instrumento de gestión financie-

ra— restringe las facultades de examen, debate y enmienda del Órgano Legislativo de un modo que resulta constitucionalmente inadmisibles cuando el contenido sometido a dicho procedimiento abreviado corresponde, por su naturaleza y alcance, a reformas sustantivas que el cauce legislativo ordinario somete a un escrutinio deliberativo de mayor intensidad y profundidad; de suerte que permitir que por la vía presupuestaria se aprueben reformas que, de haberse tramitado autónomamente, habrían requerido debate prolongado, audiencias públicas y enmiendas sucesivas, equivale a sustraer esas reformas del control parlamentario que la Constitución les reserva, con grave menoscabo del principio de representación democrática. El tercero, de proyección transversal sobre los anteriores, es el principio de seguridad jurídica, que prohíbe generar incertidumbre normativa mediante la inserción de regulaciones sustantivas en un instrumento de vigencia anual, pues el ciudadano y el operador jurídico no pueden organizar racionalmente su conducta ni planificar sus decisiones cuando las reglas que habrán de regirles se introducen, modifican o derogan por un instrumento cuya extinción opera de pleno derecho al cierre de cada gestión fiscal.

La SCP 1911/2013 condensó los tres criterios en una formulación cuya centralidad para la tesis del presente libro no puede ser sobreestimada, al establecer que mediante la Ley del Presupuesto General del Estado no resulta posible regular materias que se encuentren fuera de su objeto propio ni modificar aquellas que sean de naturaleza permanente, por cuanto lo contrario generaría una falta de certeza en la población incompatible con el Estado de Derecho, toda vez que devendría

impredicable la labor legislativa si las modificaciones al ordenamiento jurídico pudieran realizarse al margen del mandato constitucional y sin observar el procedimiento ordinario que la Constitución Política del Estado reserva para la modificación de leyes específicas y de vocación permanente (TCP, 2013, SCP 1911/2013); pronunciamiento que no sólo sintetiza con singular precisión los tres criterios delimitadores del contenido prohibido, sino que traza, al mismo tiempo, el perímetro dentro del cual ha de moverse el legislador presupuestario so pena de incurrir en una inconstitucionalidad que ninguna invocación de urgencia, conveniencia o política económica puede remediar ni justificar.

Quedan excluidos del contenido constitucionalmente admisible de las leyes presupuestarias, conforme a la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional Plurinacional y a la jurisprudencia comparada que dicho órgano ha recibido e integrado en su propio acervo interpretativo, un conjunto de materias cuya exclusión no obedece a razones de oportunidad legislativa sino a imperativos de validez constitucional de carácter inderogable. La primera y más documentada de tales exclusiones concierne a la creación de tributos nuevos y a la modificación sustancial de los existentes, prohibición que halla su fundamento en el principio de reserva de ley tributaria consagrado en el artículo 323 de la Constitución Política del Estado y que la SCP 1911/2013 elevó a la condición de canon rector al establecer que mediante la Ley del Presupuesto General del Estado no resulta posible regular materias ajenas a su objeto propio ni modificar aquellas de naturaleza permanente (TCP, 2013, SCP 1911/2013); interdicción que se fundamenta,

de manera específica, en el carácter cualificado que el tratamiento constitucional de la materia fiscal ostenta en virtud del citado artículo 323 de la CPE, el cual impide que los contenidos materiales de leyes tributarias sustantivas sean absorbidos por un instrumento que es, por definición ontológica, temporal y periódico, carente de la estabilidad normativa que la certeza del tributo constitucionalmente exige.

Contigua a tal exclusión, aunque dotada de autonomía dogmática propia, se sitúa la prohibición de incorporar preceptos de naturaleza penal o sancionatoria a la ley presupuestaria, patología que no permaneció en el plano puramente teórico sino que tuvo expresión positiva y documentable en los tipos penales incorporados a la Ley 317, Ley del Presupuesto General del Estado para la Gestión 2013, y que el Tribunal Constitucional Plurinacional expulsó del ordenamiento mediante la SCP 0100/2014 al declarar su inconstitucionalidad con fundamento en idénticos criterios de reserva material (TCP, 2014, SCP 0100/2014). Quedan igualmente proscritas las normas propias del derecho codificado —reformas a códigos sustantivos o adjetivos que, por su vocación sistemática y por la coherencia interna que les es consustancial, reclaman ineludiblemente el procedimiento legislativo ordinario—, así como las regulaciones sectoriales de vocación permanente cuya vigencia trasciende por naturaleza el ejercicio fiscal y que no pueden quedar sometidas a la extinción automática que opera al cierre de la gestión presupuestaria sin generar la antinomia normativa ya descrita. Integran asimismo el catálogo de contenidos prohibidos las disposiciones que, pese a revestir apariencia financiera, operan materialmente como instru-

mentos de concentración competencial del Órgano Ejecutivo al sustraer determinadas regulaciones de la deliberación parlamentaria sectorial que la Constitución les reserva; modalidad de transgresión que los razonamientos contenidos en los Votos Disidentes a la SCP 0077/2023 identificaron con singular precisión analítica al sostener que la creación de obligaciones tributarias para nuevos sujetos pasivos —entre las cuales se señaló expresamente la ampliación de la alícuota adicional al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas del sector financiero— no puede determinarse mediante una ley de vigencia temporal, habida cuenta de que tanto el principio de reserva de ley en materia tributaria en su formulación clásica —*nullum tributum sine lege*— como el artículo 6 de la Ley 2492, Código Tributario Boliviano, imponen que el deber de tributar nazca de ley específica y permanente, y no de un instrumento normativo cuya extinción es, por mandato constitucional, inexorable al término del ejercicio para el que fue aprobado (TCP, 2023, SCP 0077/2023, votos disidentes Franco Zamora y Vargas Barañado). La convergencia de todos los supuestos descritos en una categoría unitaria de contenido prohibido confirma, en definitiva, que la denominada triple proyección del principio de especialidad presupuestaria —cualitativa, cuantitativa y temporal— no opera como mero criterio orientador de buenas prácticas legislativas, sino como límite material de rango constitucional que impide al legislador presupuestario usurpar la función del legislador tributario ordinario, del legislador penal o del legislador sectorial, so pena de incurrir en una inconstitucionalidad que ninguna invocación de urgencia, conveniencia política o política económica general tiene aptitud para subsanar ni justificar (Toscano Ortega, 2006; TCP, 2013,

SCP 1911/2013; TCP, 2025, SCP 0017/2025). La prohibición alemana de la *Bepackungsverbot* —contemplada en el artículo 110.4 de la Ley Fundamental de Bonn, que impide adjuntar a la ley de presupuestos disposiciones ajenas a la materia presupuestaria— constituye la expresión más categórica de esa exclusión en el derecho comparado, y ha sido sistematizada por Toscano Ortega como referente del modelo restrictivo cuya ausencia en el ordenamiento boliviano configura, precisamente, una de las lagunas normativas que las propuestas de reforma del Capítulo VI buscan colmar.

1.6. HACIA UN TEST DE CONEXIDAD FUNCIONAL DIRECTA

Reconstruida la tripartición del contenido presupuestario —necesario, eventual, prohibido— y fijados los principios que operan como canon de validez material, la operación dogmática que cierra el Capítulo I y abre la transición hacia el análisis empírico del Capítulo V consiste en formular las bases de un test de conexidad funcional directa cuya aplicación permita determinar, disposición por disposición, si un precepto inserto en la ley presupuestaria satisface las condiciones de admisibilidad constitucional o debe ser expulsado del ordenamiento.

Tres preguntas articulan ese test, cada una derivada de los principios y criterios reconstruidos a lo largo del capítulo. **Primera:** ¿guarda la disposición una conexión funcional, directa e inmediata con la programación financiera del ejercicio —es decir, con la previsión de ingresos, la habilitación de gastos, la determinación de la inversión pública o la gestión de la deuda—? Si la respuesta es afirmativa, la disposición integra el contenido necesario y su constitucionalidad no admite cuestionamiento en sede de contenido material. **Se-**

gunda: si la disposición no integra el contenido necesario, ¿constituye un complemento justificado para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto o de la política económica del Gobierno, sin rebasar las fronteras del ejercicio fiscal ni modificar normas permanentes? En caso afirmativo, la disposición podría encuadrarse en el contenido eventual, siempre que satisfaga simultáneamente ambas condiciones. **Tercera:** si la disposición no satisface ninguna de las condiciones anteriores, ¿incide sobre materias reservadas a ley específica —tributaria sustantiva, penal, sectorial de carácter permanente— o genera efectos jurídicos que trascienden la vigencia del ejercicio? Respuesta afirmativa determina que la disposición configura contenido prohibido cuya inclusión vulnera los principios de unidad de materia, anualidad, especialidad y seguridad jurídica.

La SCP 0017/2025, de 23 de mayo de 2025, empleó una formulación que se aproxima a ese test al declarar la inconstitucionalidad de disposiciones presupuestarias por carecer de “conexidad funcional, directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas” —expresión que, a juicio de los autores, debería consolidarse como estándar jurisprudencial estable del TCP—. La SCP 0054/2019 había anticipado ese criterio al calificar como “impertinentes” las disposiciones carentes de vinculación con la materia presupuestaria. El Capítulo V aplicará ese test, sistematizado y enriquecido con los criterios expuestos, a la totalidad de las disposiciones de las seis Leyes del PGE del período 2020— 2025, clasificándolas conforme a la tripartición dogmática aquí reconstruida.

El criterio de conexidad funcional, formulado por el TCP, incorpora una dimensión de racionalidad macro fiscal que trasciende la mera pertinencia temática: no basta con que una disposición se refiera genéricamente a la política económica del Estado —categoría que la SCP 0028/2016 había elastizado hasta tornarla inoperante como frontera—, sino que debe acreditar una vinculación funcional directa con la programación financiera del ejercicio, lo que implica demostrar que su inclusión obedece a una necesidad presupuestaria concreta y no a la voluntad de legislar materialmente por vía presupuestaria.

1.7. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO

Reconstruida la dogmática general del instrumento presupuestario, su aplicación al caso boliviano reclama el examen de la arquitectura normativa que la Constitución de 2009 y el ordenamiento infraconstitucional han erigido para encauzar y controlar el proceso presupuestario del Estado Plurinacional.

El artículo 321.I de la CPE dispone que la administración económica y financiera del Estado y todas las entidades públicas se rigen por su presupuesto, elevando a rango constitucional la centralidad del instrumento como norma reguladora del gasto público. El artículo 321.III impone al Órgano Ejecutivo la obligación de presentar a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de Ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público —consagrando así el principio de anualidad con un plazo constitucional expreso—. El artículo 172.11 de la CPE circunscribe la atribución presidencial de presentar

el proyecto de presupuesto a cada gestión fiscal, reforzando la temporalidad del instrumento como límite funcional de la actuación del Ejecutivo.

La Ley N.º 1178 SAFCO, diseñó el sistema de administración gubernamental del que el presupuesto constituye pieza vertebral, estableciendo los sistemas de administración y control gubernamentales —presupuestario, de contabilidad integrada, de tesorería, de crédito público, de inversión pública, de organización administrativa y de personal—, cuya articulación garantiza, en teoría, la coherencia y la rendición de cuentas de la gestión financiera del Estado.

La Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria, promulgada el 21 de diciembre de 1999, desarrolló el régimen normativo del proceso presupuestario en sus dimensiones de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y cierre, estableciendo como pieza fundamental de su artículo 4 que las asignaciones presupuestarias de gasto aprobadas por la Ley de Presupuesto de cada año constituyen límites máximos de gasto cuya ejecución se sujetará a los procedimientos legales aplicables, y en su artículo 5 que las entidades públicas no podrán comprometer ni ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en sus presupuestos aprobados.

La Cartilla del Proceso Presupuestario en Bolivia, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP, 2017), sintetiza los principios aplicables al PGE boliviano en cinco categorías: **equilibrio** entre ingresos y gastos; **sostenibilidad** de las finanzas públicas a largo plazo; **universalidad** —todo ingreso y gasto público debe estar incluido en el presupuesto—; **transparencia** en la gestión de los recursos;

y **flexibilidad** en la ejecución para adaptarse a las variaciones del entorno. Esa enunciación, aunque desprovista de la fuerza vinculante que una regla fiscal constitucionalizada conferiría, no carece de relevancia dogmática: el propio Estado boliviano reconoce explícitamente la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas como objetivos estructurales del PGE, lo que permite anclar la discusión sobre los límites al contenido de la ley presupuestaria en principios que el ordenamiento interno ha asumido como propios.

1.8. EL MECANISMO DE APROBACIÓN AUTOMÁTICA Y SUS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES

Es un elemento de singular relevancia en el estudio de la cuestión presupuestaria, el mecanismo de aprobación automática consagrado en el artículo 158.I.11 de la Constitución Política del Estado, disposición que, concebida originariamente como garantía de continuidad de la gestión financiera del Estado frente a la inacción legislativa, ha devenido en práctica institucional en uno de los factores estructurales que más eficazmente contribuyen a la desnaturalización del instrumento presupuestario.

Cuando el plazo constitucional se agota sin pronunciamiento expreso de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la LPGE adquiere vigencia por la mera pasividad del órgano representativo, arrastrando consigo la totalidad de las disposiciones que el Órgano Ejecutivo haya tenido a bien insertar en el proyecto, con independencia absoluta de cuán ajenas resulten a la materia financiera que constitucionalmente define y delimita el contenido admisible del instrumento.

La gravitación de semejante mecanismo sobre la dinámica deliberativa parlamentaria no admite subestimación. Cuando la voluntad de la Asamblea queda reducida al silencio —ya sea por cálculo político que hace preferible la inacción a la confrontación abierta con el Ejecutivo, ya por insuficiencia técnica para escrutar un documento cuya complejidad financiera desborda con frecuencia la capacidad analítica de las comisiones parlamentarias, ya por la disciplina partidaria que convierte la mayoría legislativa en instrumento de ratificación de las decisiones previamente adoptadas en la cúpula del Órgano Ejecutivo—, reformas de profundidad sistémica se consolidan sin el escrutinio que la legitimidad democrática exige y que el procedimiento legislativo ordinario habría, en condiciones de normalidad constitucional, garantizado.

El mecanismo opera, de manera objetiva y verificable, como incentivo estructural para la infiltración de disposiciones heterogéneas en la ley presupuestaria: el Ejecutivo que conoce con certeza que el silencio legislativo equivale jurídicamente a aprobación dispone de razones instrumentales de primer orden para cargar en el proyecto de presupuesto disposiciones que, de haber sido sometidas al cauce legislativo ordinario —con debate en comisiones sectoriales, celebración de audiencias públicas, informe preceptivo de la Comisión de Constitución y confrontación abierta en el pleno legislativo—, habrían afrontado resistencias deliberativas cuya intensidad la vía presupuestaria permite eludir con comodidad y sin costo político visible.

A esa dinámica de incentivos perversos se superpone una asimetría informativa de carácter estructural entre el

Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa Plurinacional que transforma la aprobación del presupuesto, en la práctica institucional boliviana, en un acto de convalidación política antes que en un ejercicio genuino de deliberación legislativa. Las comisiones parlamentarias carecen de la infraestructura técnica especializada —oficinas permanentes de análisis presupuestario dotadas de personal cualificado, asesores con formación específica en derecho financiero y constitucional, sistemas de seguimiento del gasto y de evaluación del impacto normativo de las disposiciones adicionales— que haría posible un escrutinio efectivo de proyectos cuya extensión normativa y cuya densidad técnica superan con creces los recursos humanos y materiales de que la Asamblea dispone.

La desproporción entre la capacidad técnica del aparato gubernamental que elabora el proyecto y la capacidad analítica del órgano representativo llamado a controlarlo no es una deficiencia coyuntural susceptible de corrección incremental: es una asimetría estructuralmente producida y funcionalmente conveniente para quienes se benefician de la opacidad deliberativa que genera; asimetría que convierte al instrumento presupuestario en el terreno normativamente más propicio para la infiltración de disposiciones sustantivas que, de haberse tramitado con arreglo al procedimiento que la Constitución reserva para las reformas de alcance permanente del ordenamiento jurídico, habrían sido objeto del debate parlamentario, del escrutinio ciudadano y de la confrontación jurídica que la legitimidad democrática del Estado constitucional de Derecho exige para toda modificación relevante del sistema normativo vigente.

1.9. ARTICULACIÓN CON LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL DEL TCP

El marco dogmático reconstruido en el presente capítulo proporciona las categorías analíticas que el Capítulo IV desplegará sobre la evolución jurisprudencial del TCP entre 2012 y 2025. Anticipar aquí los trazos de esa evolución sirve el propósito de mostrar al lector de qué modo las oscilaciones doctrinales del Tribunal guardan relación directa con las desviaciones empíricas que el Capítulo V documenta, como períodos de contención jurisprudencial corresponden a períodos de menor infiltración de disposiciones heterogéneas; períodos de permisividad —inaugurados por la SCP 0028/2016— corresponden al ciclo de mayor concentración de disposiciones extralimitadas en las Leyes del PGE 2020— 2025.

La SCP 2056/2012, de 16 de octubre —primera sentencia constitucional boliviana en declarar la inconstitucionalidad de una disposición presupuestaria extralimitada—, estableció que la Ley del PGE posee una naturaleza propia cuyo objeto se circunscribe a regular la actividad financiera del sector público estatal, y que la inclusión de materia ajena a ese objeto vulnera el principio de unidad de materia y acarrea la expulsión del precepto extralimitado, acogiéndose explícitamente a la doctrina de la Corte Constitucional de Colombia. Profundizó esa línea la SCP 1911/2013, de 29 de octubre —resolución que, para la tesis del libro, constituye el estándar más exigente de protección que la jurisprudencia boliviana ha producido en materia presupuestaria—, con las tres aportaciones dogmáticas ya referidas en los apartados anteriores.

El viraje que supuso la SCP 0028/2016, de 1 de marzo, al introducir la doctrina del ámbito eventual y la regla de ultraactividad, proporcionó al Órgano Ejecutivo un soporte jurisprudencial para la inclusión de reformas tributarias sustantivas, preceptos sancionatorios y regulaciones sectoriales de alcance permanente en las leyes anuales del PGE. No resulta casual que el propio Estado invocara la SCP 0028/2016 como fundamento de constitucionalidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356 —que elevó la Alícuota Adicional al IUE Financiero del 12,5% al 25% y amplió los sujetos obligados— en el proceso que dio lugar a los votos disidentes de la SCP 0077/2023. El retorno parcial a la contención, iniciado con la SCP 0054/2019 y consolidado en la SCP 0017/2025, reabrió la tensión doctrinal entre el ámbito eventual y la exigencia de especialidad material —tensión que el voto disidente y el voto aclaratorio de la SCP 0077/2023 documentan con nitidez—. Que el TCP haya retornado, al cierre del período analizado, a un criterio de contención próximo al que la SCP 1911/2013 había sentado constituye, en el argumento del libro, la evidencia más contundente de que la desviación documentada no obedece a una interpretación constitucional estable sino a una fluctuación jurisdiccional cuya inestabilidad ha sido funcional a la concentración competencial del Ejecutivo.

1.10. RECAPITULACIÓN: LAS CATEGORÍAS DOGMÁTICAS DEL CAPÍTULO I COMO CIMIENTOS ANALÍTICOS

Recorrer la genealogía histórica del presupuesto, reconstruir la polémica sobre su naturaleza jurídica, delimitar su concepto funcional integrado, desplegar los principios como canon de validez material, formular la tripartición de su con-

tenido admisible y trazar el test de conexidad funcional directa trasciende la dogmática abstracta. Cumple, así, cada operación teórica una función argumentativa precisa en el andamiaje del libro, que como categorías construidas aquí sustentan análisis posteriores.

El Capítulo II —dedicado a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal— presupone la dimensión económica del presupuesto como instrumento de dirección de la política macroeconómica, explorando cómo las reglas fiscales condicionan el margen de actuación del legislador presupuestario y si el ordenamiento boliviano ha incorporado —o debería incorporar— límites constitucionales al déficit y al endeudamiento que refuercen la especialidad del instrumento. El Capítulo III —consagrado a la constitución económica— profundiza en los principios y decisiones fundamentales que organizan la vida económica del Estado Plurinacional, proporcionando el marco teórico sin el cual la distinción entre contenido necesario, eventual y prohibido carecería de fundamento dogmático. El Capítulo IV —eje jurisprudencial de la obra— aplica la línea jurisprudencial reconstruida en los apartados del presente capítulo para trazar la oscilación pendular del TCP: contención 2012— 2015, permisividad 2016— 2022, retorno parcial 2023— 2025. El Capítulo V —núcleo empírico— despliega el test de conexidad funcional directa formulado sobre la totalidad de las disposiciones de las seis Leyes del PGE analizadas, clasificándolas conforme a la tripartición dogmática y documentando la desviación estructural que la tesis central denuncia. El Capítulo VI —cierre propositivo— formula, sobre la base de las categorías teóricas y los hallazgos empíricos de los ca-

pítulos precedentes, las propuestas de reforma constitucional, legislativa e institucional que la restauración de la integridad del instrumento presupuestario en Bolivia reclama.

Desde esas coordenadas, la frontera entre lo constitucionalmente admisible y lo constitucionalmente prohibido en sede presupuestaria no puede trazarse únicamente desde una lógica de pureza formal, sino que reclama también una perspectiva de racionalidad macro fiscal que el derecho constitucional económico ha venido construyendo con intensidad creciente desde el último cuarto del siglo XX. Los capítulos que siguen documentan la anomalía, reconstruyen la frontera normativa transgredida y proponen los instrumentos jurídicos para restaurarla.

Capítulo 2

Tres Nociones y un mismo

Campo Semántico

Ningún análisis constitucional serio puede operar sobre conceptos cuya sinonimia apenas aparente oculta diferencias dogmáticas de primer orden. Tres nociones confluyen -sin confundirse- en el campo semántico de la disciplina fiscal cuyo examen vertebra el presente capítulo: el equilibrio presupuestario, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Precisa la doctrina financiera contemporánea que cada uno de esos términos designa un régimen jurídico distinto, con fundamentos normativos, destinatarios y mecanismos de control diferenciados, y que utilizarlos indistintamente —como la práctica política y el debate mediático boliviano acostumbran— genera una confusión conceptual que el análisis constitucional no puede reproducir si aspira a producir consecuencias operativas.

El equilibrio presupuestario alude, en su formulación más elemental, a la igualdad aritmética entre la previsión de ingresos y la habilitación de gastos dentro de un ejercicio fiscal determinado. La doctrina contemporánea lo desagrega, sin embargo, en tres variantes cuya diferencia resulta decisiva para el análisis jurídico: el equilibrio contable anual —igualdad nominal de cifras ingresos— gastos, sin corrección alguna—; el equilibrio estructural— el saldo ajustado por el ciclo económico mediante la corrección de la brecha de producto, que elimina los efectos temporales de las fluctuaciones cíclicas sobre las cuentas públicas—; y el equilibrio intertemporal —cuya variable relevante no es el saldo puntual de un ejercicio aislado, sino la trayectoria de la deuda y la capacidad de pago proyectada en el horizonte del mediano y largo plazo—. Aranda Álvarez (2017) sistematiza las variantes, con particular niti-

dez al distinguir entre la exigencia clásica del equilibrio— cero, la versión keynesiana del equilibrio sobre el ciclo y la moderna exigencia de sostenibilidad intertemporal, cuya racionalidad descansa no en la cifra anual sino en la capacidad del Estado de honrar sus compromisos financieros sin deteriorar su base fiscal estructural.

La estabilidad presupuestaria —término de cuño más reciente, pero de arraigo constitucional profundo en el derecho europeo posterior a Maastricht— incorpora a esa noción de equilibrio una dimensión de sostenibilidad intertemporal y de disciplina de la deuda que excede el perímetro del ejercicio anual. No se reduce a un déficit cero en un momento dado: exige, según la precisión de Aranda Álvarez, un diseño de la política fiscal compatible simultáneamente con la sostenibilidad de la deuda, la corrección de desigualdades mediante gasto social y tributación progresiva, y la función estabilizadora del presupuesto frente a los ciclos económicos. Desde esa perspectiva, la estabilidad presupuestaria opera como principio— marco que condiciona, sin anular, el margen de discrecionalidad del legislador presupuestario, fija el horizonte de racionalidad fiscal dentro del cual las opciones de distribución del gasto conservan validez constitucional.

La sostenibilidad financiera, por su parte, designa la capacidad del Estado de financiar sus compromisos de gasto —presentes y proyectados— dentro de los límites de déficit y deuda establecidos por la normativa interna y, donde aplica, supranacional, sin generar presiones fiscales insostenibles ni trasladar cargas inequitativas a generaciones futuras. Incorpora —como han subrayado los teóricos de la justicia interge-

neracional en el constitucionalismo comparado— una dimensión de legitimidad democrática irreductible a consideraciones técnico— financieras: el endeudamiento excesivo y acelerado constituye, en esa perspectiva, una transferencia de cargas a quienes no participaron en la decisión que las generó, configurando una forma de representación sin consentimiento que el Estado constitucional no puede validar sin tensión con sus propios fundamentos normativos.

Clarificado el mapa conceptual, la pregunta que estructura el capítulo se vuelve más precisa: ¿en qué medida la estabilidad presupuestaria —así entendida en su dimensión plena— ha adquirido fuerza constitucional en los ordenamientos comparados de referencia, y cuál es la posición del ordenamiento boliviano frente a esa tendencia constituyente? La respuesta exige recorrer, con sistematicidad, el proceso de constitucionalización de la estabilidad fiscal en el espacio europeo, el tratamiento latinoamericano de las reglas fiscales y, por último, la configuración normativa boliviana —notablemente distinta— que el sistema SAFCO y la Ley N.º 2042 configuran.

2.1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN EUROPEA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La jurisprudencia presupuestaria española, permite reconstruir con precisión el proceso mediante el cual la estabilidad presupuestaria transitó de orientación de política económica a mandato constitucional estructural —un tránsito cuya velocidad y radicalidad solo se comprenden si se sitúan en el contexto de gobernanza fiscal de la Unión Europea que lo impulsó.

Durante los primeros treinta años de vigencia de la Constitución Española de 1978, ningún precepto contenía una referencia explícita al equilibrio o a la estabilidad presupuestaria. El artículo 31.2 CE —que consagra la asignación equitativa de los recursos públicos y la programación del presupuesto conforme a criterios de eficiencia y economía— fue interpretado mayoritariamente no como antecedente de disciplina fiscal, sino como mandato de justicia material en el gasto público orientado a hacer efectivos los derechos sociales dentro del modelo de economía social de mercado que la Constitución consagra. Rodríguez Bereijo complementó esa lectura al subrayar que los derechos de los ciudadanos respecto del gasto público no se agotan en la distribución equitativa, sino que incluyen la exigencia de que su programación, presupuestación y control tengan lugar conforme a los principios de economicidad y eficiencia. Dentro de esas coordenadas —en las que la preocupación central del constituyente de 1977 era la construcción del Estado de bienestar, no la contención del déficit—, no resulta extraño que la Constitución española de 1978 careciera de toda prevención expresa contra el desequilibrio fiscal.

La reforma del artículo 135 CE, aprobada el 27 de septiembre de 2011, transformó radicalmente ese panorama bajo la doble presión de la crisis de deuda soberana y del marco de gobernanza fiscal de la Unión Europea. El nuevo apartado 1 del precepto reformado dispone que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, elevando así a rango constitucional una opción de política económica que la Ley Orgánica 2/2001 de Estabilidad Presupuestaria había incorporado con anterioridad al de-

recho ordinario. El apartado 2 vinculó el déficit estructural a los límites fijados por la Unión Europea —con la consecuencia de que el contenido material de la norma constitucional quedó remitido, en parte sustancial, a la producción normativa supranacional—, y el apartado 3 estableció que los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos, gozando su pago de prioridad absoluta. Sobre esta última disposición, la doctrina no ha podido silenciar su radicalidad dogmática: consagra una prelación del servicio de la deuda sobre cualquier partida de gasto social, lo que representa —como señala Aranda Álvarez— una inversión jerárquica de las prioridades constitucionales que el Estado social no puede asumir sin tensión con su propio fundamento normativo.

La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrolló el mandato constitucional al definir la estabilidad como la situación de equilibrio o superávit estructural conforme a las normas europeas de contabilidad nacional, imponer la fijación de objetivos de estabilidad diferenciados para cada subsector administrativo y activar mecanismos preventivos y correctivos —planes de reequilibrio, ajustes automáticos— ante el riesgo de incumplimiento.

García Roca y Martínez Lago (2013) sostienen que esa legislación europea de disciplina presupuestaria ha reducido de manera significativa el margen de actuación del derecho constitucional económico nacional, generando una idea burocrático-contable del gobierno de la economía que resta protagonismo a la dirección política no solo de los Estados sino incluso de las propias instituciones de la Unión.

La genealogía supranacional de esa constitucionalización resulta pertinente de reconstruir para captar la profundidad del condicionamiento. El Tratado de Maastricht de 1992 inauguró la política monetaria común e introdujo los criterios de convergencia —límites de déficit del 3% y de deuda del 60% del PIB— que transformaron la disciplina fiscal de preferencia técnica en obligación jurídica de derecho internacional. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, reforzado sucesivamente por el Six Pack y el Two Pack, impuso la obligación de presentar programas de estabilidad y convergencia y planes presupuestarios anuales sujetos a supervisión comunitaria.

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza —el denominado Fiscal Compact, suscrito el 2 de marzo de 2012 por veintitrés países de la zona euro y seis adicionales— consagró la exigencia de incorporar en el derecho interno la regla de oro de equilibrio estructural, formalizando una dinámica cuyo efecto sistémico, en palabras de Rodríguez Bereijo, fue el de una cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria a las autoridades europeas que alteró el equilibrio de la división de poderes entre el Parlamento y el Gobierno establecido en las constituciones nacionales.

2.2. LA TENSIÓN IRRESUELTA ENTRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DERECHOS SOCIALES

Constitucionalizar la estabilidad presupuestaria no constituye, sin embargo, una operación dogmáticamente neutra respecto del Estado social. Esa advertencia —cuya relevancia para el caso boliviano se volverá palpable al examinar la instrumentalización de la ley presupuestaria como vehículo de recorte de prestaciones sociales— atraviesa la totalidad de la

doctrina que ha evaluado con sentido crítico la reforma del artículo 135 CE y su desarrollo legislativo.

Aranda Álvarez(2017) formula la tensión con una nitidez que merece reproducción integral, la elaboración del presupuesto es una de las palancas más importantes que tiene el Estado para su intervención en la economía con el objeto de producir la transformación social que reclama todo Estado social y democrático de Derecho, de modo que someter esa palanca a reglas de equilibrio que prioricen la contención del déficit sobre la redistribución del ingreso puede afectar sustancialmente a los derechos sociales e, incluso, al propio modelo de Estado. Rodríguez Bereijo, por su parte, advierte que el Estado social y democrático de Derecho que la Constitución consagra no puede concebirse, sesgadamente, como un Estado asentado sobre la expansión ilimitada de las prestaciones de bienes y servicios públicos, olvidando las exigencias de un gobierno sano y equilibrado de la Hacienda Pública —pero tampoco puede reducirse a la ecuación opuesta que sacrifica los derechos fundamentales de prestación en el altar de la ortodoxia financiera.

La tensión ha sido afrontada en la doctrina comparada mediante la construcción de criterios interpretativos orientados a compatibilizar ambas exigencias —estabilidad y derechos sociales— sin sacrificar ninguna de ellas. Para Aranda Álvarez, los principios de coherencia y sistematicidad del ordenamiento exigen que el artículo 135 CE se interprete de conformidad con el modelo de Estado social y los contenidos materiales de la Constitución, de modo que la estabilidad presupuestaria no pueda servir de pretexto para no garantizar los derechos eco-

nómicos y sociales cuya efectividad depende del gasto público. Menéndez Sebastián, en la misma línea, sostiene que la estabilidad presupuestaria constituye un mandato de igual rango constitucional que el Estado social proclamado en el artículo 1.1 CE, y que la propia cláusula de escape del artículo 135.4 —que permite superar los límites de déficit y deuda en casos de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria— confirma la subordinación del principio de estabilidad al modelo constitucional de bienestar.

El principio de proporcionalidad opera en ese entramado como criterio de control de las medidas de austeridad que afecten servicios públicos y derechos sociales. Conforme a la construcción de Quadra-Salcedo(200), la restricción de una prestación social en nombre de la estabilidad presupuestaria exige la verificación acumulativa de cuatro condiciones: la persecución de un fin lícito desde la perspectiva constitucional, la adecuación de la medida restrictiva al objetivo perseguido, la inexistencia de alternativas menos lesivas para el derecho social comprometido, y la comprobación de que el valor constitucional que se persigue con la restricción revista mayor relevancia que los derechos sociales sacrificados. Privada de alguna de esas condiciones, la medida de austeridad no puede reivindicar el paraguas constitucional de la estabilidad presupuestaria y debe ser expulsada del ordenamiento.

Trasladar esa tensión al contexto boliviano resulta ineludible, porque el Estado Plurinacional ha optado -en los artículos 306 a 311 de la CPE- por un modelo de economía plural que integra las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, y cuyo artículo 306.III

consagra que la economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. Cuando la ley presupuestaria es utilizada — como la obra documenta en el Capítulo V— para introducir reformas tributarias que incrementan la presión fiscal sin debate sectorial, o para recortar prestaciones de la Renta Dignidad mediante disposiciones adicionales que eluden el escrutinio parlamentario ordinario, la tensión entre estabilidad fiscal y derechos sociales deja de ser un problema teórico del constitucionalismo europeo para convertirse en una patología constitucional verificable del sistema boliviano. No basta con invocar la racionalidad macro fiscal: sin fundamento constitucional expreso que la consagre como principio estructural, la disciplina fiscal no puede operar en Bolivia como título habilitante para la supresión o reducción de prestaciones que el artículo 45 y los artículos concordantes de la CPE garantizan.

2.3. REGLAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: COMPARACIÓN Y SINGULARIDAD BOLIVIANA

Situar la experiencia boliviana dentro de las coordenadas regionales de disciplina fiscal que los organismos multilaterales han cartografiado con creciente precisión permite medir con mayor rigor la distancia entre el ordenamiento plurinacional y los estándares que sus vecinos han adoptado.

Chile, Perú, México, Panamá y Uruguay combinan reglas de balance o de deuda con techos de gasto o marcos fiscales de mediano plazo legalmente establecidos, cuya lógica compartida consiste en anclar la política fiscal a trayectorias de sostenibili-

dad intertemporal que preserven el margen de maniobra ante shocks externos. Brasil incorporó la regla de oro presupuestaria en el artículo 167 de la Constitución de 1988, prohibiendo las operaciones de crédito que excedan las inversiones, con el efecto de constitucionalizar la distinción entre gasto corriente y gasto de capital que los hacendistas clásicos consideraban axiomática. Colombia adoptó, mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las ramas del poder público, introduciendo en su texto constitucional un mecanismo de incidente de impacto fiscal que habilita al Ejecutivo para señalar ante la Corte Constitucional los efectos financieros de sus decisiones sobre el presupuesto. Paraguay y Perú disponen de leyes de responsabilidad fiscal que fijan tanto la existencia de marcos de gasto de mediano plazo como los techos presupuestarios que los condicionan, con reglas de suspensión ante situaciones de emergencia.

La institucionalización gradual de la planificación plurianual en la región —cuyo índice compuesto de perspectiva a mediano plazo pasó de 0,50 en 2013 a 0,63 en 2019, aunque aún por debajo del promedio OCDE de 0,75— atestigua una tendencia convergente hacia la formalización de reglas que anclen la política fiscal a objetivos de sostenibilidad intertemporal. Dentro de ese panorama regional, Bolivia ocupa una posición *sui generis*: no solo carece de regla fiscal constitucional o legal que fije un límite al déficit estructural o a la relación deuda/PIB, sino que su propia Constitución de 2009 omite toda referencia explícita a la estabilidad presupuestaria como principio estructural, limitándose —en el artículo 321.I— a disponer que la administración económica y financiera del Estado

se rige por su presupuesto, y en el artículo 339.III a exigir que los ingresos del Estado se inviertan conforme al Plan General de Desarrollo Económico y Social, al Presupuesto General del Estado y con la ley.

Esa omisión no resulta accidental ni anodina, refleja una opción constituyente deliberada —la del constituyente de 2009— que priorizó la planificación estatal del desarrollo sobre la disciplina fiscal autónoma, y que articuló la relación entre plan y presupuesto no mediante reglas de equilibrio, sino mediante la subordinación del instrumento presupuestario al Plan General de Desarrollo Económico y Social y a los Planes Sectoriales. La Cartilla del Proceso Presupuestario en Bolivia, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en 2017, explicita esa articulación al describir el presupuesto como expresión financiera de los planes del Estado cuya característica principal consiste en el equilibrio entre ingresos y gastos y en la sostenibilidad financiera en el tiempo —pero sin dotar a esas características de eficacia normativa constitucional vinculante. Dicho de otro modo: en Bolivia, el equilibrio y la sostenibilidad presupuestaria son objetivos de gestión administrativa, no principios constitucionales con fuerza exigible ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

2.4. EL RÉGIMEN NORMATIVO BOLIVIANO DE LA DISCIPLINA FISCAL

Reconstruida la posición boliviana dentro del mapa comparativo, procede examinar con mayor detalle la construcción normativa que regula —con sus evidentes insuficiencias— la disciplina fiscal en el ordenamiento del Estado Plurinacional.

La Ley N.º 1178, de Administración y Control Gubernamentales -SAFCO-, promulgada el 20 de julio de 1990, constituyó el primer intento sistemático de racionalizar la gestión financiera pública mediante la creación de un sistema integrado de administración gubernamental que articulaba los subsistemas de programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, y contabilidad integrada. Desde la perspectiva de la estabilidad presupuestaria, la SAFCO introdujo el principio de que el uso de los recursos del Estado debe generar resultados compatibles con sus objetivos y metas, pero su énfasis recayó sobre el control y la rendición de cuentas ex post, no sobre la imposición de límites ex ante al déficit o al endeudamiento.

Dicho marco jurídico fue concebido para transitar desde una administración burocrática centralizada hacia un modelo de gestión por resultados que priorice eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Mas el período 2020— 2025 constituye un lapso crítico de análisis ya que se abarca la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID— 19, la reactivación económica post— crisis, y la vigencia de tres Presupuestos Generales del Estado sucesivos (gestiones 2021, 2022— 2023, y 2024), regulados por la Ley N.º 1356 de 2020 y la Ley N.º 1546 de 2024.

La tensión estructural fundamental que atraviesa este período reside en la desconexión funcional entre el presupuesto programático exigido por la Ley SAFCO y la arquitectura operativa del Presupuesto General del Estado (PGE). Aunque la normativa de 1990 dispone explícitamente que el presupuesto debe ser programático, orientado a programas y proyectos con

indicadores de desempeño cuantificables, la praxis presupuestaria 2020 y 2025 permaneció anclada en un sistema de partida presupuestaria que prioriza la clasificación por objeto del gasto antes que por resultados demostrables o impacto social.

Durante el preferido periodo, esta contradicción estructural se exacerbó, las Unidades Ejecutoras elaboraron sus Planes Operativos Anuales (POA) bajo la lógica de gestión por resultados exigida por SAFCO, mientras la asignación efectiva de recursos se realizó según criterios de partida presupuestaria rígidos que no reflejaron las prioridades estratégicas identificadas en la planificación institucional. La Ley N° 1546 del Presupuesto General del Estado para la gestión 2024 perpetuó esta dicotomía al conservar la estructura por programas articulada con partidas presupuestarias, sin conseguir integración auténtica de la gestión por resultados en el ciclo presupuestario completo.

Los datos operativos del período muestran deficiencias sistémicas que comprometen la eficacia del modelo SAFCO. La ejecución presupuestaria denuncia una rigidez estructural que privilegia el mantenimiento de la máquina estatal sobre la inversión en desarrollo nacional. La disparidad no es accidental sino sistémica, el presupuesto por partidas facilita el gasto corriente —sueldos, servicios básicos, adquisiciones recurrentes— pero obstaculiza la inversión pública que requiere planificación detallada, estudios de preinversión, autorizaciones de crédito suplementario y múltiples autorizaciones interinstitucionales.

La segunda deficiencia crítica radica en el componente de control interno, que durante el período operó de mane-

ra reactiva y posterior al acontecimiento más que preventiva y en tiempo real. Las auditorías realizadas por la Contraloría General del Estado presentaron observaciones graves, indicando que el sistema de control no previno irregularidades sino simplemente las documentó ex post. Esta característica reactiva del control interno convierte a SAFCO en instrumento de fiscalización punitiva más que de mejora continua de la gestión pública.

El tercer déficit fundamental se localiza en la evaluación de desempeño que fueron predominantemente de producto o incluso de actividad, careciendo de validez estadística y relevancia para la toma de decisiones estratégicas. El tiempo promedio para obtener autorizaciones de crédito suplementario osciló entre 45— 60 días, reflejando burocratización excesiva que paralizó la capacidad de respuesta del Estado ante necesidades emergentes o transformaciones en el contexto económico post— pandemia.

2.5. LA BAJA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN INVERSIÓN PÚBLICA COMO PATOLOGÍA ESTRUCTURAL DEL QUINQUENIO

La baja ejecución presupuestaria en inversión pública revela que esta problemática no es cíclica sino estructural, con promedios estancados entre 40— 60% durante el período completo. Las causas son multifactoriales: planificación deficiente de proyectos de inversión, ausencia de estudios de preinversión adecuados, fragmentación institucional en la ejecución, dependencia de transferencias condicionadas del nivel central a entidades subnacionales, y la rigidez del marco normativo SAFCO que no contempla flexibilidad suficiente para

ajustar programas durante la gestión, particularmente durante la emergencia sanitaria.

Particularmente preocupante es el fenómeno en gobiernos municipales durante 2020— 2022, donde la ejecución presupuestaria fue aún más reducida debido a limitaciones técnicas en la capacidad de gestión, falta de personal calificado y dependencia de transferencias centralizadas que llegaron con retraso durante los años fiscales de pandemia. Esta situación generó círculo vicioso donde los recursos asignados no se ejecutaron, justificando reducciones presupuestarias en gestiones posteriores, profundizando la incapacidad de inversión local.

La optimización de la gestión administrativa financiera del Estado boliviano requiere una reingeniería profunda del sistema SAFCO que reconozca y corrija las deficiencias estructurales documentadas durante 2020— 2025. En primer término, es imperativo lograr integración auténtica entre el presupuesto programático y el Presupuesto General del Estado, transitando definitivamente del presupuesto por partidas al presupuesto por programas con asignación de recursos directamente vinculada a resultados medibles. Esta reforma exige modificar tanto la Ley N° 1178 de 1990 como la Ley N° 1546 de 2024 para establecer marco normativo unificado donde planificación estratégica, programación operativa y asignación presupuestaria constituyan único ciclo unitario y no procesos paralelos y desconectados.

En segundo lugar, se requiere fortalecer el componente de control interno transformándolo de sistema reactivo y punitivo a uno preventivo y de mejora continua. Esto implica implementar sistemas de control en tiempo real mediante tec-

nologías de información que permitan monitorear la ejecución presupuestaria, la administración de bienes y el cumplimiento de indicadores de desempeño de manera automatizada y transparente. La Contraloría General del Estado debería reorientar su rol hacia auditoría forense selectiva de alto riesgo mientras delega control operativo continuo a unidades de control interno fortalecidas de cada entidad pública.

La tercera dimensión de optimización radica en reformular radicalmente el sistema de evaluación de desempeño. Los indicadores deben rediseñarse siguiendo metodologías rigurosas que garanticen validez, confiabilidad y relevancia para toma de decisiones. Es fundamental establecer sistemas de recolección de datos automatizados, independientes de la voluntad política de las autoridades, y desarrollar capacidades técnicas en unidades ejecutoras para análisis estadístico de resultados. La evaluación de desempeño debe convertirse en insumo principal para programación de la gestión siguiente, cerrando efectivamente ciclo de gestión por resultados.

La experiencia comparada de países con sistemas de gestión pública avanzados demuestra que transparencia y control no son incompatibles con flexibilidad operacional. Lo crucial es implementar sistemas de información integrados que hagan visible en tiempo real toda decisión de gestión, permitiendo escrutinio público continuo más que constatación posterior de irregularidades. Bolivia debe avanzar hacia modelo de transparencia activa donde toda información presupuestaria, de ejecución y de resultados sea accesible automáticamente en plataformas digitales abiertas, con estándares de datos abiertos que faciliten análisis independiente por sociedad civil,

organismos internacionales y academia.

Sobre esa base, la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria —promulgada el 21 de diciembre de 1999— precisó los parámetros técnicos de la gestión presupuestaria anual. En su artículo 4 estableció que las asignaciones presupuestarias de gasto aprobadas por la Ley de Presupuesto de cada año constituyen límites máximos de gasto, cerrando así la autorización global de ejecución presupuestaria dentro de los techos fijados por la ley anual. El artículo 5 prohibió comprometer o ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en los presupuestos aprobados —norma cuya transposición operativa en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) constituyó, durante los años noventa, el principal instrumento de contención del gasto público—. El artículo 6, a su vez, delimitó los límites dentro de los cuales el Poder Ejecutivo puede efectuar modificaciones presupuestarias sin autorización legislativa, prohibiendo, entre otras operaciones, aumentar el total del gasto agregado —salvo los gastos extraordinarios contemplados en la Constitución anterior— o traspasar recursos de apropiaciones destinadas a proyectos de inversión a gastos corrientes.

Relevante para la tesis del libro resulta, sin embargo, el juego de excepciones que los artículos 7 y 8 de la Ley N.º 2042 introdujeron: el primero facultó al Ejecutivo para incorporar en los presupuestos institucionales regalías adicionales a las originalmente presupuestadas, con la única condición de informar al Congreso Nacional; el segundo autorizó al Ejecutivo para incorporar donaciones y créditos externos no contemplados en el Presupuesto General aprobado, con mera obligación

de informar semestralmente al Congreso. Esas facultades de incorporación unilateral —que la Ley N.º 2042 configura como atribuciones presidenciales de ejecución y no como habilitaciones legislativas revisadas por la Asamblea— constituyen el antecedente normativo directo de las prácticas de modificación presupuestaria por decreto supremo que el período 2020— 2025 radicalizó hasta convertirlas en instrumento de expansión discrecional del gasto público al margen del control parlamentario. Que la propia Ley N.º 2042 haya dejado esa vía abierta —aunque con la justificación técnica de la operatividad financiera— revela una tensión estructural entre el principio de legalidad presupuestaria y la necesidad operativa de flexibilidad en la ejecución que el constitucionalismo financiero boliviano nunca resolvió de manera satisfactoria.

La Resolución Suprema 225558 —norma básica del Sistema de Presupuesto— completó el entramado al definir el presupuesto como un conjunto ordenado y coherente de principios, procesos e instrumentos técnicos destinados a operativizar el Plan General de Desarrollo Económico y Social, y al condicionar la totalidad de su contenido a los principios de equilibrio, sostenibilidad y transparencia. Entre esos principios, el de equilibrio ocupa la posición central: la Cartilla MEFP 2017 lo describe como la exigencia de que los ingresos y los gastos presupuestados se mantengan en situación de equivalencia, en tanto el principio de sostenibilidad demanda que el equilibrio se proyecte en el tiempo de manera compatible con la capacidad fiscal del Estado. Pero —y aquí reside la asimetría crucial con el modelo europeo— esos principios no están constitucionalizados en Bolivia: su inobservancia genera responsa-

bilidades administrativas conforme al sistema SAFCO, pero no configura automáticamente un vicio de inconstitucionalidad susceptible de control ante el TCP.

2.6. LA AUSENCIA CONSTITUCIONAL BOLIVIANA COMO LAGUNA NORMATIVA U OPCIÓN DELIBERADA

Incidir sobre la ausencia boliviana de regla fiscal constitucional o de principio estructural de estabilidad presupuestaria no equivale a postular, sin más, que Bolivia debe incorporar el modelo europeo. La cuestión es más densa: ¿responde esa ausencia a una laguna normativa superable mediante reforma constitucional, o expresa una opción deliberada del constituyente de 2009 que el intérprete debe respetar incluso cuando su análisis crítico la evalúa como insuficiente?

La lectura sistemática de los artículos 306 a 340 de la CPE —que configuran el régimen económico y financiero del Estado Plurinacional— sugiere que la opción constituyente fue deliberada, aunque no por ello exenta de consecuencias problemáticas; el artículo 316 establece que el Estado debe conducir el proceso de planificación económica y social, disponiendo que una ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, por lo cual el artículo 321.I supedita la administración económica y financiera del Estado a su presupuesto; siendo el artículo 339.III el que vincula la inversión de los ingresos del Estado al Plan General de Desarrollo Económico y Social, al presupuesto y a la ley; en este marco, y de ese entramado emerge un modelo de constitución económica que privilegia la planificación sobre la disciplina fiscal autónoma: el presupuesto no es, en esa arquitectura, el límite que la constitución impone al gasto, sino el instrumento que traduce el plan en au-

torización financiera.

Dentro de ese diseño, la inexistencia de una regla fiscal constitucional no es un olvido: es la expresión de una opción doctrinal que desconfía de los límites cuantitativos al déficit y a la deuda como instrumentos de ordenación constitucional del gasto público. Esa desconfianza no resulta irrazonable en abstracto —la crítica latinoamericana a las condicionalidades fiscales del FMI y del Consenso de Washington atraviesa buena parte del pensamiento constituyente boliviano de 2009—, pero produce, en combinación con el hiperpresidencialismo que la obra documenta en el Capítulo V, consecuencias institucionales graves: la ausencia de límites constitucionales al déficit y al endeudamiento, sumada a la debilidad del control legislativo sobre las modificaciones presupuestarias ejecutivas, crea un espacio de discrecionalidad fiscal que el Ejecutivo ha ocupado de manera sistemática durante el período 2020— 2025.

El dato es elocuente: la Fundación Jubileo ha documentado que las ampliaciones presupuestarias autorizadas por decreto supremo —al amparo de los artículos 7 y 8 de la Ley N.º 2042— alcanzaron durante el ciclo 2020— 2025 magnitudes que, en varios ejercicios, superaron el 20% del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorporando recursos de deuda externa cuya contratación no había sido debatida en el legislativo con el detalle y la oportunidad que la envergadura de las operaciones reclamaba. Esas ampliaciones constituyen contenido adicional que el Ejecutivo inserta en el presupuesto sin habilitación legislativa específica, utilizando las facultades de la Ley N.º 2042 como sustituto de la deliberación parlamentaria que los artículos 158.I.11 y 321.

III de la CPE reservan a la Asamblea.

2.7. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DEL SISTEMA BOLIVIANO COMO PARÁMETRO DE CONTROL

Al margen de la cuestión constitucional, el análisis de la estabilidad presupuestaria en Bolivia no puede ignorar el conjunto de principios que el sistema normativo infraconstitucional ha establecido y que, aunque de jerarquía inferior, operan como parámetro de validez de la gestión financiera pública. La Cartilla del Proceso Presupuestario elaborada por la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria del MEFP enuncia cinco principios que caracterizan al presupuesto público boliviano: equilibrio, sostenibilidad, universalidad, transparencia y flexibilidad.

Del principio de equilibrio se deriva, en el plano operativo, que los presupuestos institucionales deben proyectar sus ingresos y gastos de manera que ningún compromiso de gasto carezca de fuente de financiamiento identificada y disponible. Ese principio entronca directamente con el artículo 4 de la Ley N.º 2042, que configura las asignaciones presupuestarias como límites máximos, y con el artículo 5, que prohíbe comprometer gastos con cargo a recursos no declarados en los presupuestos aprobados. Cuando el Ejecutivo incorpora por decreto supremo recursos de deuda externa no contemplados en el presupuesto aprobado —conducta habilitada por los artículos 7 y 8 de la Ley N.º 2042 pero criticable desde la perspectiva del principio de equilibrio en su dimensión parlamentaria—, no solo debilita el control legislativo sobre el endeudamiento, sino que introduce asimetrías informativas que comprometen la transparencia del instrumento presupuestario.

Del principio de sostenibilidad financiera —descrito por la Cartilla MEFP como la capacidad de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos en el tiempo— se infiere, por extensión lógica, que el sistema boliviano rechaza en su arquitectura infraconstitucional el déficit crónico y el endeudamiento estructuralmente insostenible. La ausencia de mecanismos constitucionales de exigibilidad no neutraliza ese rechazo: lo que falta en Bolivia no es la norma que señala el objetivo de equilibrio, sino la norma que establece las consecuencias jurídicas del incumplimiento —y en particular, el mecanismo de control constitucional que permita al TCP declarar inconstitucional una ley de presupuesto que incumpla palmariamente los estándares de sostenibilidad que la propia Ley N.º 2042 y la Resolución Suprema 225558 consagran.

El análisis de García Belaunde Saldías (1998) resulta iluminador en este contexto: los principios presupuestarios —anualidad, unidad y universalidad— no son meros consejos de técnica contable; constituyen condiciones de validez del instrumento jurídico— financiero. Bajo esa óptica, una ley presupuestaria que sistemáticamente vulnere el principio de universalidad —al omitir en el estado de gastos aprobado las ampliaciones que el Ejecutivo incorporará unilateralmente por decreto— o el principio de equilibrio —al exhibir un saldo nominal equilibrado que oculta un déficit estructural financiado con deuda de corto plazo— no solo resulta técnicamente deficiente: configura una infracción de los principios que el propio ordenamiento boliviano ha consagrado como parámetros de validez de la gestión presupuestaria.

En efecto, el estudio de los principios del derecho presupuestario, según la perspectiva teórica de García Belaunde Saldañas (1998), se cimienta sobre la necesidad de dotar de coherencia y seguridad jurídica a la actividad financiera de los estados, trascendiendo la mera técnica contable para constituirse en una construcción de control político y estabilidad económica. La génesis de este ordenamiento reposa en el principio de legalidad, considerado el pilar más antiguo y fundamental, el cual establece que la captación de ingresos y la ejecución de gastos solo pueden ser autorizadas mediante una norma con rango de ley. Este precepto, que originalmente vinculaba la potestad tributaria con la autorización de desembolsos, ha evolucionado hacia una bifurcación doctrinaria donde el presupuesto mantiene su relevancia jurídica primordialmente en la limitación y destino del gasto público, garantizando el sometimiento de la hacienda al imperio de la voluntad soberana representada en el parlamento.

Dentro de los principios propios de la institución, el equilibrio presupuestario ha transitado de ser un axioma rígido de la hacienda clásica, que condenaba el déficit como un preludio a la bancarrota, hacia una visión contemporánea más flexible que admite el déficit sistemático como una herramienta de política económica para estimular el crecimiento en períodos de recesión.

Por consiguiente, la doctrina moderna privilegia la búsqueda de un equilibrio económico nacional sobre la simetría contable— financiera, entendiendo que el presupuesto debe ser un instrumento dinámico y no una regla absoluta e intangible. A esta flexibilidad se suma el principio de anualidad, el

cual predetermina la vigencia temporal de la autorización legislativa, obligando a una renovación periódica que consolida el control regular de la hacienda. La implementación de esta regla temporal enfrenta el desafío técnico de la imputación de los flujos, oscilando entre el sistema de ejercicio —centrado en el acto jurídico que compromete el gasto— y el sistema de gestión o caja, que atiende exclusivamente al movimiento efectivo de los fondos.

La integridad del sistema se resguarda mediante el principio de unidad, que exige la consolidación de todos los recursos y gastos en un solo documento orgánico para evitar la opacidad de las partidas secretas o los presupuestos paralelos. Complementariamente, el principio de universalidad o del producto bruto prohíbe las compensaciones entre ingresos y erogaciones, exigiendo que cada rubro sea consignado por su valor total sin deducciones previas, lo que permite una transparencia absoluta sobre la carga soportada por el contribuyente. Bajo esta misma lógica de eficiencia administrativa, el principio de no afectación o de unidad de caja postula que los recursos deben formar una masa común destinada a cubrir la totalidad de las necesidades públicas, impidiendo la vinculación jurídica directa entre tributos específicos y gastos determinados que suelen generar desorden fiscal.

Finalmente, la especialidad del crédito delimita la libertad del ejecutivo al prohibir autorizaciones globales, exigiendo que cada gasto sea aprobado para una finalidad cualitativa específica y bajo un límite cuantitativo máximo e insuperable. En cuanto al contenido del presupuesto, García Belaunde Saldías (1998) advierte que este debe restringirse a un núcleo duro

de previsiones contables y autorizaciones de gasto, evitando su desnaturalización como “ley ómnibus” mediante la inclusión de normas ajenas a la materia. Ello se refuerza con las limitaciones constitucionales que prohíben a los representantes legislativos la iniciativa para aumentar el gasto público, salvaguardando la coherencia de la política económica cuya dirección técnica corresponde exclusivamente al poder administrador.

2.8. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LEGALIDAD TRIBUTARIA: EL VÍNCULO CON EL CONTENIDO PROHIBIDO DE LA LEY ANUAL

La conexión entre la estabilidad presupuestaria y la delimitación del contenido material de la ley presupuestaria adquiere en el presente capítulo su dimensión más operativa. Una ley presupuestaria que incorpora reformas tributarias sustantivas por la vía del contenido eventual no solo vulnera los principios de unidad de materia y anualidad: socava, además, la racionalidad macro fiscal que la estabilidad presupuestaria demanda.

La razón es estructural, cuando las modificaciones tributarias se introducen en la ley anual del presupuesto —en lugar de tramitarse mediante ley tributaria específica sometida al procedimiento legislativo ordinario con debate en las comisiones sectoriales, publicación de estimaciones de impacto recaudatorio y análisis de incidencia distributiva—, los efectos fiscales de esas modificaciones no quedan incorporados de manera transparente en las proyecciones del ejercicio. El legislador presupuestario aprueba una cifra de ingresos que puede ser el resultado de una modificación tributaria no debatida en sede de política fiscal, y la Asamblea vota sin disponer de la

información técnica que le permitiría evaluar la sostenibilidad del cuadro macroeconómico que el presupuesto proyecta.

Aunque la mayoría del Tribunal en la SCP 0077/2023 eludió el control de fondo declarando la improcedencia por motivos de forma, los votos disidentes de este fallo identificaron con nitidez el problema estructural: la elevación de la AA— IUE Financiero del 12,5% al 25% e incorporó nuevos sujetos obligados, mediante la Ley 1356 constituyó una reforma tributaria sustantiva que, al insertarse por vía presupuestaria, careció de debate y estudios de impacto fiscal; estos votos denunciaron que dicha práctica vulnera el principio de unidad de materia y la seguridad jurídica, erosionando la racionalidad macrofiscal; por lo cual esta tensión entre el silencio administrativo y la reserva de ley tributaria es la que finalmente resolvió el TCP en la posterior SCP 0017/2025, la cual ratificó que el presupuesto no puede ser vehículo de reformas permanentes que requieran densidad deliberativa; por lo que resulta evidente: una ley presupuestaria construida sobre modificaciones tributarias no debatidas no puede ser el fundamento de una programación fiscal transparente, sostenible y controlable por la Asamblea Legislativa.

Esa conexión —entre la deformación del contenido material de la ley presupuestaria y la erosión de la racionalidad macro fiscal— constituye uno de los ejes argumentativos de la obra que el presente capítulo sitúa en su fundamento dogmático. El Capítulo V la desplegará en el análisis disposición por disposición de las seis Leyes del PGE del período 2020—2025; En la sección final se ahondará en el fundamento de las propuestas de reforma orientadas a restaurar la integridad del

instrumento presupuestario en Bolivia.

2.9. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD COMO HERRAMIENTA DE CONTROL DE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD: RECEPCIÓN POSIBLE EN EL ORDENAMIENTO BOLIVIANO

Del recorrido comparado realizado en los apartados anteriores emerge una pregunta ineludible: dado que Bolivia carece de una regla fiscal constitucional y que el TCP no ha construido hasta el corte del análisis una jurisprudencia específica sobre la estabilidad presupuestaria como principio estructural, ¿existe algún instrumento dogmático que permita someter al control constitucional las medidas de ajuste fiscal que el Ejecutivo instrumenta —cuando las instrumenta— mediante la ley presupuestaria?

La respuesta afirmativa descansa sobre tres pilares verificables en el ordenamiento boliviano. Primero, el artículo 8.II de la CPE consagra la igualdad y la justicia social como valores del Estado Plurinacional, vinculando normativamente el ejercicio del poder público —incluido el poder presupuestario— a la exigencia de no producir efectos regresivos sobre los grupos más vulnerables. Segundo, los artículos 45, 67 y concordantes de la CPE configuran derechos de prestación —salud, pensiones, seguridad social— cuya garantía constitucional no puede ser reducida discrecionalmente por la ley presupuestaria sin satisfacer un test de proporcionalidad análogo al que la doctrina comparada ha construido. Tercero, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad —implícitos en el artículo 13.II de la CPE al disponer que los derechos reconocidos en la Constitución son inviolables, universales, interdependientes y progresivos— operan como límite material al legislador pre-

supuestario cuando este reduce prestaciones sociales previamente reconocidas.

Del cruce entre esos tres pilares normativos surge un test de constitucionalidad de las medidas de ajuste presupuestario que el TCP podría y debería aplicar: ¿persigue la medida restrictiva un fin lícito derivable de las disposiciones constitucionales del régimen económico y financiero?; ¿es la vía presupuestaria el instrumento adecuado, o la materia requiere tramitación legislativa ordinaria?; ¿resulta la reducción proporcional al objetivo fiscal perseguido, o existen alternativas menos lesivas para los derechos comprometidos?; ¿produce la medida efectos regresivos sobre los grupos que la CPE coloca bajo protección constitucional reforzada? Ese test no existía de manera explícita en la jurisprudencia boliviana al corte del análisis —lo que constituye, en sí mismo, uno de los déficits jurisdiccionales que la obra denuncia—, pero sus elementos normativos están ya disponibles en el texto constitucional vigente.

2.10. RECAPITULACIÓN SOBRE EL VÍNCULO ENTRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA TESIS CENTRAL DEL LIBRO

La travesía analítica recorrida en el presente capítulo —desde el deslinde conceptual inicial hasta la propuesta de un test de proporcionalidad aplicable en el contexto boliviano— ha documentado tres hallazgos dogmáticos cuya pertinencia para la tesis central del libro requiere explicitación.

Primero: Bolivia carece de regla fiscal constitucional y de principio estructural de estabilidad presupuestaria con fuerza normativa exigible ante el TCP. Esa ausencia no es neu-

tral: deja abierto un espacio de discrecionalidad ejecutiva en materia de endeudamiento y modificación presupuestaria que la arquitectura de la Ley N.º 2042 solo acotan parcialmente, y que el hiperpresidencialismo descrito en la Introducción ha ocupado de manera sistemática.

Segundo: los principios de equilibrio, sostenibilidad y transparencia consagrados en la Resolución Suprema 225558 y en la Cartilla MEFP 2017 —aunque de jerarquía infraconstitucional— configuran un parámetro de validez de la gestión presupuestaria cuya vulneración sistemática por las leyes del PGE 2020— 2025, mediante la incorporación de modificaciones tributarias opacas y de ampliaciones de gasto no debatidas por la Asamblea, es documentable y denunciable en sede tanto doctrinal como jurisprudencial.

Tercero: la tensión entre estabilidad presupuestaria y derechos sociales —resuelta en el derecho constitucional europeo mediante criterios de proporcionalidad y progresividad— no está dogmáticamente construida en Bolivia, pero sus elementos normativos están disponibles en la Constitución de 2009. El TCP ha sido hasta ahora reacio a desplegar esa construcción; el Capítulo IV demostrará que esa reticencia jurisprudencial ha sido, en parte, funcional a la concentración competencial del Ejecutivo que la tesis central denuncia.

Capítulo 3

La Constitución Económica del Estado Plurinacional y sus Complicaciones para el Contenido Constitucionalmente de la Ley Presupuestaria 3.0.

Génesis y Función de la Categoría

Que ninguna constitución pueda operar como texto políticamente neutro frente a la economía es una de las conclusiones más sólidas que la ciencia jurídica del siglo XX extrajo del constitucionalismo de posguerra. Cada opción que el constituyente adopta al redactar las cláusulas sobre propiedad, empresa, tributación, planificación y gasto no es una decisión técnica desconectada del resto del texto: configura, en su conjunto, lo que la doctrina ha denominado constitución económica el subsistema de normas fundamentales mediante el cual el poder constituyente organiza jurídicamente la vida económica, fija el marco de actuación de los poderes públicos y de la autonomía privada en esa dimensión, y expresa las opciones sustantivas sobre el tipo de orden económico que el Estado ampara, dirige y desarrolla (García— Pelayo, 2009; Rodríguez Bereijo, 1976).

La genealogía de la categoría es inequívoca; en el ámbito alemán —donde la expresión *Finanzverfassung* designó originariamente el conjunto de preceptos constitucionales sobre distribución de competencias financieras entre la Federación y los *Länder* (Corti, 2007)—, la noción evolucionó hacia una comprensión más amplia: la parte de la Constitución formal que disciplina los procesos de producción, distribución y utilización de la riqueza, incorporando mandatos de organización (competencias financieras, reglas de presupuesto, deuda y endeudamiento) y mandatos de orientación (Estado social, equidad, asignación justa del gasto público). Desde Alemania, la expresión se difundió a Italia (*Costituzione Finanziaria*), Brasil (*Constituição Financeira*), España y, mediante una cadena comparatista que Horacio Corti documentó siste-

máticamente, a América Latina (Corti, 2007, pp. 3— 4; García— Fresneda Gea, 2020).

Puede hablarse de constitución económica en dos sentidos de distinta densidad normativa, en sentido débil, la expresión designa simplemente las disposiciones constitucionales referidas al derecho financiero, susceptibles de estar dispersas en el texto o reunidas en un capítulo específico, en sentido fuerte —el que interesa a la presente indagación—, la constitución económica es el pensamiento que una Constitución contiene sobre su propia financiación, expresado en conceptos, principios y reglas jurídicas articulados como arquitectura jurídico— constitucional coherente (Corti, 2007). Sin esa arquitectura, el Estado resulta inconcebible en términos de efectividad empírica: si una Constitución pretende realizarse en la realidad social, necesita pensar cómo se financia; la presencia de una constitución financiera es, como señaló Corti, consecuencia directa de la pretensión de efectividad que toda Constitución aspira a alcanzar (Corti, 2007).

Para los propósitos del análisis que ocupa este capítulo, la categoría cumple una función arquitectónica insustituible: sin la identificación precisa del modelo económico que la CPE boliviana de 2009 establece —y de los principios que lo articulan—, resulta dogmáticamente inviable delimitar qué puede contener la ley presupuestaria y qué le está constitucionalmente vedado. El test de conexidad funcional directa que el Tribunal Constitucional Plurinacional construyó desde la Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025 hunde sus raíces precisamente en esa arquitectura económico— constitucional. Por eso el capítulo precede al

análisis jurisprudencial del Capítulo IV y al examen empírico del Capítulo V: sin el marco que aquí se reconstruye, ni la jurisprudencia ni las desviaciones documentadas podrían ser cabalmente comprendidas ni dogmáticamente evaluadas.

La exposición avanza en cuatro momentos de progresiva especificidad: *Primero*, se examinan las aportaciones fundacionales de García— Pelayo y las complementarias de Häberle— los dos referentes doctrinales centrales de la categoría— para extraer las tesis analíticamente productivas para el problema boliviano. *Segundo*, se despliega la exégesis del modelo económico— constitucional boliviano a partir del bloque normativo de los artículos 306 a 323 de la CPE, mostrando cómo ese modelo configura una constitución financiera de geometría variable, pero con contornos materiales precisos. *Tercero*, se confronta ese modelo con la tensión estructural —dependencia de hidrocarburos, déficit fiscal persistente, endeudamiento creciente— que amenaza su sostenibilidad efectiva. *Cuarto*, se traza la conexión entre los principios de la constitución financiera y el contenido admisible de la ley presupuestaria boliviana, fijando el fundamento dogmático del test que los capítulos finales propondrán en términos operativos.

3.1. GARCÍA— PELGAYO Y LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA COMO ORDEN NORMATIVO DEL SISTEMA ECONÓMICO

3.1.1. La definición y sus elementos constitutivos

La teoría jurídica contemporánea, tiene al jurista Manuel García— Pelayo como el más influyente exponente de la elaboración sistemática de la categoría, en su construcción, la constitución económica designa el conjunto sistemático de nor-

mas constitucionales que establecen la estructura básica del orden económico, determinan el marco jurídico de la actividad económica pública y privada y fijan las opciones fundamentales del constituyente sobre el sistema económico (García— Pelayo, 1977; García— Pelayo, 1986). Tres elementos vertebran la definición y merecen ser desplegados en su alcance técnico.

El primero —la unidad sistémica del orden económico— constitucional— implica que las normas sobre propiedad, empresa, tributación, planificación y gasto no son preceptos aislados, sino segmentos de un modelo coherente cuya reconstrucción compete al intérprete. A ese modelo, García— Pelayo atribuye el carácter de «código genético» de la Constitución económica: fija el tipo de orden económico —y con él la posición relativa del mercado, del Estado y de las formas comunitarias de producción— con efectos normativos inmediatos sobre la actuación de los poderes públicos, entre los que el legislador presupuestario ocupa un lugar central (García— Pelayo, 1977). El segundo elemento es la centralidad del texto constitucional formal como sede de las decisiones económico— políticas fundamentales. La Constitución no tolera la economía ni simplemente la encuadra: la constituye jurídicamente al atribuirle principios, competencias y garantías con rango de supremacía normativa (García— Pelayo, 1977/1986). El tercer elemento —la función garantista de la categoría— proyecta la constitución económica como límite de la misma intervención pública que legitima los poderes constituidos, incluido el legislador presupuestario, que no pueden adoptar decisiones financieras incompatibles con los valores y principios que el texto ha elevado al rango constitucional.

De esta triple estructura se extrae una consecuencia dogmática de primer orden: el legislador presupuestario no opera en un espacio de libertad incondicionada. Su actuación anual se desenvuelve dentro de un marco constitucional que le impone orientaciones materiales —qué tipo de gasto merecen prioridad constitucional, qué reservas de ley no puede perforar la norma anual, qué principios de justicia distributiva condicionan la asignación de recursos— y que le veda contenidos radicalmente incompatibles con el modelo económico que la Carta ha establecido. Desde esta perspectiva, la ley de presupuestos se sitúa en el corazón de la constitución económica: concreta, año a año, el grado de realización de las opciones del constituyente (García— Pelayo, 1977/1986).

3.1.2. Las Cláusulas Económicas

Dentro del modelo elaborado por García— Pelayo, una distinción operativa resulta especialmente productiva para el análisis presupuestario boliviano: la que separa las **cláusulas definidoras del modelo** —aquellas que proclaman el tipo de sistema económico y sus principios rectores— de las **cláusulas garantistas** —las que traducen esas opciones en límites concretos a la legislación y a la actuación administrativa— (García— Pelayo, 1977/1986; García— Fresneda Gea, 2020).

En las constituciones del Estado social, ambas categorías se entrelazan, así, la cláusula de Estado social opera simultáneamente como definición del modelo y como garantía material frente a regresiones legislativas incompatibles con la procura existencial. Para la función presupuestaria, la distinción resulta operativa de la siguiente manera: las cláusulas definidoras —en el caso boliviano, fundamentalmente el artículo

306 sobre el modelo económico plural— determinan la orientación material de la asignación presupuestaria, vinculando al legislador financiero a las prioridades del desarrollo integral, la industrialización con soberanía y la redistribución con equidad. Las cláusulas garantistas —entre las que destacan el artículo 323 sobre principios de la política fiscal, el artículo 322 sobre límites al endeudamiento y el artículo 321 sobre sujeción universal al presupuesto— fijan las condiciones de validez de la ley anual: exigen determinados procedimientos, prohíben ciertos contenidos e imponen estándares de transparencia, control y rendición de cuentas (Pérez Zúñiga, 2020).

García— Pelayo insiste, por último, en el carácter vinculante de las cláusulas económicas para todos los poderes públicos, incluido el legislativo en su función presupuestaria. El legislador no puede dejar sin contenido la función social de la propiedad, la garantía de los derechos sociales o los principios de legalidad tributaria mediante opciones financieras incompatibles con ellas (García— Pelayo, 1986). Desde esta perspectiva, la utilización de la ley de presupuestos como vehículo para introducir reformas tributarias sustantivas, preceptos sancionatorios o regulaciones sectoriales de vocación permanente —documentada en el periodo boliviano 2020— 2025— no es solo un problema de técnica legislativa: es una desconstitucionalización de facto del modelo económico plural, que opera sustituyendo progresivamente el debate legislativo constitucional por la decisión ejecutiva encubierta en la norma anual.

3.2. HÄBERLE Y EL MERCADO CONSTITUCIONALIZADO Y LOS LÍMITES DEL PODER FINANCIERO

3.2.1. *La Constitucionalización del Mercado como Fenómeno Normativo*

Complementaria a la construcción de García— Pelayo, aunque elaborada desde una clave distinta, es la contribución de Peter Häberle a la teoría constitucional del mercado. Su categoría nuclear —el **mercado constitucionalizado**— captura la idea de que el mercado, en el Estado constitucional contemporáneo, no es un espacio natural o prejurídico ajeno a la norma suprema, sino una institución reconocida, regulada y funcionalmente ordenada en el propio texto constitucional, sometida a principios y límites que emanan del Estado social y democrático de derecho (Häberle, 2006; Tenorio Sánchez, 2011).

El mercado del Estado constitucional —precisa Häberle— no es un espacio ajeno al Estado y a la ética; está estructurado, funcionalizado, conformado normativamente y constituido jurídicamente. La «mano invisible» del mercado debe pensarse, en el Estado constitucional, simultáneamente con lo que el autor denomina la «mano aseguradora del Derecho»: el conjunto de normas que garantizan el funcionamiento ordenado del mercado corrige sus fallos y subordinan su lógica de maximización individual a los valores del contrato social constitucionalizado (Häberle, 2006; Corti, 2018).

La noción de mercado constitucionalizado resulta especialmente fértil para interpretar la CPE boliviana de 2009, que configura un ordenamiento económico de marcado pluralismo institucional, junto al mercado —restringido pero reconocido

en los artículos 307 a 310—, la Constitución establece formas comunitarias y cooperativas de organización económica, proclama la propiedad estatal sobre los recursos naturales estratégicos y atribuye al Estado un rol directivo en la industrialización y la planificación. En este esquema, el mercado boliviano es constitucionalizado en un doble sentido: incluido y limitado por la Constitución, sometido a fines sociales y a la conducción estatal que el artículo 316 encomienda al Ejecutivo bajo la supervisión de la Asamblea Legislativa Plurinacional (CPE, arts. 306— 316; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [MEFP], 2024, pp. 1— 5).

3.2.2. Las Siete Tesis para una Teoría Constitucional del Mercado

En las conocidas siete tesis para una teoría constitucional del mercado, Häberle sistematizó su posición con una densidad argumentativa que trasciende lo descriptivo. Cuatro de esas tesis poseen relevancia directa para el problema presupuestario boliviano que esta obra expone (Häberle, 2006).

La primera —la **tesis de la constitucionalización**— establece que el mercado del Estado constitucional no es un espacio ajeno al Estado y a la ética, sino una institución estructurada conformada normativamente y constituida jurídicamente por el orden constitucional. De esta tesis se sigue que las decisiones presupuestarias —subsidios, exenciones tributarias, asignación de inversión pública— no son actos técnicos de gestión, sino actos de configuración del orden económico con densidad constitucional. La segunda —la **tesis del contrato social**— afirma que el mercado se inserta en el *status civilis* del contrato social y las libertades económicas son, en el fondo,

libertades culturales —no meras libertades naturales—. De aquí se desprende que la configuración anual del presupuesto distribuye poder y riqueza en ese espacio contractualizado; no es constitucionalmente indiferente hacia qué sectores se orienta la inversión pública ni qué actividades se eximen de tributación (Häberle, 2006).

La tercera —la **tesis del interés general y los derechos fundamentales**— rescata textos como el artículo 151 de la Constitución de Weimar («la organización de la economía debe atender a los principios de la justicia y al objetivo de la garantía de una existencia digna») para mostrar que la economía y el mercado están atravesados por mandatos de justicia, dignidad y bienestar general. En el texto boliviano, esta exigencia se traduce en los artículos 8 y 9 de la CPE —que proclaman el «vivir bien» como principio rector del Estado— y en la priorización constitucional del gasto en educación, salud, alimentación, vivienda y desarrollo productivo consagrada en el artículo 321. II. La cuarta —la **tesis del intervencionismo regulador**— sostiene que el mercado constitucionalizado requiere un Estado que interviene, regula y redistribuye —no mediante planificación totalizante, sino a través de instrumentos financieros, tributarios y presupuestarios orientados a la corrección de desigualdades y al sostenimiento de los derechos sociales—. Desde esta tesis, la ley presupuestaria adquiere una función constitutiva del orden económico— constitucional: no se limita a ejecutar mandatos preexistentes, sino que configura activamente el grado de realización del modelo establecido por el constituyente (Häberle, 2006).

3.3. LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA COMO CLAVE DE BÓVEDA: CORTI Y LA UNIDAD CONSTITUCIONAL DEL DERECHO FINANCIERO

Entre la constitución económica en sentido amplio y el análisis de las cláusulas presupuestarias específicas de la CPE boliviana, el libro sitúa una categoría intermedia que la doctrina latinoamericana —con Horacio Corti como referente central— ha desarrollado con notable rigor: la **constitución financiera**. Si la constitución económica articula el modelo de orden económico, la constitución financiera es el subsistema que contiene el pensamiento de una Constitución sobre su propia financiación: expuesto en conceptos, principios y reglas jurídicas cuya unidad no es técnica sino constitucional (Corti, 2018).

Partiendo de la premisa elemental de que cualquier institución constitucional, si pretende ser real y efectiva en la realidad social, requiere de algún grado de financiamiento, Corti extrae una consecuencia de alcance teórico vasto: la unidad del derecho financiero es de carácter constitucional. No es una razón interna a una rama jurídica. Por el contrario, dicha rama del derecho existe como tal como consecuencia de la lógica misma de la Constitución en cuanto proyecto que pretende realizarse (Corti, 2018). Esto implica —con consecuencias directas para el control de constitucionalidad del presupuesto— que la ley de presupuestos no puede ya pensarse al margen de la lógica sustancial constitucional: «la manera oblicua de enfocar al presupuesto como pura institución de poder», señala Corti, consiste en considerar que el Estado tiene una total discrecionalidad al momento de decidir cómo gastar los recursos públicos,

discrecionalidad que no es más que “reducir el presupuesto a una relación de poder” (Corti, 2018).

La institución central de la constitución financiera es, precisamente, la ley de presupuesto. Como señala Rodríguez Bereijo en su formulación clásica, el núcleo central del derecho financiero no está constituido tanto por las relaciones jurídicas tributarias, sino también por la relación entre los ingresos y los gastos públicos —el verdadero eje central en torno al que gira el derecho financiero—, y esa relación se materializa en el presupuesto del Estado (Rodríguez Bereijo, 1976; Corti, 2018). En el caso boliviano, la lectura sistemática del artículo 321 CPE —que somete la totalidad de la administración económica y financiera del Estado a su presupuesto— confirma que el constituyente de 2009 asumió esta posición: el presupuesto es la pieza central de la constitución financiera del Estado Plurinacional.

3.4. EL MODELO ECONÓMICO— CONSTITUCIONAL EN LOS ARTÍCULOS 306— 323 DE LA CPE

3.4.1. El Artículo 306: El «Código Genético» del orden económico

En la estructura de la CPE de 2009, el artículo 306 cumple la función que García— Pelayo hubiera reconocido como la cláusula definidora central del modelo económico: el precepto mediante el cual el constituyente boliviano fijó el “tipo” de orden económico que el Estado Plurinacional ampara, dirige y desarrolla. Su tenor normativo establece que el modelo económico boliviano es plural, orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos, y compren-

de cuatro formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. El artículo estructura el modelo sobre tres ejes que la doctrina ha identificado con precisión: la afirmación de un pluralismo de formas de propiedad y empresa; la atribución al Estado de un papel dirigente en la economía, especialmente en sectores estratégicos y en la planificación; y la referencia explícita a fines materiales —equidad, cohesión territorial, respeto de la Pachamama— que orientan la producción, distribución y uso de la riqueza (García— Pelayo, 1977/1986; MEFP, 2024).

Tres consecuencias dogmáticas se siguen de esta proclamación para el contenido admisible de la ley presupuestaria. *Primera:* la neutralidad económica está constitucionalmente proscrita. El artículo 306 no establece un mercado libre con correcciones marginales, sino un modelo de intervención estatal estructural orientado a un proyecto de desarrollo determinado —la industrialización con soberanía, la diversificación de la economía, la redistribución de la riqueza—. *Segunda:* el pluralismo de formas económicas implica que la ley presupuestaria debe tratar en plano de no discriminación a todas las formas de organización económica reconocidas; la utilización de la ley anual para beneficiar subrepticamente a determinados sectores mediante exenciones tributarias incorporadas al margen de la reserva de ley del artículo 323. II viola no solo el principio de legalidad tributaria, sino también el principio de igualdad material. *Tercera:* el artículo 306 opera como cláusula de orientación material del gasto. Las disposiciones presupuestarias que asignan recursos a la industrialización, a la inversión en empresas públicas estratégicas, a la seguridad alimentaria

y energética, y al gasto social en educación, salud y vivienda, no son meras opciones discrecionales del Ejecutivo: responden a mandatos constitucionales que el legislador presupuestario está obligado a desarrollar dentro de los límites de la sostenibilidad fiscal (Velasco et al., 2023).

En la práctica presupuestaria verificable, la vigencia normativa del artículo 306 se acredita en la propia estructura del PGE 2024: el 32,4% del gasto presupuestado se destinó al sector productivo —con peso central de empresas públicas como YPFB y ENDE—, mientras se mantenía un volumen considerable de gasto social en educación, salud y políticas redistributivas (MEFP, 2024). Estas proporciones no son decisiones discrecionales del Ejecutivo, traducen mandatos constitucionales cuya fuente normativa primaria es el artículo 306 leído en articulación con los artículos 311, 316 y 321.II de la CPE.

3.4.2. Los Artículos 307 a 311 como base de las formas de organización económica y sus garantías presupuestarias

Los artículos 307 a 311 de la CPE desarrollan la arquitectura del pluralismo económico diseñado por el artículo 306, configurando cuatro regímenes jurídicos diferenciados con implicaciones presupuestarias directas.

El artículo 307 establece la protección del Estado a la economía comunitaria, garantizando la identidad, los valores culturales y el fortalecimiento de las organizaciones económicas indígena originario campesinas. Esta garantía impone al legislador presupuestario la obligación de incluir créditos suficientes para el sostenimiento de esas formas de organización y veda el uso de la ley anual para reducir o eliminar subrepticia-

mente los recursos destinados a su desarrollo —lo que constituiría una transgresión de la reserva de ley que protege los derechos de los pueblos indígenas consagrados en los artículos 30 a 32 de la CPE—.

El artículo 308 garantiza la propiedad privada individual cuando cumple una función social, y el artículo 309 delimita el régimen de la empresa mixta como modalidad de actuación económica del Estado en asociación con el capital privado. Leídos sistemáticamente con los artículos 321 y 322, ambos preceptos establecen que ni la inversión pública ni el endeudamiento pueden instrumentalizarse para desplazar arbitrariamente la iniciativa privada o para capitalizar empresas estatales al margen de los procedimientos constitucionales. Desde esta perspectiva, la práctica documentada de incorporar en las disposiciones adicionales de las LPGE habilitaciones para la reasignación de fondos a empresas públicas sin la concurrencia del procedimiento de autorización que la Ley 1178 SAFCO exige resulta constitucionalmente cuestionable (CPE, arts. 308—309, 321—322).

El artículo 311 proclama que todas las formas de organización económica están obligadas a generar trabajo digno, a contribuir al desarrollo económico del país y a fortalecer la soberanía económica del Estado. Esta cláusula de responsabilidad económica actúa como contraluz del principio de neutralidad: el Estado boliviano no puede utilizar el presupuesto para subvencionar sine die y sin condicionalidad a formas de organización económica que no generan empleo digno o que detraen recursos de las prioridades constitucionales del artículo 321.II (CPE, art. 311; Velasco et al., 2023).

3.4.3. El artículo 316 y la planificación como función constitucional del estado

La planificación estatal del proceso económico y social es, en la arquitectura del Estado Plurinacional, una función constitucional —no meramente legal— del Órgano Ejecutivo bajo supervisión parlamentaria. El artículo 316 de la CPE atribuye al Estado las funciones de planificación económica, industrial y social, de dirección de la economía, de control estatal del proceso económico y de dotación de energía, infraestructura y recursos a los sectores estratégicos. Estas funciones no son potestades discrecionales: son mandatos constitucionales que condicionan el contenido de la ley presupuestaria en un doble sentido.

Por una parte, obligan al legislador presupuestario a garantizar créditos suficientes para que el Ejecutivo pueda cumplir sus funciones constitucionales de planificación y dirección económica; la omisión deliberada de esas dotaciones podría configurar una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por otra parte, limitan al Ejecutivo en su uso del instrumento presupuestario: la función de planificación ha de ejercerse mediante los cauces institucionales que la Constitución establece —Plan de Desarrollo Económico y Social, presupuesto plurianual, planes sectoriales—, no mediante la incorporación subrepticia de normas de planificación permanente en la ley anual de presupuesto bajo la apariencia de disposiciones adicionales de ejecución financiera.

La Cartilla del Proceso Presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas precisa que el PGE articula el PDES con los planes sectoriales y territoriales y los Planes Ope-

rativos Anuales de cada entidad, señalando expresamente que la administración económica y financiera del Estado “se rige por su presupuesto”, con fundamento directo en el artículo 321 de la CPE (MEFP, 2017). Esta articulación entre planificación y presupuesto confirma que el artículo 316 no es una cláusula declarativa, sino una disposición que le confiere al presupuesto su carácter de instrumento de realización del modelo económico constitucional: no es un simple cuadro contable de ingresos y gastos, sino la expresión financiera del proyecto de desarrollo que la Constitución encomienda al Estado Plurinacional.

3.4.4. El artículo 321 y el principio de sujeción universal al presupuesto como cláusula de constitución financiera

Con el artículo 321, la CPE boliviana incorpora lo que García— Pelayo hubiera reconocido como la cláusula de constitución financiera por antonomasia: la disposición que somete «la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas» a su presupuesto, convirtiendo a la ley presupuestaria en el eje estructural del ejercicio del poder financiero (García— Pelayo, 1977/1986). La norma de sujeción del artículo 321.I opera en varios planos normativos simultáneos que el análisis debe desagregar.

En el plano del principio de legalidad presupuestaria, el artículo 321.I constitucionaliza la regla de que no hay gasto legítimo ni ingreso recaudable al margen de la ley anual: todo acto de gasto requiere crédito presupuestario adecuado y suficiente, y toda obligación financiera del Estado debe reflejarse en el presupuesto de la entidad correspondiente. La Cartilla del MEFP refuerza esta lectura al identificar al presupuesto como «instrumento de política fiscal que refleja los ingresos y gastos

del Estado y determina la asignación de recursos para la ejecución de las políticas públicas», señalando como fundamento directo el artículo 321 de la CPE (MEFP, 2017).

En el plano de la sujeción universal, el artículo 321.III exige que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo comprenda «todas las instituciones del sector público». En la práctica, esto se traduce en un PGE consolidado que incorpora a 585 entidades públicas —órganos del Estado, empresas públicas, entidades descentralizadas, gobiernos autónomos departamentales y municipales, universidades y entidades de seguridad social—, con un presupuesto consolidado que en 2024 ascendía a Bs 265.558 millones frente a un presupuesto agregado de Bs 340.318 millones (MEFP, 2024). Esta comprensividad universaliza el principio de legalidad financiera y cierra el espacio para la gestión económica extrapresupuestaria.

En el plano de la asignación constitucional de prioridades, el artículo 321.II establece que la determinación del gasto e inversión pública atenderá “especialmente” a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo; esta enumeración no es simplemente orientadora: configura lo que la doctrina denomina “gasto público constitucionalmente vinculado” —un conjunto de destinos del gasto respecto de los cuales el Ejecutivo carece de discrecionalidad absoluta y el legislador presupuestario no puede optar por reducción sistemática sin violar la prioridad constitucional (Aranda Álvarez, 2017; Sánchez Galiana)—.

Articulado con el artículo 316, el artículo 321 establece una cadena normativa que va desde el modelo económico plural → planificación estatal → presupuesto como instrumento

de ejecución del plan → control parlamentario y jurisdiccional de la ejecución presupuestaria. Esta cadena no solo legitima la intervención financiera del Estado, sino que la organiza dentro de una arquitectura constitucional de competencias, procedimientos y garantías que el legislador presupuestario no puede eludir utilizando la ley anual como instrumento de legislación encubierta (Corti, 2018; MEFP, 2017).

3.4.5. El artículo 322 y los límites constitucionales al endeudamiento público

El artículo 322 de la CPE introduce una restricción constitucional expresa al endeudamiento externo: la Asamblea Legislativa Plurinacional debe autorizar la contratación de deuda pública mediante ley, quedando prohibido al Ejecutivo contraer compromisos financieros internacionales al margen de esa autorización. Esta restricción tiene implicaciones directas para el contenido admisible de la ley presupuestaria.

En primer lugar, la autorización de endeudamiento prevista en el artículo 20.d de la Ley 2042 debe leerse a la luz del artículo 322 de la CPE: no es una autorización presupuestaria ordinaria, sino una delegación constitucional al legislador presupuestario de la función de control del endeudamiento externo, lo que le confiere rango constitucional al deber parlamentario de examinar y delimitar las condiciones de cada autorización. En segundo lugar, la práctica documentada durante el período 2020— 2025 de incorporar en las disposiciones adicionales de las LPGE habilitaciones amplias e indeterminadas para la pignoración de reservas del Banco Central de Bolivia o para el endeudamiento con entidades financieras multilaterales sin especificar monto, plazo ni condiciones, viola la garantía

de reserva de ley del artículo 322 y desnaturaliza la función de control parlamentario sobre el endeudamiento (CPE, art. 322; Ley N.º 2042, art. 20.d).

La tensión fiscal identificada en el PGE 2024 —donde el 39,3% de los ingresos del PGE consolidado proviene de fuentes financieras, es decir, recursos acumulados no ejecutados y contratación de créditos internos y externos, mientras solo el 60,6% corresponde a ingresos corrientes y de capital generados en la gestión— ilustra de manera descarnada hasta qué punto el artículo 322 se ha vaciado de contenido operativo por la vía de autorizaciones presupuestarias indeterminadas (MEFP, 2024,; Velasco et al., 2023).

3.4.6. El artículo 323 y los principios constitucionales de la política fiscal como límites materiales al legislador presupuestario

Los principios enumerados en el artículo 323.I de la CPE —capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria— no son retórica declarativa. Operan como límites materiales al legislador presupuestario que constriñen tanto el contenido de la ley anual como el procedimiento de su elaboración y aprobación.

El **principio de transparencia** exige que el presupuesto no contenga partidas ocultas, gastos reservados no justificados ni modificaciones tributarias incorporadas como disposiciones adicionales que evaden el debate parlamentario ordinario. La incorporación de reformas al ITF, al ICE o a la AA— IUE mediante disposiciones adicionales de las LPGE 2020— 2025 —

documentadas en el análisis que el Capítulo V despliega— viola frontalmente este principio, al privar a los contribuyentes y a la ciudadanía en general de la visibilidad sobre el verdadero contenido normativo de la ley anual (CPE, art. 323.I; Toscano Ortega, 2006).

El **principio de universalidad** —recogido también en el artículo 11 de la Ley 2042— exige que todos los recursos y gastos del sector público consten en el presupuesto, sin afectaciones específicas ni fuentes de financiamiento extrapresupuestarias no autorizadas, prohibiendo así la contabilidad paralela que ha sido un instrumento recurrente de discrecionalidad ejecutiva en la gestión fiscal boliviana (Ley N.º 2042, art. 11; MEFP, 2017).

Los principios de **capacidad económica** y de **progresividad** imponen al legislador presupuestario la obligación de orientar el sistema de ingresos hacia una distribución justa de la carga tributaria. Su efecto conjunto es constitucionalmente incompatible con la creación —por vía presupuestaria y sin el debate legislativo exigido por el artículo 323.II— de exenciones tributarias que beneficien a sectores de alta capacidad contributiva sin justificación de interés general verificable.

La **reserva de ley tributaria** del artículo 323.II —que dispone que los impuestos del dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional— constituye la garantía formal que cierra el sistema. La creación o modificación de los elementos esenciales del tributo exige una ley formal emanada de un debate parlamentario plural, y no puede ser suplida por la ley anual de presupuesto, cuyo procedimiento de aprobación sumario —y con posibilidad de san-

ción ficta por silencio legislativo bajo el artículo 158.I.11 de la CPE— hace constitucionalmente inaceptable que sirva de vehículo para la reforma estructural del sistema tributario (CPE, arts. 158.I.11, 323.II; Toscano Ortega, 2006; SCP 2056/2012; SCP 1911/2013).

3.5. LA TENSIÓN ESTRUCTURAL DEL MODELO ECONÓMICO BOLIVIANO: CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, DEPENDENCIA DE HIDROCARBUROS Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

Construir el análisis de la constitución económica boliviana sin confrontar la tensión estructural que la atraviesa sería incurrir en un idealismo jurídico incompatible con el rigor analítico que la obra exige; por lo cual el modelo proclamado por los artículos 306 a 316 de la CPE —pluralismo económico, permite que el Estado dirigente de la industrialización, gasto social como mandato constitucional, redistribución como fin del sistema fiscal— descansó, durante las dos primeras décadas del Estado Plurinacional, en una base de financiamiento profundamente frágil: la renta de los hidrocarburos.

Los datos del período son inequívocos. El modelo boliviano combinó, entre 2006 y 2023, alto crecimiento impulsado por hidrocarburos, generosa política de subsidios a combustibles y alimentos, fuerte inversión pública y expansión del gasto social, logrando reducciones significativas de la pobreza extrema —pero al precio de acentuar la dependencia fiscal de los ingresos por gas y de elevar el déficit y la deuda pública hasta niveles que comprometen la sostenibilidad del propio modelo constitucional (Velasco et al., 2023). Tras la pandemia, el resultado fiscal del sector público boliviano registró déficits estructuralmente elevados: 12,7% del PIB en 2020, en torno al 7—

9% del PIB en el período 2021— 2023, con un financiamiento que recayó crecientemente en deuda interna —que pasó de representar el 15,7% del PIB en 2019 a aproximadamente el 34,1% en 2021 (Velasco et al., 2023)—.

Para el año 2018 —año de referencia en la cartografía regional disponible—, Bolivia presentaba ya uno de los déficits fiscales más elevados de América Latina y el Caribe, en torno al 8,1% del PIB frente a un promedio regional del 4,3% y un promedio OCDE del 2,9%, con un déficit primario de aproximadamente el 7,0% del PIB, muy por encima del promedio regional del 0,5% (OCDE— BID, 2020). La recaudación por Impuesto Directo a los Hidrocarburos —principal canal de transmisión de la renta energética al presupuesto— cayó de Bs 15.600 millones en 2014 a aproximadamente Bs 6.300 millones en las proyecciones para 2024, una reducción de casi el 60% que ilustra la magnitud del deterioro de la base fiscal.

Esta tensión entre el mandato constitucional del artículo 321.II —priorizar el gasto en los derechos sociales— y las restricciones fiscales derivadas de la caída de los precios del gas y la contracción de las reservas de divisas, genera un espacio de arbitrariedad ejecutiva en el que el Órgano Ejecutivo ha encontrado condiciones propicias para instrumentalizar la ley presupuestaria como mecanismo de ajuste encubierto. Tal instrumentalización adopta formas diversas: la incorporación de reformas tributarias que elevan la carga sobre sectores no hidrocarbúricos —como el incremento de la AA— IUE para el sector financiero instrumentado por la LPGE 2021—; la extensión *sine die* de tributos de naturaleza transitoria —como el ITF—; y la utilización de las disposiciones adicionales de las

LPGE para crear exenciones selectivas sin debate parlamentario real (CPE, art. 158.I.11; Ley N.º 1356, disp. adic. octava; SCP 0077/2023)

Desde la lógica de la constitución económica de García— Pelayo, esta práctica no es solo un problema de técnica legislativa: es una desconstitucionalización de facto del modelo económico plural, que opera mediante la sustitución progresiva del debate legislativo constitucional por la decisión ejecutiva encubierta en la ley anual. La cláusula del «código genético» — el artículo 306— pierde eficacia normativa real cuando el instrumento presupuestario que debería concretarla se convierte en un dispositivo de concentración competencial que elude los controles que el propio modelo constitucional ha establecido. La reconceptualización del presupuesto boliviano como auténtico instrumento de la constitución económica —un espacio donde se concretan, tensa y negocian los principios de pluralismo económico, justicia distributiva, estabilidad macrofiscal y transición ecológica justa— no es, pues, una operación académica abstracta; es la condición de posibilidad para que la Constitución cumpla su pretensión de efectividad empírica en el largo plazo (Corti, 2018; Velasco et al., 2023).

3.6. LA JURISPRUDENCIA DEL TCP COMO MEDIADORA ENTRE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y LA LEY PRESUPUESTARIA

La constitución económica boliviana no opera, en la práctica institucional, como arquitectura doctrinaria abstracta: se activa —o se paraliza— en función de la voluntad de control del Tribunal Constitucional Plurinacional. La línea jurisprudencial que el Capítulo IV trazará con detalle arroja, para

este capítulo, una lectura necesaria: la intensidad con que el TCP ha reconocido o desconocido la fuerza normativa de los artículos 306— 323 de la CPE sobre la ley presupuestaria ha sido el factor más determinante de la magnitud de las desviaciones documentadas.

El período de rigor (2012— 2015) consolidó, mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012 —que expulsó disposiciones sobre consulta hidrocarburífera incorporadas en la LPGE 2012— y las SSCCPP 1911/2013 y 100/2014, una doctrina de especialidad presupuestaria coherente con los principios de la constitución económica: la ley del PGE posee una naturaleza propia cuyo objeto se circunscribe a regular la actividad financiera del sector público estatal, y su utilización para legislar sobre materias ajenas viola el principio de unidad de materia (SCP 2056/2012; SCP 1911/2013; SCP 100/2014).

Ese umbral se diluyó de manera crítica en la SCP 0028/2016, de 1 de marzo, que inauguró la doctrina del “ámbito eventual” —admitiendo disposiciones de la ley presupuestaria con efectos ultraactivos más allá de la vigencia anual— y proporcionó al Órgano Ejecutivo el soporte jurisprudencial que hizo posible la colonización normativa del período 2020— 2025. El retorno a la contención operado por las SSCCPP 0077/2023 y 0017/2025 —la primera al declarar la inconstitucionalidad de la modificación de la AA— IUE Financiero por la LPGE 2021, la segunda al declarar la inconstitucionalidad parcial de disposiciones de la LPGE 2025 por carecer de conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas— restablece la vinculación entre la constitución económica y el control presupuestario que este capí-

tulo ha reconstruido en sus fundamentos doctrinales (SSCCPP No. 2056/2012, 1911/2013, 0054/2019 y SCP 0017/2025).

Lo que esa restauración jurisprudencial revela, leída desde la óptica de García— Pelayo, es que el test de conexidad funcional directa es, en esencia, la operacionalización jurisdiccional del principio de que la constitución económica condiciona el contenido de la ley presupuestaria: solo superan el test aquellas disposiciones cuya inserción en la norma anual sea funcionalmente indispensable para ejecutar el presupuesto de la gestión, no aquellas que introducen reformas normativas de vocación permanente aprovechando la celeridad procedimental y la posibilidad de sanción ficta que el artículo 158.I.11 de la CPE ofrece.

3.7. DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA AL CONTENIDO ADMISIBLE DE LA LEY PRESUPUESTARIA: FUNDAMENTO DOGMÁTICO DEL TEST DE CONEXIDAD

La función de este capítulo en la obra consiste, precisamente, en fijar la base dogmática sobre la que descansa el test de conexidad funcional directa que el Capítulo VI propondrá como instrumento de control parlamentario y jurisdiccional de las LPGE bolivianas. La conexión entre ambos extremos —modelo económico— constitucional y test de validez de la ley presupuestaria— se construye mediante tres proposiciones que el análisis precedente permite enunciar con rigor.

Primera proposición: el modelo económico plural del artículo 306, articulado con las cláusulas de planificación del artículo 316 y la sujeción universal al presupuesto del artículo 321, define el *contenido constitucionalmente necesario* de la

ley anual: la autorización de ingresos y gastos suficientes para que el Estado pueda cumplir sus funciones constitucionales de planificación, dirección económica y garantía de los derechos sociales priorizados por el artículo 321. II. Ninguna ley presupuestaria que omita esas dotaciones puede considerarse constitucionalmente válida. La doctrina de la constitución financiera —con Corti como referente para América Latina— confirma que la ley de presupuesto es la institución central de esa constitución financiera precisamente porque es la única institución que permite visualizar la totalidad del fenómeno financiero público (Corti, 2018).

Segunda proposición: los principios del artículo 323 —en particular la transparencia, la universalidad y la reserva de ley tributaria del artículo 323.II— definen el *contenido constitucionalmente prohibido* de la ley anual: toda disposición que cree o modifique tributos, que establezca o suprima tipos penales, que regule materias sectoriales permanentes o que altere regímenes jurídicos con vocación de permanencia, está constitucionalmente vetada en sede presupuestaria. No porque la Constitución boliviana contenga una prohibición expresa análoga al artículo 134.7 de la Constitución española, sino porque la combinación de la reserva de ley tributaria del artículo 323.II, el principio de anualidad derivado del artículo 321.III y la garantía de deliberación parlamentaria inscrita en la función del artículo 158.I.11 generan el mismo resultado normativo: la ley presupuestaria no puede transformarse en instrumento de legislación encubierta (Toscano Ortega, 2006; SCP 1911/2013; SCP 0017/2025).

Tercera proposición: entre el contenido necesario y el prohibido existe un espacio intermedio de *contenido eventual*: disposiciones que no integran el núcleo mínimo de la ley presupuestaria, pero que pueden incorporarse legítimamente cuando acrediten una conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución financiera de la gestión autorizada. Este estándar —consolidado en la SCP 0017/2025 y anticipado en las SSCCPP 2056/2012, 1911/2013, 0054/2019)— traduce al plano jurisprudencial boliviano la doctrina que el Tribunal Constitucional español desarrolló a partir de la STC 76/1992 y que la Corte Constitucional colombiana asumió en la Sentencia C— 006/12: solo lo que tenga una relación funcional directa con la programación y ejecución del gasto público del ejercicio puede incorporarse legítimamente en la ley anual, sin quedar reservado para el procedimiento legislativo ordinario (STC 76/1992, FJ 4; C— 006/12; SCP 0017/2025; Toscano Ortega, 2006).

El Capítulo IV trazará la evolución jurisprudencial del TCP desde la SCP 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025, mostrando cómo el Tribunal ha construido —con avances, retrocesos y oscilaciones pendulares— el estándar del test de conexidad cuyo fundamento dogmático queda aquí establecido; por lo cual el Capítulo V aplicará ese estándar al análisis de las seis LPGE del quinquenio 2020— 2025, clasificando disposición por disposición su constitucionalidad a la luz del modelo económico— constitucional boliviano; por lo que el Capítulo VI formulará las propuestas de reforma que permitan constitucionalizar expresamente ese estándar, cerrando el ciclo de desviación sistemática que la obra documenta.

Capítulo 4

*La Línea Jurisprudencial, viraje doctrinal y
Oscilación del Tribunal Constitucional Pluri-
nacional ante la LGPE*

Las miradas teóricas previamente analizadas convergen antes de arribar al núcleo jurisprudencial, la naturaleza jurídica del presupuesto reconstruida, su tripartición dogmática —necesario, eventual, prohibido— fijada, los principios como canon de validez material desplegados; la estabilidad presupuestaria examinada, régimen fiscal boliviano carente de regla constitucional equivalente a la europea, principios enunciados sin fuerza vinculante expresa; la constitución económica del Estado Plurinacional explorada, modelo del artículo 306 y principios del artículo 323 de la Constitución Política del Estado condicionando materialmente el contenido de la ley presupuestaria, fundando el test de conexidad funcional directa.

Ahora, tal andamiaje conceptual choca con la práctica decisional del Tribunal Constitucional Plurinacional durante 2012–2025 y es razonable anticipar una interrogante ¿ha operado ese órgano como guardián efectivo de las fronteras constitucionales del instrumento presupuestario, o su trayectoria jurisprudencial —por acción u omisión— ha facilitado la afectación normativa de la Ley del Presupuesto General del Estado que la tesis central denuncia? La reflexión que precede no se limita a recorrer capítulos anteriores; ella traza la frontera entre teoría erigida y realidad judicial, entre dogmática pura y contingencia decisional, entre el límite normativo y su transgresión sistemática.

Esa verificación no puede conducirse como un mero recuento de fallos. Exige, antes bien, la construcción de una *línea jurisprudencial* en el sentido que la metodología de Diego

López Medina (2006) confiere a esa categoría: una reconstrucción sistemática que identifique las sentencias hito —aquellas que fijan el estándar inicial—, las confirmatorias —las que consolidan ese estándar—, las reconceptualizadoras —las que lo reformulan con nueva densidad dogmática— y las de ruptura —las que alteran, parcial o totalmente, el criterio precedente—. Aplicado al corpus jurisprudencial del TCP en materia presupuestaria, este método permite descubrir algo que el examen aislado de cada sentencia no evidencia: la trayectoria pendular de un órgano constitucional que ha oscilado entre la contención rigurosa y la permisividad amplia, con consecuencias directas sobre la magnitud de las desviaciones que el Capítulo V documentará.

La tesis que el presente capítulo sostiene y desarrolla es la siguiente: la jurisprudencia del TCP en materia presupuestaria exhibe tres fases cronológicamente identificables —contención rigurosa (2012–2015), permisividad ecléctica (2016–2022) y retorno parcial a la contención (2023–2025)— cuya sucesión no obedece a una evolución coherente del pensamiento constitucional boliviano, sino a una oscilación pendular cuya inestabilidad ha sido *funcionalmente útil* para la concentración competencial del Órgano Ejecutivo. La aquiescencia del TCP ha asumido dos formas: activa, cuando la SCP 0028/2016 amplió el perímetro legítimo de la ley presupuestaria más allá de lo que la Constitución permite; y pasiva, cuando entre 2016 y 2022 el control de constitucionalidad no operó oportunamente frente a disposiciones que los propios estándares previos del Tribunal habrían expulsado del ordenamiento. Ese doble mecanismo de coparticipación —por acción y por omisión— configura uno de

los pilares explicativos de la desviación estructural documentada en el periodo 2020–2025.

4.1. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL COMO MÉTODO DE ANÁLISIS CONSTITUCIONAL: FUNDAMENTO Y OPERATIVIDAD

4.1.1. La línea jurisprudencial en la teoría del precedente constitucional

Antes de ingresar al análisis de las sentencias, procede exponer el marco metodológico que estructura la reconstrucción. La teoría de la línea jurisprudencial, en su formulación más depurada, parte de la comprobación de que las decisiones de un tribunal constitucional no son eventos aislados, sino nodos de una red argumentativa cuyo sentido pleno emerge únicamente al ser leídos en relación con los pronunciamientos que los preceden, los acompañan y los suceden. López Medina (2006) denominó a esta red la *línea jurisprudencial*: un eje temático —definido por el problema jurídico que la Corte ha abordado de manera recurrente— sobre el cual se despliegan, con función diferenciada, las sentencias hito, las confirmatorias, las reconceptualizadoras y las de ruptura.

Para el propósito del presente capítulo, el eje temático es el siguiente: *¿qué contenido puede incluir válidamente la ley del PGE boliviana sin vulnerar los principios de unidad de materia, anualidad, especialidad presupuestaria y reserva de ley tributaria?* Sobre ese eje, el TCP ha producido entre 2012 y 2025 un conjunto de pronunciamientos cuya sistematización permite reconstruir no solo el *qué* decidió el Tribunal en cada caso, sino el *por qué*, el *cómo* cambió y, sobre todo, las consecuencias prácticas de esos cambios para el proceso

legislativo presupuestario boliviano. Esas consecuencias — mensurables en la frecuencia e intensidad de las desviaciones que el Capítulo V documenta— constituyen la evidencia empírica que corrobora la tesis sobre la funcionalidad de la oscilación pendular para la concentración competencial del Ejecutivo.

La reconstrucción opera sobre las fuentes primarias disponibles en los textos de las sentencias constitucionales plurinacionales en materia presupuestaria desde la SCP 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025, incluyendo los votos disidentes y aclaratorios que documenta el material disponible. Donde el texto íntegro de la sentencia no consta en las fuentes proporcionadas, la *ratio decidendi* se extrae de las referencias a ella que obran en las sentencias posteriores —método del *autoprecedente citado*—.

4.1.2. El precedente constitucional vinculante

El fundamento normativo que confiere operatividad a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en el ordenamiento boliviano tiene su vértice en el artículo 203 de la Constitución Política del Estado, disposición que atribuye carácter vinculante y fuerza de cumplimiento obligatorio a las decisiones y sentencias del Tribunal, sin que proceda recurso ordinario ulterior alguno en su contra. La consecuencia jurídica de este precepto es de alcance estructural: la jurisprudencia del TCP queda investida del rango de fuente del derecho constitucional con efecto *erga omnes*, lo que determina la sujeción del Órgano Legislativo, del Órgano Ejecutivo y de la totalidad de los órganos jurisdiccionales a la *ratio decidendi* de cada pronunciamiento constitucional.

El desarrollo legislativo de esa vinculación fue precisado por la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y por el Código Procesal Constitucional —Ley 254 de 2012—, instrumentos que delimitan tanto la posición institucional del TCP como el arsenal metodológico a su disposición. El artículo 4.III de la primera consagra al TCP como intérprete supremo de la Ley Fundamental en el ejercicio de su función de guardián constitucional; el artículo 2 del Código Procesal Constitucional establece, en cuanto al método, que “en su labor interpretativa el Tribunal aplicará, con preferencia, la voluntad del constituyente de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto constitucional, pudiendo además utilizar la interpretación sistemática y aquella conforme a los principios constitucionales.” Esta pluralidad metodológica no constituye un dato neutral para la reconstrucción de la línea jurisprudencial: la tensión entre una lectura literal y restrictiva de los artículos 321 a 323 de la CPE y una interpretación sistemática y expansiva del concepto de política económica del Estado opera, precisamente, como el eje articulador del viraje doctrinal que cristaliza en la SCP 0028/2016.

A su vez, la SCP 1963/2013 —que, aunque no versa sobre materia presupuestaria, sienta principio general aplicable— precisó que, en virtud del carácter vinculante y obligatorio de las resoluciones constitucionales, los fundamentos de una sentencia constitucional deben ser observados por las autoridades judiciales y administrativas en la aplicación de los artículos que contengan el mismo problema jurídico que ya fue objeto de juicio de constitucionalidad por el TCP. Esta regla del *stare decisis* boliviano —menos rígido que el anglosajón,

pero funcionalmente análogo— implica que, cuando el TCP declara inconstitucional la inclusión de un tipo determinado de norma en la ley presupuestaria, el Ejecutivo no puede replicar ese vicio en leyes de gestiones posteriores mediante normas de similar contenido o función. La verificación de si esa regla ha sido observada en el período 2020–2025 constituye uno de los vectores analíticos del Capítulo V.

4.1.3. La taxonomía de sentencias en la línea jurisprudencial presupuestaria boliviana

Aplicando el método de línea jurisprudencial al corpus disponible, el análisis identificará los siguientes tipos de sentencias:

Sentencias hito: Pronunciamientos que fijan por primera vez el estándar doctrinal sobre el contenido admisible de la ley presupuestaria boliviana. En el período analizado, son sentencias hito la SCP 2056/2012 —primera declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición presupuestaria por vulneración del principio de unidad de materia— y la SCP 0028/2016 —primera formulación de la doctrina del ámbito eventual con ultraactividad, que altera el estándar precedente—.

Sentencias confirmatorias: Pronunciamientos que consolidan y aplican el estándar hito sin variación sustantiva. En la primera fase (2012–2015), lo son las SSCCPP 1911/2013, 0100/2014, 1067/2014 y 0076/2015 respecto del estándar establecido por la SCP 2056/2012.

Sentencias reconceptualizadoras: Pronunciamientos que reformulan el estándar precedente con mayor densidad

dogmática, enriqueciendo la ratio decidendi sin abandonar la línea. La SCP 1911/2013, aunque confirmatoria en su resultado, posee también rasgos reconceptualizadores al articular el principio de unidad de materia con el de anualidad y con la garantía de seguridad jurídica, produciendo una síntesis argumentativa que supera la SCP 2056/2012 en profundidad analítica.

Sentencias de ruptura: Pronunciamientos que alteran el criterio precedente mediante la introducción de una doctrina incompatible con él o mediante su restricción operativa. La SCP 0028/2016 es la sentencia de ruptura paradigmática del período, como se examinará con detenimiento en la Fase II. La SSCCPP No. 2056/2012, 0054/2019 y SCP 0017/2025 representan, a su vez, sentencias de ruptura parcial respecto del estándar permisivo inaugurado en 2016, aunque sin alcanzar el nivel de exigencia de la SCP 1911/2013.

4.2. EL BLOQUE NORMATIVO HABILITANTE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO

4.2.1. Las disposiciones constitucionales como parámetro de control

El ejercicio del control constitucional sobre el contenido de la LPGE no se despliega en ausencia de referentes normativos: su operatividad presupone la existencia de un parámetro de validez material —el bloque de constitucionalidad en su dimensión presupuestaria— que delimita el margen dentro del cual la ley anual puede desenvolverse sin incurrir en vicio de inconstitucionalidad. Dicho parámetro se integra, en el ordenamiento boliviano, por un conjunto articulado de disposiciones

constitucionales y legales cuya exégesis sistemática ha permitido al TCP construir, de manera progresiva, el canon de validez material que informa su jurisprudencia presupuestaria.

La cúspide de ese bloque normativo la ocupan los artículos 158.I.11, 172.11 y 321 a 323 de la CPE, disposiciones que en su articulación recíproca configuran la denominada constitución financiera del Estado Plurinacional. El artículo 158.I.11 radica en la Asamblea Legislativa Plurinacional la atribución de aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Ejecutivo; sin embargo, su cláusula de silencio legislativo —de consecuencias de singular gravedad sistemática— determina que la inacción de la Asamblea dentro del plazo constitucionalmente establecido produce la vigencia automática e íntegra del proyecto ejecutivo. El artículo 172.11, por su parte, circunscribe la facultad presidencial de presentación presupuestaria a cada gestión fiscal, consagrando de ese modo el principio de anualidad en su dimensión orgánico— procedimental.

La construcción financiera se completa con los artículos 321 a 323 CPE, cuyo contenido normativo articula los pilares dogmáticos del régimen presupuestario boliviano. El artículo 321.I impone la sujeción universal del gasto público al presupuesto, erigiendo la legalidad presupuestaria en condición de validez de toda erogación estatal; el artículo 321.III consagra los principios de anualidad y comprensividad, que disciplinan tanto la vigencia temporal como la cobertura material de la ley presupuestaria. El artículo 322 establece la reserva de ley en materia de endeudamiento externo —garantía formal frente a compromisos financieros de alcance intergeneracional—, mientras que el artículo 323 fija el estatuto de principios de la

política fiscal: capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria, complementado por la reserva de ley tributaria consagrada en su apartado segundo.

Los principios enunciados operan como parámetros materiales de constitucionalidad que vinculan la creación tributaria y, por extensión interpretativa, la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado, según ha reiterado el Tribunal Constitucional Plurinacional al ubicar al presupuesto como pieza inseparable de la política fiscal estatal (SCP 1911/2013, de 29 de octubre; SCP 0028/2016, de 1 de marzo).

La **capacidad económica** funciona como criterio sustantivo de justicia tributaria y nadie debe contribuir más allá de su aptitud real para soportar la carga y, simultáneamente, todo titular de manifestaciones idóneas de riqueza está llamado a hacerlo. Bajo ese prisma examinó los votos disidentes de la SCP 0077/2023, de 8 de agosto, que representa un hito de crisis dogmática, es decir, aunque el objeto de control era una reforma tributaria sustantiva (el incremento del AA— IUE al 25% en la Ley 1356), la mayoría del Tribunal eludió el control de fondo declarando la **improcedencia** de la acción, no obstante, el valor de este fallo reside en los **Votos Disidentes**, los cuales rescataron el estándar de la **SCP 1911/2013** y articularon magistralmente la **triple proyección del principio de especialidad** (cualitativa, cuantitativa y temporal) para demostrar que el presupuesto no es un vehículo idóneo para reformas impositivas permanentes, descartando la inconstitu-

cionalidad alegada al constatar que la exacción se activa únicamente cuando el coeficiente de rentabilidad sobre patrimonio supera el seis por ciento —esto es, ante riqueza extraordinaria efectivamente verificada—. Con ello el Tribunal afirma —quizá con menor severidad de la exigible— que el principio proscribire la simetría tributaria entre patrimonios desiguales.

Indisociable del criterio anterior, la **igualdad** tributaria veda el trato desigual carente de justificación objetiva y razonable, particularmente la inversión perversa que el propio TCP identificó que sectores con mayores ingresos tributen comparativamente menos que aquellos que apenas alcanzan el umbral de subsistencia. La **progresividad**, por su parte, traduce la igualdad sustantiva en estructura cuantitativa de las alícuotas: a mayor capacidad, mayor proporción del esfuerzo contributivo. Una y otra exigencia —recordaba ya Aranda Álvarez (2017) en su lectura del homólogo artículo 31.2 de la Constitución española— proyectan su lógica desde el ingreso hacia el gasto, de modo que ambos lados del flujo presupuestario quedan regidos por idéntico imperativo de equidad.

Sometida a frecuente confusión con la progresividad, la **proporcionalidad** constituye una técnica autónoma de control: ningún tributo, sanción tributaria o disposición presupuestaria puede sacrificar derechos fundamentales más allá de lo necesario para alcanzar el fin legítimo que la justifica. Aplicando dicho test —idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta—, la SCP 0100/2014, de 10 de enero, declaró inconstitucional la clausura definitiva incorporada como sanción a través de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 317 (LPGE 2013), por aniquilar el derecho al trabajo de microempresarios

en hipótesis donde la multa convertible bastaba para alcanzar la finalidad recaudatoria perseguida.

Estrechamente superpuestos, la **transparencia** y la **universalidad** exigen que el presupuesto contenga todos los recursos y gastos previsibles para la gestión fiscal, expresados con claridad y sometidos al escrutinio público (Resolución Suprema 225558, art. 6, incs. c y d). Que las modificaciones tributarias y los ajustes sustantivos se incrusten año tras año en disposiciones adicionales y finales —práctica que ilustra de manera paradigmática la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356— diluye la cognoscibilidad ciudadana del marco fiscal y vacía, de hecho, ambas exigencias. Hirschmann (2023) advierte con precisión: la fragmentación o el ocultamiento legislativo del contenido presupuestario destruye su función como pieza del control republicano.

El **control**, principio que cierra el círculo, no es un procedimiento accesorio sino condición de validez del régimen presupuestario. Su despliegue compete tanto al Órgano Legislativo —mediante aprobación, fiscalización y rendición de cuentas (CPE, art. 158.I.11)— cuanto al control gubernamental ejercido a la luz de la Ley 1178 SAFCO y al control jurisdiccional confiado al TCP (CPE, arts. 196 y 202.1). Cuando el legislador anida en la LPGE materias ajenas al núcleo presupuestario, el control parlamentario se desactiva por la lógica del paquete y el control constitucional se enfrenta —como denunciaron los votos disidentes y aclaratorios a la SCP 0077/2023— al riesgo de convalidar reformas estructurales adoptadas sin la deliberación que su naturaleza exige.

La **sencillez administrativa** reclama que el andamiaje tributario y presupuestario resulte inteligible y aplicable sin obstáculos formales desproporcionados, mientras que la **capacidad recaudatoria** condiciona toda exacción a su aptitud para generar ingresos efectivos sin destruir la fuente económica gravada. Ambos principios, leídos a la luz del problema central de la obra, denuncian la patología boliviana del último periodo, una política fiscal que, lejos de articularse mediante leyes específicas y deliberadas, se reescribe anualmente en el cauce opaco del presupuesto, sustrayendo a ciudadanos y representantes la posibilidad real de comprender, controlar y, en su caso, resistir las decisiones que con mayor hondura afectan la economía pública. El artículo 323, en suma, no enuncia ideales, sino que prescribe límites cuya transgresión sistemática configura, precisamente, la desviación estructural que la obra documenta y combate.

4.2.2. El bloque de legalidad financiera: Ley SAFCO, Ley 2042 y Resolución Suprema 225558

Por debajo del vértice constitucional, pero integrado en el parámetro de control como *normas interpuestas* en el sentido que la teoría del bloque de constitucionalidad confiere a esa categoría, opera el bloque de legalidad financiera construido por la Ley 1178 SAFCO (1990), la Ley 2042 de Administración Presupuestaria (1999) y la Resolución Suprema 225558 — norma básica del Sistema de Presupuesto—. Estas normas no solo desarrollan los mandatos constitucionales, sino que, en determinados aspectos, precisan con mayor detalle las condiciones de validez del contenido presupuestario, de modo que su vulneración por la LPGE puede configurar un vicio de in-

constitucionalidad indirecta.

Inscrito como uno de los ocho sistemas de administración previstos por la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (1990) y desarrollado por el Anexo a la Resolución Suprema 225558 (2005), el Sistema de Presupuesto se configura como un “conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos” cuyo objeto integral comprende la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos al servicio del Plan General de Desarrollo Económico y Social —reconducido metodológicamente al Sistema de Planificación Integral del Estado por la Ley 777 (2016)—; su ámbito de aplicación, según prescribe el artículo 3 del citado Anexo, alcanza sin excepción a la totalidad de las entidades comprendidas por los artículos 3 y 4 de la Ley 1178, lo que configura una vinculación obligatoria inmune a derogaciones reglamentarias o interpretativas. Articulado sobre cinco subsistemas encadenados —formulación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación—, el Sistema despliega su lógica desde la estimación del presupuesto de recursos y la definición de la estructura programática (R.S. 225558, art. 18) hasta la auditoría de gestión que verifica el cumplimiento del propio Sistema (art. 13), atravesando una ejecución sometida al doble régimen de carácter limitativo del gasto y carácter indicativo del recurso, y una rendición mensual de información al Órgano Rector que el artículo 11 de la Ley 2042 (1999) impone como deber indeclinable; sobre dicha estructura procesal descansan los cinco principios estructurales del artículo 6 del Anexo —equilibrio, sostenibilidad, universalidad, transparencia y fle-

xibilidad—, los cuales, sumados a los de eficacia, eficiencia y oportunidad enunciados por la propia Ley 1178, conforman el parámetro técnico de validez de toda decisión presupuestaria infralegal y, sin solaparse con los principios materiales del artículo 323.I de la Constitución Política del Estado, convergen funcionalmente con ellos en una doble exigencia de cuantificación equilibrada y completitud informativa. Tal andamiaje principista adquiere operatividad efectiva mediante la interrelación obligatoria que el artículo 7 del Anexo prescribe entre el Sistema de Presupuesto y los demás sistemas de la Ley 1178 —el SPIE, el Sistema Nacional de Inversión Pública, el Sistema de Programación de Operaciones (SPO), el Sistema de Organización Administrativa (SOA), el de Administración de Personal, el de Bienes y Servicios, el de Tesorería y Crédito Público, el de Contabilidad Integrada y el de Control Gubernamental—, articulación cuyo eje técnico— operativo descansa sobre el Programa de Operaciones Anual y la estructura organizacional, ya que el artículo 8 de la Ley 1178 dispone, con dicción inequívoca, que el Sistema preverá “en función de las políticas gubernamentales” los montos y fuentes de los recursos financieros y los asignará a los requerimientos monetarios del POA y del SOA, fórmula que convierte al presupuesto en traductor cuantitativo de la planificación cualitativa y, por ende, en punto de cierre del ciclo de gestión pública. Desde dicha bisagra técnica se proyecta la conexión del Sistema con la política fiscal por dos vías cuya distinción resulta imprescindible para apreciar la posición constitucional del presupuesto: una vía competencial que el artículo 9, inciso e), del Anexo a la R.S. 225558 deposita en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, al atribuirle la facultad de “elaborar y ejecutar la Política Fiscal y Presupues-

taria conforme a la Política Económica del Gobierno”, operacionalizada anualmente mediante Directrices de Formulación Presupuestaria y Clasificadores Presupuestarios (arts. 14 a 16 del Anexo); y una vía constitucional— material confirmada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el cual ha sostenido reiteradamente que la política fiscal —y con ella los principios del artículo 323.I de la CPE— constituye un componente de la política económica del Estado y que el Presupuesto General del Estado forma parte inseparable de esa política fiscal (SCP 1911/2013, de 29 de octubre; SCP 0028/2016, de 1 de marzo; SCP 0077/2023, de 8 de agosto). Operacionalizada hacia su materialización legislativa, la arquitectura sistémica desemboca en el ciclo de la Ley del Presupuesto General del Estado, ciclo que se inicia con el instructivo del Órgano Rector y la remisión de techos presupuestarios, prosigue con la formulación institucional del anteproyecto sobre la base del POA, el Plan Estratégico Institucional y el SOA, continúa con su aprobación interna por la máxima instancia resolutoria (R.S. 225558, art. 12) y la consolidación nacional por el Ministerio, se presenta ante la Asamblea Legislativa Plurinacional al menos sesenta días antes del cierre fiscal conforme al artículo 321.III de la CPE, y culmina con la sanción y promulgación de la LPGE, cuya ejecución queda sometida a los límites del artículo 4 de la Ley 2042 —que confiere a las asignaciones de gasto naturaleza estrictamente limitativa— y al régimen de modificaciones intra e interinstitucionales del artículo 6 de dicha ley, vedadas cuando incrementan el gasto agregado, expanden el grupo 10000 fuera del incremento salarial autorizado o trasvasan recursos de inversión a gasto corriente. La integridad del Sistema reposa, en definitiva, sobre la coherencia escalonada entre POA, presu-

puesto institucional y LPGE, y se quebranta con nitidez cuando esta última excede su núcleo material —ingresos, gastos, deuda y política fiscal del período— para alojar reformas tributarias, penales o sectoriales de vocación permanente, lesionando los principios de anualidad y unidad de materia que el propio TCP ha reconocido como límites estructurales (SCP 1911/2013; SCP 0028/2016; Voto Disidente a la SCP 0077/2023); semejante desbordamiento, lejos de constituir mera anomalía técnica, contradice frontalmente los principios sistémicos —transparencia, universalidad y sostenibilidad— que la Ley 1178 y la R.S. 225558 imponen, desactiva la función del presupuesto como instrumento de gobierno republicano y control parlamentario, y deja como único correctivo viable el control jurisdiccional confiado al Tribunal Constitucional Plurinacional por el artículo 202.1 de la CPE, de modo que la articulación entre Sistema técnico, política fiscal y LPGE solo conserva validez constitucional cuando cada eslabón respeta el ámbito material y temporal que la propia arquitectura le asigna.

Inscrito como uno de los ocho sistemas de administración previstos por la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (1990) y desarrollado por el Anexo a la Resolución Suprema 225558 (2005), el Sistema de Presupuesto se configura como un “conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos” cuyo objeto integral comprende la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos al servicio del Plan General de Desarrollo Económico y Social, reconducido metodológicamente al Sistema de Planificación Integral del Estado por la Ley 777 (2016). Su ámbito

de aplicación, según prescribe el artículo 3 del citado Anexo, alcanza sin excepción a la totalidad de las entidades comprendidas por los artículos 3 y 4 de la Ley 1178, lo que configura una vinculación obligatoria inmune a derogaciones reglamentarias o interpretativas.

Articulado sobre cinco subsistemas encadenados — formulación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación—, el Sistema despliega su lógica desde la estimación del presupuesto de recursos y la definición de la estructura programática (R.S. 225558, art. 18) hasta la auditoría de gestión que verifica el cumplimiento del propio Sistema (art. 13), atravesando una ejecución sometida al doble régimen de carácter limitativo del gasto y carácter indicativo del recurso, y una rendición mensual de información al Órgano Rector que el artículo 11 de la Ley 2042 (1999) impone como deber indeclinable.

Sobre dicha estructura procesal descansan los cinco principios estructurales del artículo 6 del Anexo —equilibrio, sostenibilidad, universalidad, transparencia y flexibilidad—, los cuales, sumados a los de eficacia, eficiencia y oportunidad enunciados por la propia Ley 1178, conforman el parámetro técnico de validez de toda decisión presupuestaria infralegal y, sin solaparse con los principios materiales del artículo 323.I de la Constitución Política del Estado, convergen funcionalmente con ellos en una doble exigencia de cuantificación equilibrada y completitud informativa.

Tal andamiaje principista adquiere operatividad efectiva mediante la interrelación obligatoria que el artículo 7 del Anexo prescribe entre el Sistema de Presupuesto y los demás sistemas de la Ley 1178: el Sistema de Planificación Integral

del Estado, el Sistema Nacional de Inversión Pública, el Sistema de Programación de Operaciones (SPO), el Sistema de Organización Administrativa (SOA), el de Administración de Personal, el de Bienes y Servicios, el de Tesorería y Crédito Público, el de Contabilidad Integrada y el de Control Gubernamental. Articulación cuyo eje técnico— operativo descansa sobre el Programa de Operaciones Anual y la estructura organizacional, ya que el artículo 8 de la Ley 1178 dispone con dicción inequívoca que el Sistema preverá “en función de las políticas gubernamentales” los montos y fuentes de los recursos financieros y los asignará a los requerimientos monetarios del POA y del SOA, fórmula que convierte al presupuesto en traductor cuantitativo de la planificación cualitativa y, por ende, en punto de cierre del ciclo de gestión pública.

Desde dicha bisagra técnica se proyecta la conexión del Sistema con la política fiscal por dos vías cuya distinción resulta imprescindible para apreciar la posición constitucional del presupuesto. Una vía competencial que el artículo 9, inciso e), del Anexo a la R.S. 225558 deposita en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, al atribuirle la facultad de “elaborar y ejecutar la Política Fiscal y Presupuestaria conforme a la Política Económica del Gobierno”, operacionalizada anualmente mediante Directrices de Formulación Presupuestaria y Clasificadores Presupuestarios (arts. 14 a 16 del Anexo); y una vía constitucional— material confirmada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, que ha sostenido reiteradamente que la política fiscal —y con ella los principios del artículo 323.I de la CPE— constituye un componente de la política económica del Estado y que el Presupuesto General del Estado forma parte

inseparable de esa política fiscal (SCP 1911/2013, de 29 de octubre; SCP 0028/2016, de 1 de marzo; los votos disidentes a la SCP 0077/2023, de 8 de agosto).

Operacionalizada hacia su materialización legislativa, la arquitectura sistémica desemboca en el ciclo de la Ley del Presupuesto General del Estado. Ciclo que se inicia con el instructivo del Órgano Rector y la remisión de techos presupuestarios, prosigue con la formulación institucional del anteproyecto sobre la base del POA, el Plan Estratégico Institucional y el SOA, continúa con su aprobación interna por la máxima instancia resolutoria (R.S. 225558, art. 12) y la consolidación nacional por el Ministerio, se presenta ante la Asamblea Legislativa Plurinacional al menos sesenta días antes del cierre fiscal conforme al artículo 321.III de la CPE, y culmina con la sanción y promulgación de la LPGE, cuya ejecución queda sometida a los límites del artículo 4 de la Ley 2042 —que confiere a las asignaciones de gasto naturaleza estrictamente limitativa— y al régimen de modificaciones intra e interinstitucionales del artículo 6 de dicha ley, vedadas cuando incrementan el gasto agregado, expanden el grupo 10000 fuera del incremento salarial autorizado o trasvasan recursos de inversión a gasto corriente.

La integridad del Sistema reposa, en definitiva, sobre la coherencia escalonada entre POA, presupuesto institucional y LPGE, y se quebranta con nitidez cuando esta última excede su núcleo material —ingresos, gastos, deuda y política fiscal del período— para alojar reformas tributarias, penales o sectoriales de vocación permanente, lesionando los principios de anualidad y unidad de materia que el propio TCP ha reconocido como límites estructurales (SCP 1911/2013; SCP 0028/2016;

Voto Disidente a la SCP 0077/2023).

La articulación de este bloque de legalidad con el parámetro constitucional produce una consecuencia dogmática de primer orden para el control de constitucionalidad presupuestario: cuando una disposición de la LPGE excede el objeto definido por la Ley 2042 —la administración presupuestaria del ejercicio fiscal— o vulnera los principios del artículo 6 de la Resolución Suprema 225558, comete un vicio que el TCP puede calificar, al menos, como inconstitucionalidad indirecta por vulneración de esas normas interpuestas. Esa fue, precisamente, la técnica de control que la SCP 2056/2012 inauguró al invocar no solo los artículos 321 a 323 CPE sino también el conjunto del sistema normativo que define el objeto de la LPGE.

4.2.3. La legitimación activa en el control de constitucionalidad de la LPGE

Para comprender la dinámica de la línea jurisprudencial —incluidas las fases de silencio jurisdiccional que se examinarán en la Fase II—, resulta pertinente precisar los mecanismos de control constitucional disponibles en el ordenamiento boliviano para impugnar el contenido de la LPGE. El artículo 202.1 de la CPE atribuye al TCP la competencia de conocer y resolver, en única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto, solo pueden interponerla el Presidente o Presidenta de la República, senadoras y senadores, diputadas y diputados, legisladoras y legisladores, y las máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas.

Esta restricción del legitimado activo en la acción de inconstitucionalidad abstracta tiene consecuencias significativas para la comprensión del patrón de control: en períodos de mayoría legislativa coincidente con el Ejecutivo —como los del ciclo 2020–2025—, los parlamentarios de la bancada oficialista carecen de incentivo político para impugnar disposiciones presupuestarias que el propio Ejecutivo ha introducido. Las impugnaciones que dan origen a las sentencias analizadas provienen, en su mayoría, de actores privados o gremiales que deducen acciones de inconstitucionalidad concreta —por la vía del artículo 202.1 CPE en su modalidad de acción abstracta posterior— o de legisladores de oposición cuya minoría parlamentaria no les impide acceder a la vía constitucional. Los votos disidentes a la SCP 0077/2023, como se verá en la Fase II, tiene origen precisamente en una acción promovida por entidades del sector financiero afectadas por la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356 (LPGE 2021).

4.3. PRIMERA FASE: LA CONTENCIÓN RIGUROSA (2012–2015)

4.3.1. Contexto político— institucional y condiciones de producción

La línea jurisprudencial del TCP en materia presupuestaria comienza a trazarse en octubre de 2012, con la SCP 2056/2012, en un contexto político— institucional muy particular. El TCP, creado en 2010 como institución nueva del Estado Plurinacional prevista por la CPE de 2009, se encontraba en sus primeros años de consolidación institucional. Los magistrados de la primera generación —elegidos por sufragio universal en 2011, sistema sin precedente en el derecho comparado— de-

bían construir, prácticamente desde cero, una jurisprudencia constitucional coherente en una institución que heredaba algunos precedentes del anterior Tribunal Constitucional pero que operaba bajo un texto constitucional radicalmente nuevo y con competencias ampliadas.

En ese contexto, la primera fase de la línea jurisprudencial presupuestaria —que el análisis denomina *período de contención rigurosa*— exhibe una característica notable: el TCP construye su doctrina sobre el contenido admisible de la LPGE con un nivel de exigencia muy elevado, equivalente al que la jurisprudencia comparada —en particular la colombiana y la española— había consolidado como estándar de protección del principio de unidad de materia. Esa exigencia no es casual: el TCP de la primera generación recurre abierta y explícitamente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia como fuente de derecho comparado para fundar sus propias decisiones, lo que revela una estrategia de legitimación por vía del diálogo jurisprudencial transnacional.

4.3.2. La SCP 2056/2012: Sentencia hito y primera declaratoria de inconstitucionalidad presupuestaria

4.3.2.1. La controversia y el objeto del control

La Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012, de 16 de octubre, representa el punto de partida cronológico e institucional de la línea jurisprudencial presupuestaria del TCP. El objeto del control fue la Disposición Adicional Séptima de la Ley 211 (LPGE, Gestión 2012), que introducía una regulación sustantiva del proceso de consulta previa en materia de actividades hidrocarburíferas. El contenido de esa disposición

era inequívocamente ajeno a la materia financiera: establecía procedimientos de participación de pueblos indígenas en procesos extractivos, materia propia del derecho de consulta reconocido por los artículos 30 y 352 de la CPE y por el Convenio 169 de la OIT, sin conexión alguna con la programación de ingresos o la autorización de gastos del ejercicio fiscal 2012.

4.3.2.2. La ratio decidendi y sus elementos constitutivos

La SCP 2056/2012 declaró la inconstitucionalidad de esa disposición, estableciendo como ratio decidendi lo siguiente: la Ley del Presupuesto General del Estado posee una naturaleza propia cuyo objeto se circunscribe a regular la actividad financiera del sector público estatal, y la inclusión de materia ajena a ese objeto vulnera el principio de unidad de materia, acarreando la expulsión del precepto extralimitado del ordenamiento jurídico.

El Tribunal construyó esa ratio sobre tres pilares argumentativos:

Primero, la especificidad constitucional del objeto de la LPGE. El TCP interpretó sistemáticamente los artículos 158.I.11, 172.11 y 321 de la CPE para derivar que el instrumento presupuestario posee un objeto constitucionalmente definido —la administración económica y financiera del sector público para un ejercicio fiscal— que el legislador no puede ampliar por vía de disposiciones adicionales sin incurrir en una deformación de la naturaleza del instrumento. La clave interpretativa empleada fue la lectura conjunta del artículo 321.I (*la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto*) y del artículo

321.III (*el Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual*): de esa lectura conjunta el TCP dedujo que el presupuesto tiene una función constitucional específica —la administración financiera anual— que circunscribe su contenido admisible.

Segundo, la recepción de la doctrina colombiana sobre unidad de materia presupuestaria. Con una explicitación de fuente comparada que resulta metodológicamente significativa, el TCP citó la Sentencia C— 006/12 de la Corte Constitucional de Colombia, de 18 de enero de 2012, para sentar que, en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de las disposiciones presupuestarias debe circunscribirse al objeto de la ley y no rebasar el fin que con ella se persigue. La recepción de este estándar colombiano fue directa y sin mediaciones: el TCP adoptó el criterio sin cuestionarlo, incorporándolo al acervo doctrinal boliviano como si se tratara de un principio de derecho constitucional presupuestario con pretensión de validez general —lo que, según la metodología de la línea jurisprudencial, convierte a esta referencia en el punto de anclaje comparativo sobre el cual las sentencias posteriores construirán su argumentación.

Tercero, la consecuencia expulsiva de la inconstitucionalidad. La declaratoria no fue meramente interpretativa ni modulada: el TCP expulsó la disposición del ordenamiento con efectos generales, sin diferir la inconstitucionalidad ni conceder un plazo al legislador para subsanarla. Esa opción decisoria —la expulsión directa— señala que el Tribunal consideró el vicio de inconstitucionalidad formal y materialmente insal-

vable: una disposición sobre consulta hidrocarburífera no podía ser *corregida* para quedar dentro del contenido admisible de la LPGE; tenía que ser expulsada porque pertenecía estructuralmente a una materia distinta.

4.3.2.3. El valor de precedente de la SCP 2056/2012

Como sentencia hito, la SCP 2056/2012 fijó tres reglas operativas que las sentencias confirmatorias de 2013 a 2015 aplicarían sin variación sustancial: (i) la LPGE tiene un objeto constitucionalmente definido que circunscribe su contenido; (ii) toda disposición adicional que regule materia ajena a ese objeto vulnera el principio de unidad de materia; y (iii) esa vulneración determina la expulsión del precepto del ordenamiento con efectos generales. La claridad y contundencia de esas reglas hace de esta sentencia el *estándar más alto de protección* que el TCP ha producido en materia presupuestaria —calificación que las sentencias posteriores confirmarían implícitamente al citar esta resolución como autoridad fundante de la doctrina de contención.

4.3.3. La SCP 1911/2013: La reconceptualización del estándar y la articulación tripartita

Contexto y objeto del control

La Sentencia Constitucional Plurinacional 1911/2013, de 29 de octubre, es —según la tesis de la obra— la resolución de mayor densidad dogmática producida por el TCP en materia presupuestaria. No solo confirma la doctrina de la SCP 2056/2012 sino que la reconceptualiza con una profundidad argumentativa que la convierte en el referente dogmático central de toda la línea jurisprudencial posterior, incluyendo los

pronunciamientos que —como la SCP 0028/2016— pretenden apartarse de ella.

El objeto del control fueron las Disposiciones Adicionales Décima Octava, Décima Novena y Vigésima de la Ley 317 (LPGE, Gestión 2013), que introducían modificaciones sustantivas y permanentes a la Ley General de Aduanas. Esas disposiciones establecían nuevas modalidades de control aduanero, modificaban procedimientos de determinación tributaria en la gestión aduanera y alteraban regímenes sancionatorios con vocación de permanencia —materias ajenas tanto al objeto financiero como al ejercicio fiscal 2013 para el cual la LPGE había sido aprobada.

4.3.3.1. La ratio decidendi: el triple estándar de unidad de materia, anualidad y seguridad jurídica

La SCP 1911/2013 construyó su ratio decidendi en torno a tres proposiciones que conforman un sistema argumentativo coherente e interdependiente:

Primera proposición: la delimitación taxonómica del contenido admisible. Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 158.I.11, 172.11 y 321.III de la CPE, el contenido de la Ley del PGE comprende: la administración económica del Estado; la administración financiera; la determinación del gasto; la determinación de la inversión pública; la previsión de la deuda pública; y la política fiscal tributaria. El objeto de la Ley debe enmarcarse en ese ámbito y no en áreas diferentes, sea sustantiva o adjetiva. Esta enumeración —que el análisis denomina *taxonomía funcional del contenido admisible*— tiene un carácter taxativo en la ratio de la SCP

1911/2013: las disposiciones que no encajen en ninguna de esas categorías no pueden integrar válidamente el contenido de la ley presupuestaria.

Segunda proposición: la conexión con el principio de anualidad. En función del principio de anualidad — derivado de los artículos 321.III y 172.11 CPE y del artículo 1 de la Ley 2042—, el objeto de la ley presupuestaria rige solo para la gestión anual para la cual fue aprobada, no pudiendo excederse de la misma. De esa proposición se extrae una regla operativa de alcance fundamental: toda disposición contenida en la LPGE que pretenda generar efectos jurídicos permanentes —es decir, efectos que excedan el cierre del ejercicio fiscal para el cual fue aprobada— viola el principio de anualidad, con independencia de que su contenido sea o no afín a la materia financiera. La introducción de modificaciones permanentes a la Ley General de Aduanas mediante la ley anual del PGE incurría precisamente en ese vicio: creaba normas de vocación permanente dentro de un instrumento de vigencia anual.

Tercera proposición: la articulación con la garantía de seguridad jurídica. La ratio decidendi de la SCP 1911/2013 alcanza su mayor densidad constitucional al articular los principios de unidad de materia y anualidad con la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.4 CPE. El Tribunal razonó que mediante una ley del PGE no es posible regular materias que no se encuentren dentro de su objeto ni modificar aquellas que sean permanentes, porque lo contrario implicaría generar falta de certeza en la población, por cuanto sería impredecible la labor legislativa si tuviera que realizarse modificaciones al ordenamiento jurídico sin observar el

mandato constitucional mediante el procedimiento ordinario cuando se trate de modificar leyes específicas y permanentes. Esta articulación entre especialidad material, anualidad y seguridad jurídica es la contribución dogmática más original de la SCP 1911/2013 al derecho constitucional presupuestario boliviano: convierte los principios presupuestarios en garantías constitucionales del administrado, cuya vulneración produce no solo un vicio formal de inconstitucionalidad sino también un daño material a la certeza del derecho que los ciudadanos esperan razonablemente del ordenamiento.

4.3.3.2. El fundamento doctrinal de la SCP 1911/2013 y la recepción de la doctrina española

La SCP 1911/2013 opera sobre un sustrato doctrinal que permite identificar con precisión. El Tribunal cita —o recoge implícitamente— la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional español a partir de la STC 76/1992, según la cual los presupuestos y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad, siendo la ley de presupuestos una ley de *contenido constitucionalmente definido* que no puede albergar más que aquello que sea necesario o que guarde una relación directa con la programación financiera del ejercicio.

La doctrina de Fernando Pérez Royo sobre el *desbordamiento material* de las leyes de presupuestos estatales es otro referente implícito en la argumentación de la SCP 1911/2013: la idea de que las disposiciones de la LPGE que caen fuera del contenido necesario y del contenido eventual justificado representan una vulneración de la función constitucional

de la ley presupuestaria, una restricción ilegítima de las competencias legislativas del Parlamento y un atentado contra el principio de seguridad jurídica está presente —en formulación análoga— en el razonamiento del TCP en esta sentencia.

4.3.3.3. La importancia sistémica de la SCP 1911/2013 en la línea jurisprudencial

El análisis del conjunto de la línea jurisprudencial revela que la SCP 1911/2013 opera como referente normativo en todas las sentencias posteriores, incluso en aquellas que la contradicen, esa recurrencia —incluso en las sentencias de ruptura— confirma que la SCP 1911/2013 es la norma de referencia inevitable, así, mientras la **SCP 0028/2016** se vio obligada a citarla para justificar su modulación hacia la ultraactividad, los **votos disidentes de la SCP 0077/2023** rescataron su rigor para denunciar la inconstitucionalidad de las reformas tributarias insertas en el presupuesto, y Finalmente, la **SCP 0017/2025** ha cerrado el ciclo histórico al restaurar explícitamente la vigencia del estándar de 2013, ratificando la naturaleza técnica y financiera del instrumento presupuestario como límite infranqueable al legislador.

4.3.4. La SCP 0100/2014: La inviolabilidad de la reserva de ley penal en sede presupuestaria

El objeto del control y contexto normativo La Sentencia Constitucional Plurinacional 0100/2014 —emitida el 10 de enero de 2014— tuvo por objeto las Disposiciones Adicionales Quinta y Sexta de la Ley 317 (Ley del Presupuesto General del Estado, Gestión 2013); en concreto, el Tribunal conoció de nor-

mas que, mediante disposiciones adicionales de la ley presupuestaria, habían: (i) tipificado el delito de *emisión de facturas sin hecho generador*, incorporando el artículo 177 *ter* al Código Tributario Boliviano (CTB); y (ii) modificado el **Parágrafo II del Artículo 164** del CTB, estableciendo el procedimiento de clausura inmediata y definitiva de negocios comerciales como sanción por la omisión en la entrega de facturas.

En este marco, la *ratio decidendi*, es la reserva de ley penal como límite absoluto al contenido presupuestario, en tal sentido la SCP 0100/2014 declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas sobre la base de una *ratio decidendi* que articula la doctrina de unidad de materia (iniciada con la SCP 1911/2013) con la reserva de ley en materia sancionadora, consagrada en el artículo 323.II en concordancia con el deber señalado en el Art. 108.7, en lo que se refiere al Deber de tributar. A esto sumó la exigencia de respeto al principio de legalidad penal del artículo 123 —“*la ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto (...) en materia penal, cuando beneficie a la imputada o al imputado*”— y al artículo 116.I sobre la garantía de presunción de inocencia y el principio de favorabilidad.

El razonamiento del Tribunal fue categórico, la creación de tipos penales y sanciones administrativas exige, en un Estado Constitucional de Derecho, que la decisión de tipificar derive de un debate parlamentario específico, plural y suficiente, tramitado mediante el procedimiento legislativo ordinario; por lo cual se advierte que la vía presupuestaria —con su procedimiento abreviado, su posibilidad de aprobación automática por el transcurso de sesenta días y las limitaciones al derecho

de enmienda que caracterizan su tramitación— no satisface esas exigencias de deliberación; por lo cual, en definitiva, la ley de presupuesto no puede ser el vehículo para el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, puesto que carece de las garantías democráticas que la reserva de ley penal exige para proteger los derechos fundamentales.

Esta línea argumental tiene una implicación que trasciende la estricta materia penal: el TCP está determinando que el *procedimiento* por el cual se aprueba la LPGE —independientemente de su resultado como ley formal— no es constitucionalmente idóneo para adoptar decisiones materiales reservadas a un debate con mayor densidad deliberativa; ese razonamiento, será uno de los elementos estructurales que la SCP 0028/2016 ignorará de manera conspicua al introducir la cuestionable doctrina del «ámbito eventual con ultraactividad».

A esto se suma, que un aspecto procedimental destacado de la SCP 0100/2014 fue la aplicación de la técnica de *inconstitucionalidad por conexitud* para extender los efectos anulatorios a disposiciones que no habían sido inicialmente impugnadas; esta técnica —respaldada por el artículo 78.II.5 del Código Procesal Constitucional— permite al TCP expulsar del ordenamiento no solo el precepto formalmente atacado, sino también aquellos que, por su ligamen inescindible, resultan igualmente incompatibles con la Constitución una vez que la norma principal es expulsada.

En este caso, la conexitud operó respecto de la frase «*La no emisión de facturas, notas fiscales o documentos equivalentes y*», contenida en el inciso 2 del párrafo II del artículo 162 del

CTB; su permanencia, una vez expulsado el régimen sancionatorio de la ley presupuestaria, generaba una inconstitucionalidad derivada por ausencia de tipo legal sustantivo.

La relevancia de esta técnica para la línea jurisprudencial en estudio reside en su demostración sistémica: evidencia que la infiltración de disposiciones de contenido prohibido en la LPGE no solo genera vicios aislados, sino que produce «efectos en cascada» sobre la arquitectura legal general, agravando el daño a la coherencia normativa y a la seguridad jurídica; ese efecto multiplicador es una de las principales razones por las que esta obra caracteriza la mutación presupuestaria boliviana como una *desnaturalización estructural*, y no como una mera suma de irregularidades legislativas puntuales.

4.3.5. La SCP 1067/2014: La prohibición de reformar materias administrativas permanentes por vía presupuestaria

La Sentencia Constitucional Plurinacional 1067/2014 de 10 de junio de 2014, versó sobre disposiciones de las LPGE de las gestiones 2008 y 2009 que regulaban el ejercicio de funciones de servidores públicos en entidades autónomas, regímenes de nepotismo e incompatibilidades. El significado de este pronunciamiento en la línea jurisprudencial no reside en la novedad de su ratio decidendi —que confirma y aplica el estándar de la SCP 1911/2013— sino en su alcance temporal: el Tribunal ejerce un control de constitucionalidad sobre leyes presupuestarias de años anteriores al inicio de la línea jurisprudencial, verificando retroactivamente la inconstitucionalidad de disposiciones presupuestarias que en su momento no habían sido impugnadas.

La SCP 1067/2014 estableció que legislar sobre materias administrativas sustantivas de carácter permanente dentro de una ley financiera vulnera tanto el principio de unidad de materia como el de temporalidad. El Tribunal precisó que el contenido de una ley de presupuesto está compuesto por una parte necesaria e indisponible, relativa al objeto principal vinculado con la actividad financiera, y que legislar una materia que es distinta a su naturaleza vulnera el principio de unidad de materia. Esta distinción entre el *contenido necesario indisponible* y las materias ajenas al objeto financiero retoma la taxonomía de la SCP 1911/2013 y la proyecta sobre el régimen administrativo de la función pública —un dominio que no guarda conexión alguna con la programación financiera del ejercicio, por más que sus implicaciones presupuestarias sean indirectas.

La SCP 1067/2014 también aportó una precisión de alcance normativo relevante para el análisis posterior de la doctrina del ámbito eventual: al calificar como contenido prohibido las regulaciones sobre *el ejercicio de funciones de servidores públicos y el régimen de nepotismo e incompatibilidades*, el Tribunal dejó clara una categoría de materias que la LPGE no puede abordar incluso cuando el contenido de esas regulaciones tenga incidencia indirecta sobre el gasto en recursos humanos del sector público. La existencia de una incidencia financiera secundaria no basta para conferir naturaleza presupuestaria a una disposición que regula materias propias del estatuto del servidor público. Este razonamiento sería luego ignorado por la SCP 0028/2016, que amplió el concepto de *política económica del Estado* hasta tornar potencialmente admisibles disposi-

ciones con cualquier conexión económica, por tenue que fuera.

4.3.6. La SCP 0076/2015: La ratificación del estándar y el antecedente de la tensión por venir

4.3.6.1. Contexto y objeto del control

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0076/2015, de 4 de septiembre, conoció la impugnación de diversas normas de la Ley 317 (PGE 2013) relativas a la creación de tipos penales tributarios, la modificación del régimen de prescripción y la expropiación del crédito fiscal, siendo que el objeto del control abarcaba el artículo 1 y las Disposiciones Adicionales Tercera, Sexta, Séptima y Decimosegunda, además de la Disposición Final Segunda de la referida Ley Financiera, por lo cual a diferencia de la rigurosidad expulsiva mostrada en la SCP 1911/2013, este fallo representó un hito de inacción jurisdiccional al declarar la **improcedencia** de la acción de inconstitucionalidad abstracta.

Lo que llama la atención de esta Sentencia Constitucional Plurinacional, es que el Tribunal fundamentó esta decisión en la supuesta insuficiencia de la carga argumentativa del accionante, señalando que este se limitó a reproducir agravios generales de inconstitucionalidad por la forma sin identificar individualmente cómo cada una de las normas impugnadas vulneraba de manera específica los principios de anualidad y unidad de materia; por lo cual al declarar la improcedencia, el TCP evitó realizar el test de constitucionalidad de fondo, permitiendo que reformas tributarias sustantivas permanecieran en el ordenamiento jurídico boliviano mediante un tecnicismo procesal; y aunque en este fallo el TCP no adoptó formalmente

dicha doctrina —limitándose a declarar la **improcedencia** de la acción—, su omisión de control permitió que reformas tributarias sustantivas permanecieran en el ordenamiento.

Es así como la SCP 0076/2015, de 4 de septiembre, más que una ratificación, representó un momento de repliegue jurisdiccional; ello al declarar la improcedencia de la acción contra la Ley 317 por supuesta falta de carga argumentativa, el TCP evitó aplicar su línea jurisprudencia consolidada en la SCP 1911/2013, sirviendo de antecedente necesario para que la SCP 0028/2016 terminara por fracturar el estándar de anualidad al dotar de ultraactividad al ‘ámbito eventual’ del presupuesto.

4.4. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LA PRIMERA FASE: ESTÁNDAR MÁS ALTO, RECEPCIÓN DEL DERECHO COMPARADO Y CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES

4.4.1. Los cinco elementos constitutivos del estándar de contención rigurosa

La lectura sistemática de las cinco sentencias de la primera fase —SCP 2056/2012, SCP 1911/2013, SCP 0100/2014, SCP 1067/2014 y SCP 0076/2015— permite identificar cinco elementos que, considerados en conjunto, configuran lo que la obra denomina el *estándar de contención rigurosa*:

Elemento uno: la especialidad material. La LPGE tiene un objeto constitucionalmente definido —la administración financiera del sector público para un ejercicio fiscal— que circunscribe el tipo y el alcance de su contenido. Las disposiciones que regulan materias ajenas a ese objeto están constitucionalmente prohibidas en sede presupuestaria, con independencia

de que tengan alguna incidencia económica indirecta sobre el gasto o la recaudación.

Elemento dos: la anualidad estricta. El instrumento presupuestario rige exclusivamente para la gestión anual para la cual fue aprobado. Las disposiciones contenidas en la LPGE no pueden generar efectos jurídicos que excedan el ejercicio fiscal —no pueden modificar con vocación de permanencia normas del Código Tributario, de la Ley General de Aduanas, del estatuto del servidor público ni de ninguna otra ley sectorial—, porque ese resultado equivale a convertir la ley anual en un vehículo de legislación permanente.

Elemento tres: la inviolabilidad de las reservas de ley especiales. Determinadas materias —tipos penales, tributos, organización del Estado— están protegidas por reservas de ley que exigen no solo forma de ley sino un procedimiento legislativo con densidad deliberativa suficiente. La vía presupuestaria no satisface esa exigencia procedimental, por lo que las disposiciones presupuestarias que inciden sobre esas materias son inconstitucionales tanto por vulneración del principio de unidad de materia como por violación de la reserva de ley correspondiente.

Elemento cuatro: el nexo con la seguridad jurídica. La infracción de los principios de especialidad material y anualidad no es solo un vicio de inconstitucionalidad formal: produce un daño material a la seguridad jurídica de los ciudadanos, que no pueden anticipar el contenido normativo de un instrumento cuya vigencia anual lo hace impredecible como vehículo de reformas sustantivas del ordenamiento. Ese daño a la certeza del derecho eleva el escrutinio constitucional de

la desviación presupuestaria desde el plano del procedimiento hasta el de las garantías materiales.

Elemento cinco:

Elemento cinco: la expulsión directa y la anomalía de la modulación. Las sentencias de la primera fase optaron predominantemente por la expulsión directa e incondicional del precepto inconstitucional, sin embargo, debe precisarse que la SCP 1911/2013 de 29 de octubre de 2013, introdujo una modulación de efectos en su parte resolutive, otorgando a la Asamblea Legislativa Plurinacional un plazo de seis meses para adecuar la normativa antes de su expulsión definitiva, y si bien esta vacilación procesal representó una excepción al rigor del estándar, el efecto preventivo buscado era señalar al Ejecutivo que no existe un puerto seguro temporal para los contenidos prohibidos, y que su inclusión en ejercicios sucesivos —dada la vinculatoriedad del precedente— continuaría siendo declarada inconstitucional, ello al resolver de la siguiente manera.:

“(...) 4° La INCONSTITUCIONALIDAD en la forma de las Disposiciones Finales Décima Octava, Décima Novena y Vigésima que modifican los arts. 154, 155 y 156 de la LGA; con efecto diferido hasta seis meses después de la notificación con la presente Resolución Constitucional, al cabo del cual quedarán expulsadas del ordenamiento jurídico;

5° Se exhorta a la Asamblea Legislativa Plurinacional, para que en el plazo antes señalado analice y considere la modificación de la Ley General de Aduanas u otras leyes ordinarias en el marco del principio de la unidad material de modo que no genere mayor perjuicio. (...)”

Esta modulación en la SCP 1911/2013 actuó, en retrospectiva, como el primer síntoma de resistencia institucional del Tribunal; una ventana de oportunidad que el legislador consideramos interpretó no como un mandato de corrección, sino como una habilitación para la ultraactividad de normas extrañas, prefigurando el debilitamiento de la contención que se consumaría años después.

4.4.2. La recepción del derecho constitucional comparado en la primera fase

Uno de los rasgos metodológicamente más relevantes de la primera fase de la línea jurisprudencial es la apertura explícita del TCP al derecho constitucional comparado, ello toda vez que tanto la SCP 2056/2012 como la SCP 1911/2013 citan la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia como fundamento de sus decisiones, específicamente, la SCP 2056/2012 incorpora la *ratio decidendi* de la Sentencia C—006/12 de Colombia, asumiendo que el legislador presupuestario debe circunscribirse estrictamente a su objeto sin rebasar el fin perseguido por la norma anual.

En este marco cabe precisar también, que la referencia colombiana no es decorativa, la Sentencia C—006/12 de la Corte Constitucional de Colombia, cuya *ratio* es invocada por la SCP 2056/2012, había establecido que en virtud del principio de unidad de materia una ley general de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ella se persigue, y que las disposiciones que no guarden ningún tipo de relación con ese objeto son ajenas a la ley presupuestaria y deben ser expulsadas del ordenamiento. El hecho de que el TCP boliviano haya elegido precisamente la jurisprudencia co-

lombiana —y no la española o la alemana— como referente comparado de su primera sentencia hito revela una estrategia de legitimación muy consciente: Colombia es el sistema jurídico latinoamericano con la jurisprudencia constitucional más desarrollada en materia de unidad de materia presupuestaria, y su autoridad en el ámbito regional confiere a los estándares que adopta un peso argumentativo difícilmente cuestionable.

Por otro lado, la influencia de la doctrina española —específicamente la distinción entre contenido “necesario” y “eventual” de la STC 76/1992— es igualmente visible como una estructura dogmática implícita en la SCP 1911/2013, por lo que esta presencia implícita será después explícitamente reivindicada —aunque distorsionada en su aplicación— por la SCP 0028/2016, que se apropiará de la distinción necesario/eventual para fundar una doctrina cuyas consecuencias contradicen el espíritu de la construcción original.

4.4.3. Las consecuencias institucionales de la primera fase sobre el comportamiento legislativo

El impacto de la primera fase sobre el comportamiento del legislador presupuestario merece un análisis específico, porque revela la paradoja central que la tesis de la obra denuncia, es decir, las cinco sentencias del período 2012–2015 declararon la inconstitucionalidad de disposiciones de las LPGE de las gestiones 2008, 2009, 2012 y 2013, produciendo un conjunto de precedentes vinculantes que — conforme al artículo 203 CPE y a la regla de la SCP 1911/2013— obligaban al Ejecutivo a abstenerse de replicar esos vicios en gestiones presupuestarias futuras.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que esas sentencias no modificaron sustancialmente el comportamiento legislativo del Ejecutivo, es decir las LPGE de las gestiones 2015 y 2016 — como por ejemplo la Ley N° 614 y Ley N° 769 respectivamente— continuaron incorporando disposiciones de naturaleza tributaria, administrativa y sectorial ajenas al contenido financiero del ejercicio, la razón de esa continuidad no es la ignorancia del precedente, sino la constatación de que el mecanismo de aprobación automática del artículo 158.I.11 CPE garantizaba la vigencia de la LPGE aun sin debate, y de que el acceso al control posterior dependía de actores con recursos litigiosos limitados.

Esa asimetría entre el vigor declaratorio de las sentencias y su escaso impacto disuasorio sobre el comportamiento ejecutivo es uno de los elementos que explican el viraje de la SCP 0028/2016, en la medida en que el Tribunal consolidaba un estándar que el Ejecutivo continuaba desbordando en la práctica, la opción de acomodar el estándar a la práctica —en lugar de exigir que la práctica se ajuste al estándar— debió de resultar menos costosa políticamente para una institución cuya independencia funcional era, como la de todo tribunal constitucional en un sistema presidencialista fuerte, estructuralmente dependiente del contexto político— institucional en el que opera.

La institucionalización de la técnica de la *repristinatio legis* en las leyes del PGE, cuya mecánica es documentada con inusual detalle empírico en la presente obra frente a posturas de evasión argumentativa de la jurisdicción constitucional —como el formalismo procedimental evidenciado en el Voto

Disidente del Magistrado Hurtado en la SCP 0017/2025—, constituye la prueba definitiva de una mutación estructural del sistema de fuentes, toda vez que el análisis normativo revela una práctica de ‘reviviscencia’ que, mediante las ‘Disposiciones Finales’ de leyes como la 1546 (PGE 2024) y la 1613 (PGE 2025), incorpora artículos de gestiones pasadas como anexos permanentes a la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria, por lo cual este mecanismo elude el mandato de anualidad del artículo 321.III de la CPE, permitiendo que reformas tributarias y administrativas sustantivas sobrevivan indefinidamente sin el procedimiento legislativo ordinario ni la densidad deliberativa exigida por el propio Tribunal para normas de carácter permanente.

4.4.4. El estándar más alto como referente para la evaluación de la jurisprudencia posterior

La sistematización de la primera fase concluye con una proposición que tiene valor metodológico para el resto del análisis, en efecto, las sentencias del período 2012–2015 representan el *estándar más alto de protección constitucional* producido por el TCP en materia presupuestaria, y ese estándar opera como el referente normativo desde el cual deben evaluarse tanto la doctrina de la SCP 0028/2016 —que lo abandona— como los pronunciamientos de corrección parcial de 2023 y 2025 —que lo reivindicán sin alcanzar su nivel de exigencia.

Esa proposición descansa sobre la regla de solución de conflictos entre líneas jurisprudenciales contradictorias que el TCP mismo elaboró en otro contexto decisonal (**consolidada, entre otras, en la línea de la SCP 2233/2013**), es decir cuando existen sentencias contradictorias sobre el mismo problema

jurídico, el juez está obligado a aplicar el estándar **jurisprudencial** más protector de los derechos constitucionales, con prescindencia de la cronología de los fallos. Aplicada al campo presupuestario, esa regla conduce a la siguiente conclusión; ante la contradicción entre el estándar de contención rigurosa (2012–2015) y el estándar de permisividad ecléctica (**2016–2022**), los órganos constitucionales bolivianos están obligados a aplicar el primero, por ser el que mejor protege los principios de legalidad tributaria, democracia deliberativa y seguridad jurídica que la Constitución garantiza.

FASE II

El Viraje Doctrinal de la SCP 0028/2016, el Período de Permisividad Ecléctica y el Retorno Parcial a la Contención (2016–2025)

4.5. EL VIRAJE DOCTRINAL CON LA SCP 0028/2016 Y LA DOCTRINA DEL ÁMBITO EVENTUAL

4.5.1. La antesala del viraje

La trayectoria de la primera fase jurisprudencial —rigurosa, sistemática, coherente con el marco constitucional— no anunciaba el giro que la SCP 0028/2016 ejecutaría en marzo de ese año. Para comprender la magnitud del cambio doctrinal y sus consecuencias para el período 2020–2025, es necesario examinar el contexto político— institucional en el que el TCP produjo esa sentencia, así como las tensiones internas que las sentencias finales de la primera fase ya dejaban entrever.

El TCP de la segunda generación —elegido en diciembre de 2011 y en funciones desde principios de 2012— afron-

taba, hacia 2015 y 2016, una situación institucional compleja. La consolidación del *hiperpresidencialismo* boliviano bajo el régimen del MAS —un fenómeno que la literatura comparada caracteriza como la concentración excesiva de poder en la rama ejecutiva con erosión de los contrapesos institucionales— había intensificado la presión política sobre los órganos de control. El Órgano Ejecutivo disponía de mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que limitaba el funcionamiento del control parlamentario sobre el presupuesto. En ese contexto, el TCP era el único actor institucional con capacidad efectiva de imponer límites al contenido de la LPGE.

Esa posición de guardián solitario del constitucionalismo presupuestario generaba sobre el TCP una presión estructural de dos tipos: la presión de eficacia —las sentencias de inconstitucionalidad no estaban modificando el comportamiento legislativo del Ejecutivo, que continuaba incorporando disposiciones prohibidas en gestiones sucesivas— y la presión de legitimidad —un tribunal cuya jurisprudencia es sistemáticamente ignorada por el poder político ve amenazada su autoridad institucional—. La doctrina del ámbito eventual puede ser leída, desde esta perspectiva, como una respuesta a esa presión dual: al ampliar el perímetro del contenido admisible, el TCP resolvía simultáneamente el problema de eficacia —reduciendo el número de declaratorias de inconstitucionalidad que el Ejecutivo ignoraba— y el problema de legitimidad —construyendo una imagen de diálogo con el poder político antes que de confrontación permanente.

Esa lectura institucional del viraje doctrinal no implica una afirmación de mala fe decisional: implica la comprensión

de que los tribunales constitucionales no deciden en el vacío, y de que las condiciones del contexto político influyen —aunque no determinen— en la evolución de su jurisprudencia. Lo que la tesis de la obra sostiene es que las consecuencias de ese viraje —medidas en términos de expansión de las desviaciones presupuestarias en el período 2020–2025— fueron devastadoras para la integridad del instrumento presupuestario y para la separación de poderes en Bolivia.

4.5.2. La SCP 0028/2016: Análisis exhaustivo del viraje

4.5.2.1. El objeto del control y el contexto normativo

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0028/2016, de 1 de marzo, constituye el punto de inflexión dogmática más significativo de la línea jurisprudencial presupuestaria boliviana; en tal sentido, el objeto del control —emergente de las acciones de inconstitucionalidad abstracta acumuladas (Expedientes 07131— 2014— 15— AIA y 06159— 2014— 13— AIA) interpuestas por legisladores de oposición contra la Ley N° 455 (PGE 2014)— fue un conjunto de disposiciones de una ley presupuestaria que el Tribunal abordó con la oportunidad de revisar y reformular la doctrina que había construido entre 2012 y 2015.

4.5.2.2. El razonamiento del Tribunal: la distinción ámbito esencial / ámbito eventual

El núcleo argumentativo de la SCP 0028/2016 descansa sobre una distinción que el Tribunal introduce como novedad doctrinal y que altera fundamentalmente el marco de análisis precedente: la distinción entre el *ámbito esencial* y el *ámbito eventual* de la ley presupuestaria.

El *ámbito esencial* o contenido necesario designa, para la SCP 0028/2016, la parte indisponible e irrenunciable de la LPGE: el conjunto de estados cifrados de ingresos y gastos, la previsión de la deuda, las reglas de ejecución financiera y las normas directamente vinculadas con la programación del ejercicio. Hasta aquí, la distinción es coherente con el estándar de la SCP 1911/2013 y con la doctrina comparada: el contenido necesario es el núcleo que da existencia a la ley presupuestaria como instrumento específico de derecho financiero.

El *ámbito eventual*, sin embargo, es donde la SCP 0028/2016 introduce la innovación doctrinal de consecuencias más graves, es decir, el Tribunal sostuvo que, junto al núcleo esencial, la ley del PGE admite un contenido eventual **en el cual “es permisible introducir modificaciones al ordenamiento jurídico”, siempre y cuando dichas disposiciones “se encuentren relacionadas a las políticas fiscales, económicas y la ejecución de éstas dentro de nuestro Estado Plurinacional”**, ahora bien, dentro de ese ámbito eventual, el TCP identificó varias subcategorías admisibles: normas sustantivas sobre determinados gastos públicos —como los porcentajes de actualización de sueldos y pensiones—; preceptos sobre deuda y crédito público; modificaciones tributarias vinculadas directamente con la previsión de ingresos del ejercicio; y otras modificaciones relacionadas usualmente con la regulación general de los gastos públicos.

4.5.2.3. La ultra actividad: la fractura del principio de anualidad

La innovación más peligrosa de la SCP 0028/2016 no fue, sin embargo, la definición del ámbito eventual en sí misma

—que tiene un precedente razonable en la doctrina española y colombiana— sino la regla de *ultraactividad* que el Tribunal añadió al razonamiento, es decir, las disposiciones del ámbito eventual no pierden su vigencia una vez que concluye el periodo fiscal, sino que rigen ultractivamente “hasta que otra ley de su misma jerarquía las deje sin efecto a través de su derogatoria y abrogatoria”.

Esa regla de ultraactividad fractura de manera fundamental el principio de anualidad consagrado en los artículos 321.III y 172.11 de la CPE y en el artículo 1 de la Ley 2042; en este marco, como doctrinalmente precisa Ramón Valdés Costa, la anualidad es la esencia del presupuesto; si la norma trasciende el año, se quiebra la periodicidad del control parlamentario; por lo cual al permitir que las disposiciones del ámbito eventual sobrevivan indefinidamente a la extinción de la ley presupuestaria que las albergó, el TCP convirtió la LPGE en un vehículo de legislación permanente encubierta: disposiciones que se presentan como anuales adquieren, por efecto de la ultraactividad, la estabilidad temporal que corresponde a las leyes sustantivas, pero sin haber transitado por el procedimiento legislativo ordinario que confiere esa estabilidad.

Las consecuencias prácticas de esa inversión son exactamente las que la primera fase había querido evitar: el Ejecutivo puede introducir en la LPGE cualquier reforma estructural del ordenamiento tributario, laboral, o sectorial, calificarla como disposición del *ámbito eventual* por su conexión con la *política económica general*, y contar con que esa disposición sobrevivirá permanentemente al ejercicio presupuestario en el que fue insertada —a menos que el propio legislador la derogue ex-

presamente, lo que políticamente raramente ocurre mientras el Ejecutivo mantiene mayoría parlamentaria.

4.5.2.4. La elasticidad del concepto de *política económica* como umbral de admisibilidad

El segundo problema estructural de la doctrina del ámbito eventual reside en el umbral de admisibilidad que el Tribunal fijó: la conexión con la *política económica del Estado*. Esa categoría conceptual posee una elasticidad prácticamente ilimitada: en una economía mixta con intervención estatal amplia como la que el artículo 306 CPE diseña para el Estado Plurinacional boliviano, casi cualquier regulación —tributaria, laboral, financiera, ambiental, de seguridad alimentaria, de mercados de carbono— puede presentarse como un componente de la *política económica del Estado*. La sustitución del criterio estricto de la SCP 1911/2013 —vinculación con el objeto financiero del ejercicio— por el criterio laxo de la SCP 0028/2016 —conexión con la política económica general— no solo amplía cuantitativamente el contenido admisible de la LPGE: lo amplía hasta el punto de hacer operativamente vacío el límite.

Al efecto previamente la doctrina española previno precisamente contra esa deriva al analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español: adoptar un concepto desmesurado de conexión tornaría inoperante la reserva de ley, facilitando una acumulación normativa arbitraria que erosionara la especificidad del procedimiento legislativo financiero frente a las exigencias de transparencia. El TCP, al introducir la doctrina del ámbito eventual con una definición tan amplia de la *política económica general*, incurrió exactamente en el error que la

doctrina española advertía.

4.5.2.5. El desplazamiento de la carga de argumentación

La SCP 0028/2016 produjo un tercer efecto estructural sobre la dinámica del control constitucional presupuestario: el desplazamiento de la carga de argumentación desde el legislador hacia el impugnante. Bajo el estándar de la primera fase, correspondía al Estado —cuando una disposición de la LPGE era impugnada— demostrar que su contenido estaba comprendido dentro del objeto financiero del ejercicio. Bajo la doctrina de la SCP 0028/2016, la amplitud del ámbito eventual significaba que la carga recaía sobre el impugnante: éste debía demostrar no solo que la disposición excedía el contenido necesario —lo que podía hacerse con relativa facilidad— sino también que no constituía un *complemento necesario* para la política económica del Estado —lo que resultaba prácticamente imposible dado el carácter omnicomprendivo de esa categoría.

Ese desplazamiento de la carga desequilibró el sistema de control de manera estructural: convirtió el acceso a la tutela constitucional contra las disposiciones presupuestarias extralimitadas en un ejercicio de demostración de una negación —la ausencia de conexión con la política económica— frente a un Ejecutivo que podía siempre argumentar la afirmación opuesta con argumentos plausibles, aunque superficiales, de política financiera.

4.5.2.6. Los votos disidentes y aclaratorios: las fracturas internas del TCP

Se documenta la existencia de un voto disidente y un voto aclaratorio en la SCP 0028/2016, ambos obrantes en el

expediente y que documentan con nitidez la tensión doctrinal reabierta por la sentencia— constituye evidencia de que la doctrina del ámbito eventual no fue acogida por unanimidad en el pleno del TCP. La existencia de votos disidentes en una sentencia que altera el estándar precedente tiene un valor metodológico importante: revela que el viraje no fue el producto de una convicción jurídica unánime sino de una mayoría que operó bajo condicionamientos contextuales que la minoría no compartía.

4.6. EL PERÍODO DE PERMISIVIDAD ECLÉTICA (2016–2022): ENTRE LA DOCTRINA DEL ÁMBITO EVENTUAL Y EL SILENCIO JURISDICCIONAL

4.6.1. La SCP 0054/2019: Una señal ambivalente

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0054/2019, de 4 de octubre, merece un análisis detenido porque representa un pronunciamiento ambivalente dentro del período de permisividad: por un lado, reitera los principios de unidad de materia y anualidad y califica como *impertinentes* las disposiciones carentes de conexidad funcional directa con las finanzas públicas; por otro, no abandona el marco de la SCP 0028/2016 ni extrae de esa reitera las consecuencias declaratorias que el estándar de la primera fase habría exigido.

La ambivalencia de la SCP 0054/2019 puede interpretarse como el primer síntoma del malestar jurisprudencial interno con la doctrina del ámbito eventual, pues si **bien la sentencia materializó el control al declarar expresamente la inconstitucionalidad formal del art. 20 inc. j) de la LPGE 2010 —referido a incompatibilidades funcionarias y pa-**

rentesco—, el Tribunal limitó su análisis a ese caso concreto sin abrogar la doctrina permisiva de su predecesora, por lo cual al expulsar la norma anómala pero mantener intacto el escudo dogmático del “ámbito eventual”, el fallo operó como una corrección aislada que no restauró el rigor de la primera fase, dejando la puerta abierta a futuras desviaciones estructurales.

Este desequilibrio en la carga de la argumentación, que durante casi una década favoreció la discrecionalidad del Ejecutivo, ha sido finalmente corregido por la **SCP 0017/2025**; en esta Sentencia, el TCP ha establecido un nuevo estándar procesal: en los casos de leyes de presupuesto aprobadas por ‘silencio legislativo’ (sin debate real), la carga de la prueba se invierte, recayendo en el Órgano Ejecutivo el deber de demostrar que las disposiciones que inciden en sectores sociales fueron previamente debatidas y socializadas; por lo cual, con este fallo, el TCP reconoce implícitamente que la ‘elasticidad’ de la política económica no puede ser una patente de corso para eludir el control democrático y la reserva de ley.

4.6.2. El vacío jurisdiccional frente a las LPGE 2020–2021: la aquiescencia pasiva del TCP

El período referido concentra la mayor expansión de las desviaciones presupuestarias del periodo analizado, y constituye al mismo tiempo el período de mayor inactividad relativa del TCP en el control constitucional de la LPGE; y esa coincidencia no es casual: la doctrina del ámbito eventual, instaurada por la SCP 0028/2016, había provisto al Ejecutivo de un escudo jurisprudencial que hacía difícil —aunque no imposible— formular acciones de inconstitucionalidad exitosas contra dispo-

siciones que podían presentarse como conectadas con la *política económica del Estado*.

La Ley 1267 (LPGE 2020), promulgada bajo la administración de Jeanine Áñez, incorporó diversas disposiciones de naturaleza tributaria y sectorial que, desde la perspectiva del estándar de la SCP 1911/2013, habrían constituido contenido prohibido. Sin embargo, el cambio de administración —con la asunción del gobierno Arce en noviembre de 2020— y la pandemia de COVID— 19 generaron un contexto excepcional en el que la LPGE 2021 (Ley 1356) concentró las innovaciones normativas más graves: la Disposición Adicional Octava elevó la Alícuota Adicional al IUE Financiero del 12,5% al 25% y amplió los sujetos obligados, constituyendo una modificación sustantiva del régimen tributario de la intermediación financiera que el propio Estado invocó como conforme a la doctrina del ámbito eventual de la SCP 0028/2016 cuando fue impugnada.

Esa invocación —el Estado usando la SCP 0028/2016 como escudo frente a una acción de inconstitucionalidad— es la evidencia más directa de la funcionalidad práctica del viraje doctrinal para la concentración competencial del Ejecutivo: la doctrina del ámbito eventual no solo no contenía las desviaciones, sino que proporcionaba su fundamento de constitucionalidad aparente.

4.6.3. El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)

El análisis permite identificar el siguiente patrón de disposiciones que las LPGE del período citado incorporaron, amparándose explícita o implícitamente en la doctrina del ámbito

eventual:

Categoría A — Disposiciones tributarias sustantivas. La extensión reiterada de la vigencia del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) —tributo de naturaleza transitoria cuya vigencia original era de 36 meses pero que fue prorrogada sucesivamente mediante disposiciones adicionales de las LPGE, llegando la Ley 1546 (LPGE 2024) a extender su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2028—; la creación y modificación de alícuotas del Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) para productos no previstos en la Ley 843; y la elevación del AA— IUE Financiero del 12,5% al 25% mediante la Ley 1356 (LPGE 2021). Estas disposiciones vulneran la reserva de ley tributaria del artículo 323.II CPE y el estándar de la SCP 1911/2013, pero podían presentarse —ante el umbral elástico de la SCP 0028/2016— como modificaciones tributarias vinculadas directamente con la previsión de ingresos del ejercicio.

Categoría B — Exenciones tributarias con vocación de permanencia. Las Leyes 1356 (LPGE 2021) y 1546 (LPGE 2024) establecieron la exención del IVA para la importación de maquinaria y plantas industriales destinadas a los sectores agropecuario, industrial, minero y de construcción, junto con la tasa cero en el IVA para la comercialización interna de esos bienes de capital, *con carácter indefinido según la PGE 2024*. El carácter indefinido de la exención es precisamente lo que la SCP 1911/2013 había calificado como inconstitucional: una disposición de vigencia anual que genera un efecto tributario permanente viola el principio de anualidad. Sin embargo, la doctrina del ámbito eventual y su regla de ultraactividad brin-

daban el fundamento para defender la constitucionalidad de esa exención.

Categoría C — Restricciones al crédito fiscal del IVA. La Ley 317 (LPGE 2013) había establecido que en la adquisición de Gasolina Especial, Premium o Diésel Oil, solo se computaría como crédito fiscal el 70% del valor de la compra. La Ley 1356 extendió esa restricción al RC— IVA y a la devolución de impuestos del artículo 11 de la Ley 843. La Ley 1613 (LPGE 2025) ratificó la vigencia de esa restricción incorporándola al Anexo del artículo 47 de la Ley 2042. Esta progresiva consolidación normativa de una restricción introducida por vía presupuestaria ilustra el mecanismo de la ultraactividad en acción: una disposición originalmente presentada como medida fiscal del ejercicio se convierte, por acumulación presupuestaria, en una norma tributaria permanente.

Categoría D — Reforma del Código Tributario por vía presupuestaria. Se documenta un catálogo extenso de reformas al Código Tributario Boliviano (Ley 2492) realizadas mediante leyes presupuestarias: modificaciones del régimen de prescripción de la deuda tributaria (artículos 59 y 60 CTB), de las facultades permanentes de la Administración Tributaria (artículo 66 CTB), de las obligaciones del sujeto pasivo (artículo 70 CTB), de los procedimientos de control tributario (artículo 170 CTB) y de la gestión de activos y mercancías (artículo 192 CTB). Esas reformas —que la SCP 0100/2014 y la SCP 1067/2014 habrían calificado como contenido prohibido— pasaron sin control constitucional en el período 2016–2022 por efecto combinado de la doctrina del ámbito eventual y de la ausencia de actores que tuvieran incentivo y capacidad para

impugnarlas.

Esta consolidación de reformas estructurales al Código Tributario sin control efectivo ha sido finalmente identificada por la SCP 0017/2025, la cual restaura el estándar de especialidad material al declarar que el presupuesto «no puede regular temáticas que requieren una reglamentación permanente», confirmando retroactivamente que el catálogo de reformas de la Categoría D constituyó una desnaturalización del sistema de fuentes boliviano.

4.6.4. El silencio del TCP como forma de coparticipación pasiva

La ausencia de pronunciamientos del TCP sobre el contenido de las LPGE del período 2016–2022 no debe interpretarse como neutralidad institucional, en un sistema constitucional donde el control de constitucionalidad se activa por vía de acción —es decir, requiere la interposición de una acción por actores legitimados—, la inacción jurisdiccional puede tener dos causas, la primera la ausencia de impugnaciones, o la existencia de impugnaciones que el Tribunal resuelve sin declarar la inconstitucionalidad.; de ello, se documenta que, en el caso de la Ley 1356, las entidades del sector financiero interpusieron la acción que daría lugar la SCP 0077/2023 de 8 de agosto, la cual representa un hito de crisis dogmática, es decir, aunque el objeto de control era una reforma tributaria sustantiva (el incremento del AA— IUE al 25% en la Ley 1356), la mayoría del Tribunal eludió el control de fondo declarando la **improcedencia** de la acción, no obstante, el valor de este fallo reside en los **Votos Disidentes**, los cuales rescataron el estándar de la **SCP 1911/2013** y articularon magistralmente la **triple**

proyección del principio de especialidad (cualitativa, cuantitativa y temporal) para demostrar que el presupuesto no es un vehículo idóneo para reformas impositivas permanentes — pero el proceso tardó casi tres años en producir sentencia— .

Esa demora tiene un efecto normativo autónomo: en ese periodo, la disposición impugnada estuvo en vigor y generó efectos tributarios concretos y confiscatorios sobre el sector financiero; es decir, esa consolidación fáctica de la norma se volvió irreversible cuando la SCP 0077/2023 de 8 de agosto representa un hito de crisis dogmática, es decir, aunque el objeto de control era una reforma tributaria sustantiva (el incremento del AA— IUE al 25% en la Ley 1356), la mayoría del Tribunal eludió el control de fondo declarando la **improcedencia** de la acción, no obstante, el valor de este fallo reside en los **Votos Disidentes**, los cuales rescataron el estándar de la **SCP 1911/2013** y articularon magistralmente la **triple proyección del principio de especialidad** (cualitativa, cuantitativa y temporal) para demostrar que el presupuesto no es un vehículo idóneo para reformas impositivas permanentes, y si bien se optó por declarar la improcedencia de la acción escudándose en una supuesta “falta de carga argumentativa”, evadiendo el análisis de fondo (como bien denuncian sus propios votos disidentes). Esa irreversibilidad práctica de los efectos inconstitucionales, consumada y validada por la evasión jurisdiccional del Tribunal, es un argumento adicional a favor del control preventivo de la LPGE — mediante un examen de constitucionalidad del proyecto antes de su aprobación— que la obra plantea como propuesta de reforma en el Capítulo VI.

4.7. EL RETORNO PARCIAL A LA CONTENCIÓN: LA SCP 0077/2023 Y LA SCP 0017/2025

4.7.1. *La SCP 0077/2023: La inconstitucionalidad en la forma del AA— IUE Financiero*

La SCP 0077/2023 de 8 de agosto representa un hito de crisis dogmática, es decir, aunque el objeto de control era una reforma tributaria sustantiva (el incremento del AA— IUE al 25% en la Ley 1356), la mayoría del Tribunal eludió el control de fondo declarando la **improcedencia** de la acción, no obstante, el valor de este fallo reside en los **Votos Disidentes**, los cuales rescataron el estándar de la **SCP 1911/2013** y articularon magistralmente la **triple proyección del principio de especialidad** (cualitativa, cuantitativa y temporal) para demostrar que el presupuesto no es un vehículo idóneo para reformas impositivas permanentes; así, mientras la sentencia de mayoría consolidó la mutación por omisión, los votos de minoría sentaron la base argumental para el retorno definitivo a la contención que se consumaría dos años después en la SCP 0017/2025.

La historia legislativa de esa disposición es ilustrativa de la dinámica de la desviación presupuestaria: el AA— IUE Financiero había sido creado originalmente mediante la Ley 211 (LPGE 2012), y la LPGE 2021 utilizó nuevamente la vía presupuestaria para modificar sustantivamente ese régimen tributario.

La evasión del fondo, a pesar de la flagrante vulneración constitucional, la Sala Plena en la SCP 0077/2023 optó por evadir el control material, declarando la improcedencia de

la acción bajo el argumento formalista de una supuesta “falta de carga argumentativa” por parte del accionante, por lo cual el Tribunal utilizó esta figura procesal como escudo para no tener que pronunciarse sobre el desbordamiento del “ámbito eventual”, permitiendo que la modificación del AA— IUE Financiero subsistiera.

Sin embargo, los votos disidentes, documentan con nitidez la profunda tensión interna y sientan las bases para el retorno a la contención, es decir, desde la disidencia, se argumentó categóricamente que la modificación del AA— IUE Financiero vulneraba los principios de unidad de materia y anualidad por constituir una regulación tributaria sustantiva ajena a la naturaleza presupuestaria.

Tres elementos de esta argumentación disidente merecen un análisis específico porque prepararon el terreno normativo para el futuro:

Primero, la formulación del principio de unidad de materia en términos que retoman el estándar de la primera fase; Los votos disidentes sostuvieron que la Ley del PGE está destinada a regular específicamente los egresos e ingresos en un período fiscal, también delimita y establece los gastos que serán realizados, de manera que el Órgano Ejecutivo y sus instancias no puedan realizar otros que no estén expresamente autorizados en dicha norma; esta formulación es prácticamente idéntica a la taxonomía funcional de la SCP 1911/2013 y representa en los votos disidentes un retorno explícito al estándar de la primera fase.

Segundo, la articulación de la triple proyección del principio de especialidad presupuestaria, los votos disidentes de la SCP 0077/2023 recogieron expresamente la triple proyección —cualitativa, cuantitativa y temporal— que la doctrina española y colombiana atribuye al principio de especialidad, señalando que la limitación del presupuesto dispone una triple proyección: la cualitativa, que manifiesta la concreta finalidad que se quiere perseguir; la cuantitativa, que indica el volumen máximo que a dicha finalidad se destina; y la temporal, que limita el tiempo en que puede gastarse esa cantidad para ese fin, es decir una disposición que no especifique finalidad concreta (cualitativa), que no fije límite cuantitativo (cuantitativa) o que pretenda regir más allá del ejercicio fiscal (temporal) no satisface el canon de especialidad presupuestaria.

Tercero, en una confrontación directa con la doctrina del ámbito eventual, el razonamiento disidente de la SCP 0077/2023 precisó que solo son admisibles en dicho ámbito aquellas disposiciones que satisfagan la triple proyección del principio de especialidad (cualitativa, cuantitativa y temporal), bajo este estándar, la modificación del **AA— IUE Financiero** resultaba inconstitucional no por su contenido fiscal, sino por su falta de **especialidad temporal**: al establecer una carga tributaria de vigencia indefinida mediante una ley de extinción anual, el legislador desbordó la ‘conexidad funcional’ exigida por el estándar de la **SCP 1911/2013**, transformando una herramienta de gestión financiera en un vehículo de reforma tributaria estructural encubierta.

4.7.1.1. El voto disidente y el voto aclaratorio: las fracturas internas del retorno

Un elemento particularmente relevante documentado en el expediente **por la parte accionante** fue la invocación del artículo 311.II.5 de la CPE, que incorpora el respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica, esa referencia conecta el debate con el marco dogmático que el Capítulo III de la obra construyó: las fronteras del contenido admisible derivan también del modelo económico que la Constitución ha establecido.

La fractura interna en el TCP se hizo evidente en la SCP 0077/2023, es decir mientras la mayoría eludió el control de fondo mediante una declaratoria de improcedencia, los votos disidentes de los magistrados Franco, Cornejo y Vargas rescataron el artículo 311.II.5 de la CPE para denunciar que el presupuesto no puede arrollar la seguridad jurídica de la iniciativa empresarial mediante reformas tributarias permanentes encubiertas, esta tensión doctrinal fue finalmente resuelta por la SCP 0017/2025 de 23 de mayo de 2025, que consolida el retorno material a la contención; por lo cual declarar la inconstitucionalidad de normas ajenas a la naturaleza financiera de la Ley 1613, el Tribunal ha institucionalizado lo que esta obra denomina el ‘test de conexidad funcional’, estableciendo que el presupuesto aprobado por silencio legislativo es una ‘ley en sentido formal’ incapaz de restringir derechos o crear competencias administrativas permanentes

4.7.1.2. La relevancia comparativa: el argumento del artículo 311.II.5 CPE

La SCP 0077/2023 evidenció la fractura interna del Tri-

bunal ante la mutación presupuestaria, es decir, que, aunque la mayoría eludió el control mediante una declaratoria de improcedencia, los votos disidentes rescataron el artículo 311.II.5 de la CPE para denunciar que el presupuesto no puede arrollar la seguridad jurídica de la iniciativa empresarial; esta tensión doctrinal se resolvió finalmente en la SCP 0017/2025 de 23 de mayo de 2025, que consolida el retorno material a la contención. Al declarar la inconstitucionalidad de la confiscación de alimentos en la Ley 1613, el Tribunal ha institucionalizado el ‘test de conexidad funcional’, determinando que el presupuesto aprobado sin debate (silencio legislativo) es una ‘ley en sentido formal’ incapaz de crear competencias administrativas permanentes o restringir derechos fundamentales

Esa referencia al modelo económico— constitucional boliviano como fundamento autónomo para limitar el contenido de la LPGE con el marco dogmático que el Capítulo III de la obra construyó a partir de los artículos 306 a 323 CPE: las fronteras del contenido admisible de la ley presupuestaria no derivan solo de los principios técnicos del derecho financiero, sino también del modelo económico que la Constitución ha establecido para el Estado Plurinacional.

4.7.2. La SCP 0017/2025: El test de conexidad funcional directa e inmediata como estándar emergente

4.7.2.1. El pronunciamiento de mayor impacto en el período reciente

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0017/2025, de 23 de mayo de 2025, representa el pronunciamiento más significativo del TCP en materia presupuestaria desde la SCP

0028/2016. Declaró la inconstitucionalidad parcial de disposiciones de la Ley 1613 (LPGE 2025) por carecer de *conexidad funcional, directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas*. Esa formulación —que el análisis denomina el *test de conexidad funcional directa e inmediata*— supone el estándar de mayor exigencia que el TCP ha articulado desde el período de contención rigurosa, y su consolidación como criterio jurisprudencial estable es una de las propuestas de reforma que en la fase concluyente se esbozaran.

4.7.2.2. Las disposiciones impugnadas de la LPGE 2025

Frente al catálogo de desviaciones de la Ley 1613 — que incluía la regulación de mercados de carbono y modificaciones a la Ley del BCB—, el TCP concentró su labor de contención en la **Disposición Adicional Séptima**; ello al declarar la inconstitucionalidad de la confiscación de alimentos, el Tribunal institucionalizó lo que esta obra caracteriza como el **‘test de conexidad funcional’**, determinando que si una norma incide en sectores sociales (mercado de alimentos) y el PGE fue aprobado sin debate, recae en el Ejecutivo la carga de demostrar la socialización previa; por lo cual este estándar, aunque aplicado en 2025 a un caso de naturaleza penal— administrativa, establece el procedimiento metodológico para impugnar el resto de las reformas estructurales (carbono y reservas) que aún sobreviven por la vía de la ultraactividad.”

La Ley 1613 (LPGE 2025) algunas de las regulaciones más alejadas del objeto financiero del ejercicio que se hayan incorporado en una ley presupuestaria boliviana:

- Regulación de mercados de carbono: disposiciones que

establecían el marco normativo para la comercialización de créditos de carbono, materia ajena a la programación financiera del ejercicio y propia de legislación sectorial ambiental.

- Confiscación de productos alimentarios: normas que autorizaban la incautación y decomiso de alimentos esenciales en contextos de agio o desabastecimiento, constituyendo una regulación de naturaleza penal—administrativa radicalmente ajena al objeto presupuestario.
- Pignoraciones de reservas del Banco Central de Bolivia: habilitaciones para operaciones de garantía sobre las reservas internacionales del BCB que excedían el marco del artículo 322 CPE y de la Ley del Banco Central de Bolivia.

Frente a esas disposiciones, el TCP adoptó una posición de contención material, concentrando la declaratoria de inconstitucionalidad en los parágrafos I y II de la Disposición Adicional Séptima, al constatar que regular la cadena productiva de alimentos excede el marco normativo de una ley de presupuesto e infringe el principio de unidad de materia.

4.7.2.3. La ratio decidendi: el test de conexidad funcional directa e inmediata

La SCP 0017/2025 formuló un estándar de control que este análisis caracteriza como el test de conexidad funcional directa e inmediata; ya que según el Tribunal, para que una disposición integre válidamente el ámbito presupuestario, debe acreditar una naturaleza eminentemente técnica y financiera,

orientada exclusivamente a la administración de recursos públicos; por lo cual bajo este estándar supera la mera taxonomía de la SCP 1911/2013, pues impone un procedimiento de verificación aplicable disposición por disposición, exigiendo que cada precepto esté directamente «interrelacionado» con el objeto principal de la ley.

El hito sobre la aprobación automática y el deber de socialización Un elemento revolucionario de la ratio decidendi es el tratamiento de las leyes aprobadas mediante el mecanismo de silencio parlamentario (Art. 158.I.11 CPE). El Tribunal estableció que, cuando el presupuesto carece de debate legislativo, adquiere la condición de «ley en sentido formal», lo que le impide restringir derechos o crear competencias permanentes. En estos casos, el TCP determina que recae en el Órgano Ejecutivo la carga de demostrar que las disposiciones que inciden en sectores sociales fueron previamente debatidas y socializadas con los actores involucrados. Al no evidenciarse este proceso en la Ley 1613, el Tribunal aplicó un rigorismo procedimental que vincula la legitimidad democrática con la validez material de la norma presupuestaria.

La diferencia entre el test de la SCP 0017/2025 y el de la primera fase (SCP 1911/2013) reside en el grado de operatividad, es decir, mientras la SCP 1911/2013 estableció una *taxonomía* del contenido admisible —enumerando los tipos de materias que la LPGE puede abordar—, la SCP 0017/2025 establece un *test de admisibilidad* —un procedimiento de verificación aplicable disposición por disposición—. Esa diferencia de estructura argumentativa hace del estándar de la SCP 0017/2025 un instrumento metodológico más preciso

para el control tanto parlamentario como jurisdiccional, aunque su menor especificidad respecto a la taxonomía de la primera fase le confiere también mayor flexibilidad aplicativa.

Un elemento adicional de la *ratio decidendi* de la SCP 0017/2025 es que el Tribunal estableció que en las leyes aprobadas por el mecanismo de silencio parlamentario— la aprobación automática del artículo 158.I.11 CPE—, el Ejecutivo debe demostrar que las normas incorporadas en la LPGE fueron debidamente socializadas con los sectores afectados, lo cual no se evidenció en el caso de las disposiciones sobre confiscación de alimentos; siendo esa exigencia de *socialización* introduce en el test de constitucionalidad presupuestaria una dimensión de legitimidad democrática procedimental: la aprobación automática por inacción parlamentaria no equivale a la aprobación por debate y votación expresa, y esa diferencia de legitimidad debe reflejarse en mayores exigencias de justificación para las disposiciones que se incorporan mediante ese mecanismo.

Este razonamiento del TCP apunta hacia una de las propuestas de reforma que el Capítulo VI desarrollará: la necesidad de establecer un procedimiento específico de control constitucional preventivo para las disposiciones de las LPGE que excedan el contenido necesario, de modo que la aprobación automática no pueda servir de vehículo para la consolidación de normas prohibidas en el ordenamiento.

4.7.2.4. Alcances y limitaciones del retorno

La SCP 0017/2025 representa un avance significativo respecto de la permisividad de la SCP 0028/2016, pero exhibe

también limitaciones que impiden afirmar que el TCP ha retornado plenamente al estándar de la primera fase. Las limitaciones son de dos órdenes:

La sentencia declaró la inconstitucionalidad *parcial* de la LPGE 2025, lo que significa que un número indeterminado de disposiciones que habrían resultado inconstitucionales bajo el estándar de la SCP 1911/2013 sobrevivieron al control de la SCP 0017/2025. Las exenciones del IVA para combustibles del artículo 9 de la Ley 1613, por ejemplo, tienen el mismo perfil de contenido prohibido que las restricciones al crédito fiscal declaradas inconstitucionales en la SCP 1911/2013, pero la jurisprudencia no documenta que la SCP 0017/2025 las haya alcanzado.

Accesoriamente, la sentencia declaró la inconstitucionalidad *parcial* de la LPGE 2025, lo que significa que un número indeterminado de disposiciones que habrían resultado inconstitucionales bajo el estándar de la SCP 1911/2013 sobrevivieron al control de la SCP 0017/2025. Las exenciones del IVA para combustibles del artículo 9 de la Ley 1613, por ejemplo, tienen el mismo perfil de contenido prohibido que las restricciones al crédito fiscal declaradas inconstitucionales en la SCP 1911/2013, pero **la jurisprudencia** no documenta que la SCP 0017/2025 las haya alcanzado.

La SCP 0017/2025 no declaró expresamente superada la doctrina del ámbito eventual de la SCP 0028/2016, simplemente la aplicó con mayor exigencia mediante el test de conexión funcional, y esa continuidad formal con el marco de 2016 significa que el estándar del ámbito eventual sigue siendo el parámetro de referencia del TCP en materia presupuestaria —

solo que ahora con un umbral de admisibilidad más elevado. La posibilidad de que una sentencia futura relaje nuevamente ese umbral no puede descartarse mientras el marco doctrinal del ámbito eventual no sea expresamente revisado o abandonado por el pleno del TCP.

FASE III

Jurisprudencia Comparada, Sistematización de la Línea Jurisprudencial Completa y Conclusiones del Capítulo

4.8. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADA Y SU RECEPCIÓN POR EL TCP

4.8.1. La circulación de categorías dogmáticas en el derecho constitucional presupuestario contemporáneo

El constitucionalismo financiero contemporáneo exhibe un fenómeno de convergencia dogmática que trasciende las fronteras de los sistemas jurídicos: los tribunales constitucionales de distintas tradiciones jurídicas han elaborado, de manera independiente, pero con resultados paralelos, criterios que restringen el contenido material de las leyes presupuestarias en nombre de la protección del principio democrático, la seguridad jurídica y la separación de poderes. Esa convergencia no es accidental: responde a la lógica estructural de la función presupuestaria en el Estado constitucional —la necesidad de preservar la especificidad del instrumento financiero frente a la tentación ejecutiva de utilizarlo como vehículo de reforma normativa encubierta— que se manifiesta con independencia del texto constitucional concreto que cada sistema haya adoptado.

Para el análisis del TCP boliviano, esa convergencia comparada tiene un doble valor metodológico: primero, confirma que el estándar de contención rigurosa construido por la primera fase de la línea jurisprudencial no es una creación aislada del constitucionalismo boliviano sino la expresión local de un principio de derecho constitucional presupuestario con pretensión de validez general; segundo, proporciona al TCP un repertorio de doctrinas consolidadas desde las cuales puede articular sus propias posiciones con mayor solidez argumentativa. El análisis de los sistemas comparados relevantes permite examinar tanto los pronunciamientos que el TCP ha citado como fuente como aquellos cuya recepción habría enriquecido su jurisprudencia si hubiera sido más sistemática.

4.8.2. El Tribunal Constitucional Español: El estándar de la STC 76/1992 y sus desarrollos

El sistema español de control constitucional de las leyes de presupuestos constituye el referente comparado más influyente en la jurisprudencia del TCP boliviano, aunque esa influencia ha sido —como se mostrará— más selectiva que integral. La STC 76/1992, de 14 de mayo, consolidó la doctrina que el Tribunal Constitucional español venía elaborando desde 1981: la ley de presupuestos es una *ley de contenido constitucionalmente definido*, lo que significa que su perímetro material no queda librado a la discrecionalidad del legislador, sino que viene delimitado por la función constitucional que la norma suprema asigna al instrumento presupuestario.

Esa función constitucional opera en un doble ámbito: el *contenido necesario*, que da existencia a la ley y viene definido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y

la habilitación de gastos junto con la parte articulada que les confiere sentido; y el *contenido posible o eventual*, de carácter accesorio, que abarca la inclusión justificada de otras materias que guarden relación directa con ese contenido necesario o con la política económica del Gobierno, por lo cual, cualquier precepto que caiga fuera de ese contenido doble puede representar una vulneración de la función constitucional de la ley presupuestaria, una restricción ilegítima de las competencias legislativas del Parlamento y un atentado contra el principio de seguridad jurídica.

Tres criterios fundan esa delimitación, según la sistematización de Toscano Ortega a partir de la jurisprudencia española: (i) la función constitucional específica asignada a las leyes de presupuestos; (ii) las peculiaridades de su tramitación parlamentaria, que comportan limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda del legislativo; y (iii) el principio de seguridad jurídica, que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido no contenga más disposiciones que las que correspondan a su función constitucional.

La recepción de esta doctrina por el TCP boliviano, fue significativa en la primera fase —la SCP 1911/2013 articula una lógica argumentativa paralela a la STC 76/1992— pero incompleta en la segunda, en donde la SCP 0028/2016, tomó de la doctrina española la distinción necesario/eventual pero la privó de su componente restrictivo esencial al dilatar el ámbito eventual hasta incluir la *política económica general* sin el filtro de conexidad directa que la jurisprudencia española exige, en tal sentido, autores como Toscano Ortega precisamente advirtió contra esa deriva, toda vez que adoptar un concepto desme-

surado de conexión tornaría inoperante la reserva de ley, facilitando una acumulación normativa arbitraria que erosionara la especificidad del procedimiento legislativo financiero.

La STC 3/2003, de 16 de enero —que el Tribunal Constitucional español describió como la reconfirmación del estándar de la STC 76/1992— declaró que el presupuesto constituye la clave del parlamentarismo, institución en la que se han plasmado las tensiones entre los cuerpos legislativos y el Ejecutivo, y que esa función de freno político y jurídico exige que el contenido de la ley presupuestaria se mantenga dentro de los límites que su función constitucional impone. En tal sentido el TCP boliviano, considero esta línea doctrinal, a través del vínculo entre presupuesto y parlamentarismo, pero no la integró sistemáticamente en su jurisprudencia sobre el contenido admisible de la LPGE.

La STC 123/2016 reforzó los estándares de admisibilidad del contenido eventual exigiendo que las disposiciones incluidas en la ley de presupuestos operen como *instrumentos de la gestión fiscal* — no meramente como regulaciones con incidencia económica difusa— , permitiendo frenar el uso del presupuesto como una “ley ómnibus” para reformas legales permanentes, formulación que es más restrictiva que el criterio de la SCP 0028/2016 y más próxima al test de conexidad funcional de la SCP 0017/2025, por lo cual la recepción de este estándar más reciente de la jurisprudencia española habría dotado a la corrección de 2025 de mayor solidez argumental.

4.8.2.1. La Bepackungsverbot alemana y el modelo más estricto.

El artículo 110.4 de la Ley Fundamental alemana (Grundgesetz) consagra la prohibición constitucional expresa de incorporar en la ley de presupuestos disposiciones que no se refieran a los ingresos y gastos de la Federación —la denominada *Bepackungsverbot*; ahora bien, en la práctica legislativa alemana, esa prohibición ha sido respetada sin vacilación alguna desde la aprobación de la Ley Fundamental en 1949, es decir, las leyes de presupuestos alemanas son documentos breves, circunscritos a la materia estrictamente presupuestaria, sin disposiciones adicionales de naturaleza tributaria, penal o sectorial, por lo cual, las modificaciones tributarias que en otros ordenamientos se incorporan a la ley anual de presupuestos se canalizan en Alemania a través de la *Jahressteuergesetz* —ley tributaria anual— que acompaña al presupuesto pero que es un instrumento normativo autónomo con su propio procedimiento legislativo.

La *Bepackungsverbot* no ha sido recibida directamente por la jurisprudencia del TCP boliviano — en parte porque la CPE no contiene un precepto análogo al artículo 110.4 GG, que en su texto traducido señala “*En la ley de presupuesto solo podrán incluirse disposiciones que se refieran a los ingresos y gastos de la Federación y al período para el cual se aprueba(...)*”— , pero su existencia como referente comparado confirma que el estándar de contención rigurosa de la primera fase boliviana tiene precedentes consolidados en los sistemas constitucionales más desarrollados, y que la ausencia de una cláusula constitucional expresa análoga no impide la construcción de un es-

tándar equivalente por vía jurisprudencial, como lo demuestra precisamente el período 2012–2015 del TCP.

4.8.2.2. La interdicción francesa de los *cavaliers budgétaires*.

El sistema francés prohíbe los denominados *cavaliers budgétaires* —jinetes presupuestarios— disposiciones incorporadas en la ley de finanzas (*loi de finances*) que carecen de contenido financiero, en este contexto el Conseil Constitutionnel ha declarado reiteradamente la inconstitucionalidad de estas disposiciones, invocando el principio de unidad presupuestaria y la necesidad de respetar el procedimiento legislativo presupuestario, por lo cual la prohibición descansa sobre dos pilares: el principio de unidad presupuestaria, que exige la homogeneidad material del documento legal presupuestario; y el respeto del procedimiento legislativo presupuestario, que presenta particularidades frente al ordinario como consecuencia del especial reparto constitucional de poderes en la materia financiera.

En este marco, el artículo 47 de la Constitución Francesa de 1958, en su traducción señala “*El Parlamento vota los proyectos de ley de finanzas en las condiciones establecidas por una ley orgánica (...) Si la Asamblea Nacional no ha votado un proyecto de ley en primera lectura dentro de los cuarenta días siguientes a su presentación, el Gobierno lo remite al Senado, que debe pronunciarse en un plazo de quince días. El procedimiento sigue entonces las condiciones establecidas en el artículo 45 (...) Si el Parlamento no ha votado en un plazo de setenta días, las disposiciones del proyecto podrán entrar en vigor mediante decreto. (...)*”.

A partir de ello, se advierte la anulación de diversas disposiciones por parte del Conseil Constitutionnel francés al calificarlas como “cavaliers budgétaires”, entre las que tenemos la Decisión N.º 2025— 874 DC del 13 de febrero de 2025, que declara la inconstitucionalidad de los artículos 108, 155, 174, 176, 177, 179, 180, 181, 187 y 194 de la Ley de Finanzas de Francia de 2025 al ser contrarios a su Constitución, siendo el argumento central (párrafos 98 y 115) que estas disposiciones **“no pertenecen a una ley de finanzas”**, es decir conforme advierte el Consejo, no se refieren a ingresos, gastos, deuda, flujo de caja o contabilidad pública; similar criterio se advierte también en la **Decisión N.º 2023— 862 DC del 28 de diciembre de 2023, que declara la inconstitucionalidad de los artículos 31, 108, 109, 190, 193, 197, 198, 199, 208, 215, 233, 239 y 242 de la Ley de Finanzas de 2024 por ser contrarios a la Constitución; Decisión 2022— 842 DC, referente a la Ley de Finanzas de 2023; en donde el Consejo censuró 7 artículos**, y entre ellos, se anuló una disposición sobre la **contribución fiscalizada EPTB / GEMAPI** por no pertenecer al dominio exclusivo o compartido de las leyes de finanzas definido por la Ley Orgánica.

Asimismo, tenemos la **Decisión 2020— 813 DC de 28 de diciembre de 2020, en donde el Consejo anuló 7 artículos (166, 172, 187, 219, 235, 237 y 238) de la Ley de Finanzas 2021**, entre las cuales el Artículo 235 permitía una excepción a la regla de separación entre el diseño y la ejecución de contratos para proyectos de renovación energética bajo el “Plan de Recuperación”, al considerar que la misma es una norma de Derecho de la Contratación Pública, por lo cual el Con-

sejo dictaminó que, aunque el Plan de Recuperación fuera una prioridad económica, la regla técnica de cómo se contrata una obra no afecta el monto de los créditos ni la contabilidad estatal de forma directa, es decir no impactaba directamente en los recursos, cargas, deuda o contabilidad del Estado.

Por otro lado se tiene la Decisión 2017— 758 DC de 28 de diciembre de 2017, en donde el Consejo anuló 31 artículos por ser “cavaliers” (la mayoría de oficio), de la Ley de Finanzas 2018, entre los cuales el Artículo 32 (Jubilación empresarial), permitía a los beneficiarios de contratos de jubilación suplementaria obligatoria rescatar sus derechos en capital en lugar de renta en ciertas condiciones; en tal sentido el Consejo determinó que era una norma de Derecho de Seguros/Seguridad Social sin impacto financiero estatal; por otro lado se tiene el artículo 127 (Informes APL), el cual imponía al Gobierno la obligación de presentar un informe sobre la creación de una base de datos de viviendas para beneficiarios de ayudas al alquiler (APL); habiendo considerado el Consejo que la solicitud de informes sobre bases de datos administrativas no tiene carácter presupuestario, ya que no modifica los recursos ni las cargas del ejercicio.

La experiencia francesa es relevante para el análisis boliviano porque, al igual que en Bolivia, la CPE francesa no contiene una cláusula de prohibición expresa tan específica como la Ley fundamental alemana (Grundgesetz) en el artículo 110.4, y la interdicción de los *cavaliers budgétaires* ha sido construida jurisprudencial y doctrinalmente sobre la base de los principios generales del derecho constitucional presupuestario, ofreciendo un contraste revelador, es decir, mientras el sistema francés,

mediante la reciente Decisión 2025— 874 DC del 13 de febrero de 2025, expulsó diez artículos de su Ley de Finanzas por carecer de contenido financiero directo — *como la creación de entes administrativos (Art. 177) o informes sectoriales (Art. 176)*— , el sistema boliviano bajo la égida de la SCP 0028/2016 permitió que el Presupuesto General del Estado se convirtiera en un ‘código ómnibus’; por lo cual se puede advertir que la lección francesa es clara, la protección de la democracia deliberativa exige que lo que no es estrictamente financiero sea tramitado por la vía legislativa ordinaria, un estándar que el TCP boliviano solo ha empezado a recuperar tímidamente con el test de conexidad de la SCP 0017/2025, por lo cual esta trayectoria confirma la viabilidad del estándar de contención rigurosa que el TCP construyó entre 2012 y 2015 sin disponer de una cláusula constitucional expresa de prohibición.

4.8.3. La Corte Constitucional de Colombia: El test de conexidad como estándar interamericano

La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia constituye el referente comparado más explícitamente citado por el TCP boliviano, y su análisis en detalle resulta imprescindible para evaluar tanto la corrección de la recepción que el TCP ha realizado como las posibilidades de enriquecimiento que una recepción más sistemática ofrecería.

Bajo esta premisa, la Sentencia C— 006/12, de 18 de enero de 2012, sentó el estándar general del test de conexidad en el control constitucional de las leyes de presupuesto colombianas: en virtud del principio de unidad de materia, una ley general de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ella se persigue. Esa formulación — que

el TCP boliviano recibió directamente en la SCP 2056/2012 y en la SCP 1911/2013— tiene en el sistema colombiano una operatividad específica: la Corte aplica un *escrutinio calificado* para verificar si las disposiciones incorporadas en la ley anual de presupuesto guardan una relación directa con la ejecución de ingresos y gastos del año, sin que esa verificación pueda eludirse mediante la invocación genérica de la *política económica del Estado*.

En esa misma línea evolutiva, la Sentencia C— 167/21, de la Corte Constitucional colombiana ratificó el test de conexidad estricto al establecer la regla de oro para la validez de las disposiciones presupuestarias: el vínculo con la ejecución de ingresos y gastos del año debe ser directo; están prohibidas las modificaciones de materias sustantivas de leyes permanentes; y el cumplimiento estricto de la temporalidad anual es requisito de validez formal.

Complementariamente, la Sentencia C— 178/21, en la misma línea, estableció que es completamente ajeno al contenido prefigurado de la ley anual de presupuesto la creación de nuevas rentas permanentes, que debe realizarse mediante leyes ordinarias que garanticen un debate democrático pleno.

Ahora bien, en términos de teoría constitucional, la divergencia entre el test de conexidad estricto de Colombia y la laxitud de la doctrina del ámbito eventual (SCP 0028/2016) de Bolivia trasciende la mera técnica presupuestaria para situarse en la esfera de la legitimidad del procedimiento legislativo; es decir, mientras el modelo colombiano opera como un mecanismo de salvaguarda de la reserva de ley sustantiva, el estándar boliviano de 2016 incurrió en una validación del frau-

de a la configuración legislativa ordinaria. Al admitir vínculos remotos o teleológicos con la “política económica general”, el Tribunal Constitucional Plurinacional desarticuló el principio de unidad de materia, permitiendo que la Ley de Presupuesto General del Estado funcionara como un vehículo de deslegalización encubierta.

Bajo este esquema defectuoso, disposiciones de carácter permanente y naturaleza punitiva eludieron el rigor del debate parlamentario pleno y las facultades de enmienda, vulnerando el principio de seguridad jurídica; en consecuencia, el giro jurisprudencial de 2025 representa una necesaria reconstitucionalización del presupuesto, restaurando su función de límite al poder ejecutivo y alineando la praxis nacional con los estándares de conexidad funcional exigidos en el derecho comparado y el bloque de constitucionalidad.

Un hito fundamental de esta convergencia es la SCP 0017/2025, que marca la maduración del control de constitucionalidad en la región; al haberse identificado que el Ejecutivo tiende a instrumentalizar las leyes de trámite especial (Presupuesto o Plan de Desarrollo) para insertar normas de naturaleza punitiva que, en un proceso legislativo ordinario, enfrentarían mayor resistencia y escrutinio.

En este marco, la Corte colombiana, mediante el test de conexidad estricto, y el TCP boliviano, al recuperar el rigor de la unidad de materia, concluyen que el ejercicio del *ius puniendi* y la modificación de regímenes sancionatorios requieren de un debate democrático pleno; esta sintonía jurisprudencial confirma que el estándar de 2025 en Bolivia no es un fenómeno aislado, sino la adopción de una barrera de contención frente

a la deslegalización de materias sustantivas bajo el pretexto de la eficiencia económica.

A partir de ello, se colige que la fiscalización de los contenidos eventuales exige un análisis que trascienda la mera verificación de la conexidad funcional para adentrarse en la protección de las garantías procedimentales; en este sentido, la doctrina contemporánea identifica que la inserción de disposiciones ajenas a la materia fiscal constituye una patología procesal que denominamos vicio de procedimiento por elusión del debate ordinario, el cual representa una defraudación a la deliberación democrática articulada sobre tres ejes fundamentales:

- 1. La ruptura de la igualdad de armas legislativas.** Los procedimientos presupuestarios suelen estar “mutilados” en términos de técnica parlamentaria: plazos de caducidad perentorios, limitaciones severas al derecho de enmienda y una concentración de la iniciativa en el Ejecutivo, que permiten insertar normas sancionatorias o sustantivas en este canal, que impide que las minorías parlamentarias y los sectores afectados ejerzan un control real, produciendo una asimetría deliberativa que impactan en los derechos constitucionales.
- 2. El “Fraude a la Constitución” por desviación de poder.** Se configura un fraude a la Constitución cuando se utiliza un poder (la facultad de presentar el presupuesto) para un fin distinto al previsto (reformular leyes permanentes); por lo cual la elusión del debate ordinario busca evitar la visibilidad y el escrutinio social que acompaña a las leyes sustantivas, refugiendo normas

controvertidas bajo la urgencia y la complejidad técnica de los cuadros contables presupuestarios.

- 3. Vulneración del principio de transparencia y seguridad jurídica:** La elusión del cauce ordinario fragmenta el ordenamiento, ello implica que un ciudadano no espera encontrar una modificación al régimen de decomisos o sanciones administrativas en el anexo de una ley anual de ingresos y gastos, por lo cual esta dispersión normativa impacta el Derecho vigente y degrada la seguridad jurídica al introducir reformas permanentes mediante leyes de caducidad anual.

Por lo cual, cabe precisar que la SCP 0017/2025 de Bolivia, al declarar que el presupuesto no puede contener facultades punitivas permanentes, reconoce implícitamente que estas materias han sido “sustraídas” de su cauce natural. Al igual que en Colombia, se castiga la desviación procesal, reafirmando que el presupuesto es un instrumento de gestión fiscal y no un “cheque en blanco” para la acumulación normativa arbitraria. En última instancia, la divergencia histórica entre ambos países demuestra que los estándares de control más laxos — como los que Bolivia experimentó entre 2016 y 2022— son los que habilitan las desviaciones presupuestarias más profundas e irreversibles.

4.8.4. El Tribunal Constitucional Peruano: La especialidad presupuestaria y lo constitucionalmente imposible

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú ha configurado un robusto marco dogmático para el derecho presupuestario, destacando inicialmente la **Sentencia 0047**—

2004— AI/TC , en la cual destacó que con la denominación “ley” se puede identificar un conjunto heterogéneo de normas con idéntico rango, pero con procedimientos de aprobación diferenciados como el caso de la Ley de Presupuesto del Sector Público, el cual es una “ley ordinaria de naturaleza especial”, ello al establecer que la *“Ley de Presupuesto de la República: Los artículos 78.º, 79.º y 80.º de la Constitución especifican las particularidades del modo de producción de la Ley de Presupuesto; se trata por ello de una ley distinta a la ley ordinaria y a la ley orgánica.(...)”*, es decir, la singularidad reside en su función rectora de la administración financiera del Estado; por lo cual la ley debe ser un reflejo equilibrado de la totalidad de ingresos y gastos proyectados para un año fiscal concreto, condicionando su validez al cumplimiento estricto de requisitos de forma, materia y temporalidad que el Congreso debe observar inexcusablemente.

Por otro lado, la **Sentencia 0004— 2004— CC/TC** de 31 de diciembre de 2004, profundiza en la dimensión sustantiva de la actividad presupuestal a través de la sistematización de sus principios rectores, es decir, su alcance es fundamentalmente integrador, pues establece que principios constitucionales en materia presupuestaria y las características del presupuesto, entre ellos desarrolla.: 1) Principio de legalidad (reserva de ley para captar ingresos y autorizar gastos); 2) Principio de competencia acota que dicho principio: “constituye la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales (...)”.; 3) Principio de justicia presupuestaria (Contemplado en los artículos 16.º y 77.º de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la capta-

ción de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común); 4) Principio de equilibrio financiero (Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país); 5) Principio de unidad (Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.); 6) Principio de exactitud (Que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración); 7) Principio de anticipación (la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.); 8) Principio de anualidad (El presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia) ; 9) Principio de programación (Proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.); 10) Principio de estructuración (La configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que

comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía); 11) Principio de no afectación (Recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos).

Bajo este entendimiento, el Tribunal precisa que el presupuesto despliega una doble función en la separación de poderes: como acto de «previsión», al comparar ingresos y gastos fiscales; y como acto de «autorización», al fijar las competencias del Órgano Ejecutivo mediante límites cualitativos (finalidad), cuantitativos (montos máximos) y temporales (caducidad anual).

Finalmente, el Tribunal Constitucional peruano, en la Sentencia 0003— 2013— PI/TC de 03 de septiembre de 2015, a tiempo de declarar la inconstitucionalidad de la prohibición de negociación colectiva para incrementos salariales de los trabajadores de las Administración Pública contenida en el artículo 6 de la Ley 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, elaboró el principio de *especialidad y exclusividad* de la ley de presupuesto, sistematizando que toda disposición que supere el año fiscal es inconstitucional y que existen ciertas materias que resultan *constitucionalmente imposibles* de regular en sede presupuestaria, por lo cual, la calificación de algunas reformas como *constitucionalmente imposibles* en sede presupuestaria — no meramente inconstitucionales por vicio procedimental— es una innovación conceptual que la jurisprudencia boliviana no ha adoptado explícitamente pero que el test de conexidad funcional de la SCP 0017/2025 aproxima de manera significativa.

Para los fines del presente análisis, la contribución del TC peruano más relevante es la distinción entre la *inconstitucionalidad formal* — la disposición está incluida en la ley incorrecta— y la *inconstitucionalidad material implícita* — hay materias que la propia naturaleza constitucional de la ley presupuestaria hace imposible regular mediante ella, independientemente de que la Constitución lo prohíba explícitamente—. Esa distinción permitiría al TCP boliviano enriquecer el test de conexidad funcional con una dimensión adicional, no solo verificar si la disposición guarda conexidad con las finanzas del ejercicio, sino también si la materia regulada pertenece a alguna de las categorías que son *constitucionalmente imposibles* en sede presupuestaria — tipos penales, creación de tributos nuevos, reformas estructurales de leyes codificadas—.

4.8.5. La jurisprudencia italiana: El contenido eventual y sus límites

La doctrina italiana del *contenuto eventuale* de la *legge di bilancio* — desarrollada a partir del artículo 81.3 de la Constitución italiana, que establece que la ley de presupuestos no puede innovar el ordenamiento jurídico— es el antecedente comparado más directo de la distinción contenido necesario/ contenido eventual que la SCP 0028/2016 introdujo en el derecho presupuestario boliviano, aunque no se documenta una recepción explícita de ese antecedente en la argumentación del TCP.

La experiencia italiana es relevante para el análisis boliviano por su aspecto negativo: la práctica de incorporar en la *legge finanziaria* — la ley de acompañamiento presupuestario italiano— materias de dudosa conexión con los presupes-

tos generó una crítica doctrinal tan intensa que derivó en una reforma de la Ley N.º 362 de 1988, que restringió significativamente el contenido material de ese instrumento y prohibió explícitamente la incorporación de nuevos impuestos, tasas o contribuciones especiales. Esa historia italiana de expansión permisiva seguida de reforma restrictiva es el ciclo que Bolivia parece estar transitando: la doctrina del ámbito eventual amplió permisivamente el contenido de la LPGE, y la jurisprudencia reciente, desde la resistencia dogmática en las disidencias de la SCP 0077/2023 hasta la materialización del test restrictivo en la SCP 0017/2025 inicia una corrección que la reforma legislativa que el Capítulo VI propone debe consolidar.

4.9. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL COMPLETA: SISTEMATIZACIÓN CRÍTICA Y MAPA ANALÍTICO

4.9.1. El mapa de la oscilación pendular

La sistematización de la totalidad de la línea jurisprudencial —desde la SCP 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025— permite construir el siguiente mapa analítico que la obra propone como instrumento de evaluación del comportamiento del TCP en materia presupuestaria:

Primera fase — Contención rigurosa (2012–2015):

- Sentencias: SCP 2056/2012 (hito), SCP 1911/2013 (reconceptualizadora), SCP 0100/2014 (confirmatoria), SCP 1067/2014 (confirmatoria), SCP 0076/2015 (confirmatoria con tensión interna).
- Estándar: Especialidad material estricta; anualidad rígida; expulsión directa del contenido prohibido; reser-

va de ley inviolable.

- Referentes comparados: CC Colombia (C— 006/12), TC España (STC 76/1992).
- Efecto sobre el comportamiento ejecutivo: Contención declaratoria; escaso impacto disuasorio sobre el comportamiento legislativo del Ejecutivo. Expulsión de contenidos impertinentes (consulta previa, tipos penales) y protección de la reserva de ley ordinaria.

Segunda fase — Permisividad eclética (2016–2022):

- Sentencias hito de ruptura SCP 0076/2015 (inicio del rigorismo procesal de improcedencia), SCP 0028/2016 (hito de ruptura dogmática) y SCP 0054/2019 (corrección puntual bajo marco permisivo).
- Doctrina: Institucionalización de la distinción entre ámbito esencial (núcleo) y ámbito eventual (política económica); establecimiento de la ultraactividad de las normas presupuestarias.
- Efecto: El presupuesto se transforma en una “macroley” de reformas estructurales permanentes; se desplaza la carga de la argumentación hacia el impugnante, dificultando el control de fondo, y una expansión significativa de las desviaciones; base jurisprudencial de reformas tributarias, penales y sectoriales vía presupuestaria.

Tercera fase — Corrección parcial (2023–2025):

- Hitos: Votos Disidentes de la SCP 0077/2023 (reivindicación de la unidad de materia frente a la improce-

dencia de mayoría) y SCP 0017/2025 (corrección más profunda y retorno al test de conexidad).

- Estándar emergente: El test de conexidad técnica y financiera; exigencia de socialización obligatoria para normas que afecten sectores sociales en leyes aprobadas por “silencio legislativo” (Art. 158.I.11 CPE).
- Efecto: Caracterización del presupuesto sin debate como «ley en sentido formal», inhabilitada para restringir derechos fundamentales o crear competencias administrativas permanentes, y si bien no alcanza el estándar de la primera fase; la doctrina del ámbito eventual no es formalmente abandonada, pero sí severamente restringida.

4.9.2. La oscilación pendular como patrón funcional al hiperpresidencialismo

La oscilación entre las tres fases no puede explicarse exclusivamente por consideraciones de lógica jurídica interna, su correlación con el ciclo político boliviano — la primera fase corresponde a los primeros años del TCP con mayor autonomía decisional relativa; la segunda fase coincide con la consolidación del hiperpresidencialismo bajo el ciclo Morales— Arce; la tercera fase emerge en el período de mayor tensión institucional post— 2022, sugiere que la jurisprudencia presupuestaria del TCP ha respondido, en mayor medida de lo deseable para un tribunal constitucional, a los condicionamientos del contexto político— institucional.

Ese fenómeno — que la ciencia política denomina *judicial responsiveness* o *judicial deference* al poder político— no es exclusivo de Bolivia ni implica necesariamente mala fe ins-

titucional; toda vez que los tribunales constitucionales operan dentro de sistemas de poder en los que su independencia nunca es completa, y la racionalidad de la autocontención frente a un Ejecutivo con mayoría parlamentaria y capacidad de reforma constitucional puede ser elevada cuando el costo político de la confrontación excede los beneficios institucionales de la independencia decisional. Lo que la tesis de la obra sostiene no es que el TCP haya actuado de mala fe, sino que — cualquiera que sea su motivación— las consecuencias de la SCP 0028/2016 y del silencio jurisdiccional de 2016–2022 sobre la integridad del instrumento presupuestario boliviano han sido devastadoras, y que esa devastación no puede ser corregida exclusivamente por vía jurisprudencial.

4.9.3. La *aquiescencia activa y pasiva del TCP*

La tesis de la obra caracteriza la conducta del TCP como *aquiescencia* — activa en la SCP 0028/2016 y pasiva en el silencio jurisdiccional de 2016— 2022, y esa caracterización merece una evaluación crítica que reconozca tanto sus elementos de verdad como sus límites de precisión.

La **aquiescencia activa** de la SCP 0028/2016 no es un sinónimo de complicidad con el Ejecutivo, la doctrina del ámbito eventual tiene antecedentes en sistemas comparados respetables — la STC 76/1992 española, el *contenuto eventuale* italiano— y el TCP pudo razonablemente considerar que una doctrina que admite un contenido eventual sujeto a condiciones de admisibilidad era más operativa que un estándar de contención absoluta que el Ejecutivo continuamente transgredía. El error no fue la distinción entre ámbito esencial y ámbito eventual, sino: (a) la definición elástica del ámbito eventual

mediante el concepto de *política económica general*; (b) la regla de ultraactividad, incompatible con el principio constitucional de anualidad; y (c) el desplazamiento de la carga de argumentación hacia el impugnante, que invirtió la lógica del control constitucional.

Por su parte, la aquiescencia pasiva del período 2016–2022 y parte de 2023 exhibe una complejidad mayor, si bien el TCP requiere de la activación por actores legitimados, su silencio no fue absoluto, sino selectivo, es decir, la SCP 0054/2019 es el ejemplo paradigmático: el Tribunal ejerció un control minimalista sobre una norma de parentesco, pero evitó confrontar la arquitectura de la desviación presupuestaria que ya para entonces era evidente, esta inacción se agravó con la SCP 0077/2023, donde el Tribunal perfeccionó la técnica de la evasión mediante la declaratoria de improcedencia por “falta de carga argumentativa”; por lo cual al elevar el umbral de admisibilidad a niveles prohibitivos, el TCP no solo actuó con pasividad, sino que blindó procesalmente las mutaciones impositivas de la LPGE, sin embargo, eso no exime al TCP de responsabilidad institucional por no haber formulado *advertencias preventivas* sobre el contenido de las LPGE en el ámbito de su función consultiva, pero sí matiza la afirmación de que el silencio equivale a aprobación.

Con esas precisiones, la afirmación sobre la aquiescencia del TCP se mantiene, así, el TCP contribuyó — activamente mediante la SCP 0028/2016, pasivamente mediante el silencio de 2016–2022— a la consolidación de un entorno jurisprudencial que habilitó las desviaciones del período, esa contribución, cualquiera que sea su grado de voluntariedad, hace del

TCP uno de los actores institucionales cuya reforma o fortalecimiento resulta imprescindible para restaurar la integridad del instrumento presupuestario en Bolivia, por ello, la restauración de la integridad presupuestaria en Bolivia no depende únicamente de reformas legales, sino de una re— institucionalización del TCP que garantice un retorno definitivo a los estándares de conexidad funcional estricta, tal como ha comenzado a vislumbrarse en la reciente SCP 0017/2025.

4.9.4. El efecto de la vinculatoriedad del precedente sobre la línea

La existencia de sentencias contradictorias dentro de la misma línea jurisprudencial — la SCP 1911/2013 y la SCP 0028/2016 no pueden ser simultáneamente correctas en sus aspectos centrales— plantea un problema específico para el operador jurídico que deba aplicar el precedente constitucional boliviano en materia presupuestaria. La regla general del derecho constitucional boliviano es que, ante sentencias contradictorias del mismo tribunal sobre el mismo problema jurídico, debe aplicarse el estándar más protector de los derechos fundamentales en aplicación de la doctrina del “**estándar jurisprudencial más alto**”, desarrollado en las SSCPP No. 2233/2013 de 16 de diciembre y 0087/2014— S3 de 27 de octubre, es decir, la invocación y aplicación de un precedente que sea escogido dentro del contexto de la línea jurisprudencial ya no solamente se fija en el criterio temporal del mismo, sino sobre todo aquél que sea exponente del estándar más alto de protección del derecho. Entendimiento que no se limita al ámbito de la jurisprudencia interna del Tribunal Constitucional, sino que también comprende a la comparación con los precedentes

de tribunales Internacionales de Derecho Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme establecen los arts. 13.IV, 256.II y 410 de la CPE, por lo cual aplicado al campo presupuestario, esa regla conduce a la conclusión ya señalada: el estándar de la SCP 1911/2013 — que mejor protege la legalidad tributaria, la democracia deliberativa y la seguridad jurídica— prevalece sobre el estándar de la SCP 0028/2016, con independencia de la cronología de los fallos.

Esa conclusión tiene consecuencias prácticas para el litigante constitucional que pretenda impugnar disposiciones presupuestarias del período 2020— 2025: puede invocar la SCP 1911/2013 como estándar aplicable, argumentar que la SCP 0028/2016 debe ser desestimada por establecer un estándar menos protector que el precedente hito, permitiendo desestimar la doctrina del ‘ámbito eventual’ por regresiva , y construir la acción sobre el test tripartito — especialidad material, anualidad estricta, seguridad jurídica— que la sentencia reconceptualizadora elaboró. La SCP 0017/2025 — que retoman elementos sustanciales de la SCP 1911/2013— refuerzan esa estrategia argumental al mostrar que el propio TCP ha comenzado a revalidar el estándar de la primera fase.

4.10. ARTICULACIÓN INTER— CAPITULAR Y CONCLUSIONES

4.10.1. La línea jurisprudencial como espejo de la tesis central

El análisis de la línea jurisprudencial del TCP en materia presupuestaria —desde la SCP 2056/2012 hasta la SCP 0017/2025— confirma, desde el plano de la evidencia juris-

prudencial, la tesis central que la obra sostiene. El Tribunal Constitucional Plurinacional ha sido, durante el período analizado, un actor ambivalente en la protección de la integridad del instrumento presupuestario boliviano: guardián efectivo en la primera fase (2012–2015), facilitador activo de la desviación mediante la doctrina del ámbito eventual en la segunda (2016–2022), y corrector parcial en la tercera (2023–2025). Esa ambivalencia constituye uno de los factores explicativos —junto con el hiperpresidencialismo y el mecanismo de aprobación automática del artículo 158.I.11 CPE— del grado de colonización normativa que las LPGE del período 2020–2025 exhiben.

4.10.2. Conexión con el Capítulo V

El Capítulo V aplicará el test de conexidad funcional que emerge de la sistematización de la línea jurisprudencial —enriquecido con los aportes del derecho comparado examinados en este capítulo— al análisis disposición por disposición de las seis LPGE del período 2020–2025. Para cada disposición examinada, el Capítulo V verificará: (a) si integra el contenido necesario; (b) si puede justificarse como contenido eventual bajo el estándar más estricto de la SCP 0017/2025; y (c) si debe calificarse como contenido prohibido por carecer de conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas. El resultado de esa verificación —documentado en la tabla tipológica de desviaciones que el Capítulo V construirá— es la evidencia empírica que corrobora la tesis de la desviación estructural.

4.10.3. Conexión con el Capítulo VI

El Capítulo VI propondrá un conjunto de reformas cons-

titucionales, legislativas e institucionales orientadas a restaurar la integridad del instrumento presupuestario.

Desde la perspectiva del análisis jurisprudencial del presente capítulo, esas reformas deben incluir necesariamente: (a) la reformulación legislativa explícita del contenido admisible de la LPGE en términos que traduzcan el test de la SCP 0017/2025 en norma positiva vinculante para el Ejecutivo en la elaboración y para la Asamblea en la aprobación; (b) la modificación del artículo 158.I.11 CPE para introducir salvaguardas que impidan que la aprobación automática por silencio parlamentario habilite el acceso al ordenamiento de normas inconstitucionales; y (c) el establecimiento de un mecanismo de control preventivo de constitucionalidad sobre el proyecto de LPGE antes de su aprobación —análogo al control preventivo previsto en el artículo 202.7 CPE para proyectos de ley ordinarios— que permita al TCP pronunciarse sobre las disposiciones de dudosa constitucionalidad antes de que produzcan efectos jurídicos irreversibles.

TABLA SISTEMÁTICA FINAL

LÍNEA JURISPRUDENCIAL COMPLETA DEL TCP EN MATERIA PRESUPUESTARIA (2012-2025)

Fase	Sentencia	Fecha	Estándar	Función	Alineación CPE
I	S C P 2056/2012	16/10/2012	Especialidad material estricta: el presupuesto solo regula la actividad financiera estatal	Hito fundador	Alta
I	S C P 1911/2013	29/10/2013	Tripartita: unidad materia + anualidad + seguridad jurídica.	Reconceptualizadora	Máxima
I	S C P 0100/2014	10/01/2014	Reserva de ley penal; carga deliberativa	Confirmatoria + extensión	Alta
I	S C P 1067/2014	10/06/2014	Reserva de ley orgánica: prohibición de reformas administrativas permanentes.	Confirmatoria	Alta
I	S C P 0076/2015	04/09/2015	Rigorismo procesal: inicio de la evasión del fondo mediante declaraciones de improcedencia.	E v a s i ó n (Preámbulo) (tensión interna)	Media
II	S C P 0028/2016	01/03/2016	Ámbito eventual + Ultraactividad: las normas sobreviven al ejercicio fiscal	Ruptura (Vijar)	Baja
II	S C P 0054/2019	04/10/2019	Declaratoria parcial mínima (omisión de revisión doctrinal). Se aclara que la ambivalencia radica en que declara la inconstitucionalidad por la forma del nepotismo (siguiendo a 2013), pero mantiene vigente el marco doctrinal de la ultraactividad de 2016.	Corrección Aislada	Media

III	S	C	P	08/08/2023	Fractura doctrinaria: la mayoría elude el fondo (improcedencia), la minoría exige el test de especialidad	Transición (Disidencias)	Media — Alta
III	S	C	P	23/05/2025	Conexidad funcional directa e inmediata; socialización.	Corrección profunda	Alta

Nota. sobre la SCP 0077/2023: Aunque la Sala Plena evitó el fondo, la doctrina de resistencia (Voto Disidente) identifica que la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356 es inconstitucional porque: (i) su contenido es una reforma tributaria sustantiva (no una habilitación de gasto); (ii) su proyección cuantitativa es indeterminada (afecta a la totalidad del sector financiero); y (iii) su vigencia es indefinida, vulnerando la anualidad presupuestaria.

4.10.4. La confrontación de la SCP 0077/2023 con la doctrina del ámbito eventual

La SCP 0077/2023 de 8 de agosto no superó formalmente la doctrina de la SCP 0028/2016, por el contrario, la mayoría del Tribunal optó por la evasión jurisdiccional, es decir, pese a que el objeto de control era la modificación sustantiva de la alícuota del AA— IUE Financiero al 25% en la Ley 1356, el Tribunal declaró la improcedencia de la acción escudándose en una supuesta falta de carga argumentativa del impugnante. Esta decisión consolidó fácticamente la mutación constitucional, permitiendo que una reforma tributaria de vocación permanente sobreviviera amparada en la ultraactividad del presupuesto, sin un control de fondo que protegiera la reserva de ley específica.

La importancia de este fallo no reside en su parte resolutive, que evitó el fondo, sino en el quiebre del consenso doctrinal, es decir mientras la mayoría utilizó un formalismo

procesal para no expulsar la modificación de la alícuota del AA— IUE, la resistencia interna del Tribunal empezó a cuestionar si un impuesto sustantivo y permanente podía seguir refugiándose en el “ámbito eventual” de una ley anual, por lo cual esta omisión de control bajo el pretexto técnico de la “insuficiencia argumentativa” es el indicador más claro de la deferencia judicial hacia el Ejecutivo que la obra documenta como una patología del período 2016— 2022.

4.6.4. Los votos disidentes de la SCP 0077/2023

El valor jurídico de la SCP 0077/2023 reside en la fractura interna documentada en sus votos disidentes, los magistrados Franco Zamora, Cornejo Gallardo y Vargas Barañado denunciaron que el Tribunal debió ingresar al fondo para expulsar una norma que vulneraba la triple proyección del principio de especialidad (cualitativa, cuantitativa y temporal), para la disidencia, regular tributos de forma indefinida en una ley anual es incompatible con la seguridad jurídica y el modelo de economía plural (Art. 311.II.5 CPE), y aunque la mayoría mantuvo la vigencia del impuesto, estos votos sentaron la base argumental que finalmente prevalecería dos años después con la SCP 0017/2025, marcando el inicio del fin para la permisividad del ámbito eventual.

4.11. LA CORRECCIÓN PROFUNDA DE 2025 POR LA SCP 0017/2025 Y EL TEST DE CONEXIDAD FUNCIONAL

4.11.1. La SCP 0017/2025: contexto y naturaleza del pronunciamiento

La SCP 0017/2025, de 23 de mayo de 2025, constituye — al cierre del período examinado— el pronunciamiento más

ambicioso y más técnicamente elaborado del TCP en materia de control de constitucionalidad de las LPGE. Emitida en el marco de la acción de inconstitucionalidad abstracta presentada contra disposiciones de la Ley 1613/LPGE 2025 — particularmente las relativas a la regulación del control de precios de alimentos y la habilitación para el decomiso de productos por parte de entidades estatales—, la sentencia adoptó el test de conexidad funcional como criterio central de constitucionalidad y lo formuló con un nivel de precisión técnica notablemente superior al de cualquier pronunciamiento previo de la línea jurisprudencial.

La sentencia adoptó el test de conexidad funcional como criterio central de constitucionalidad, operando una reconducción de la línea jurisprudencial hacia el rigorismo de la primera fase (2012— 2015) y formulándolo con un nivel de precisión técnica notablemente superior al de cualquier pronunciamiento previo

El contexto en que emerge la SCP 0017/2025 que declaró la inconstitucionalidad de los parágrafos I y II de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1613 - LPGE 2025, presenta elementos de notable convergencia para la corrección del estándar: (a) la recomposición parcial de la independencia del TCP respecto del ciclo político dominante; (b) la acumulación de desviaciones tan ostensibles emergentes en la LPGE 2025, que no solo incorporó aspectos vinculados con la confiscación de alimentos, sino también a mercados de carbono, pignoración de reservas del BCB, que su defensa bajo el criterio de la política económica general resultaba argumentativamente insostenible incluso bajo el estándar permisivo de la SCP

0028/2016; (c) la presión doctrinal generada por la literatura jurídica — incluyendo el análisis del tipo que la obra que este capítulo integra anticipa— sobre la incoherencia del estándar vigente con la arquitectura constitucional presupuestaria; y (d) el antecedente de los votos disidentes a la SCP 0077/2023, habiendo sido rehabilitado el principio de especialidad y creado las condiciones argumentativas para una corrección más profunda.

4.11.2. El test de conexidad funcional directa e inmediata

La ratio decidendi de la SCP 0017/2025 puede formularse en los siguientes términos: *Las disposiciones incorporadas en la Ley del Presupuesto General del Estado deben acreditar una conexidad funcional, directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas del ejercicio autorizado. Las disposiciones que carezcan de esa conexidad — independientemente de que puedan vincularse genéricamente con la política económica del Estado— deben ser expulsadas del ordenamiento por vulnerar los principios de unidad de materia, anualidad y especialidad presupuestaria. Adicionalmente, las disposiciones aprobadas mediante el mecanismo de silencio legislativo del artículo 158.I.11 de la CPE requieren demostración de haber sido objeto de un proceso de socialización con los sectores afectados.*

El test de conexidad funcional que la SCP 0017/2025 articula opera mediante tres preguntas sucesivas que el TCP — y, con carácter preventivo, las comisiones parlamentarias— debe aplicar a cada disposición cuya constitucionalidad se cuestione:

Primera pregunta: ¿La disposición integra el contenido necesario de la ley presupuestaria, definido como la expresión cifrada de la previsión de ingresos, la habilitación de gastos, la determinación de la inversión pública, la previsión de la deuda pública y las normas que regulan la ejecución del presupuesto del ejercicio? Si la respuesta es afirmativa, la constitucionalidad de la disposición es plena y no requiere justificación adicional.

Segunda pregunta: Si la disposición no integra el contenido necesario, ¿puede justificarse como un complemento funcional, directo e inmediato de la ejecución de las finanzas públicas del ejercicio? La conexidad exigida debe ser *directa* — no mediada por cadenas causales largas— e *inmediata* — no proyectada sobre ejercicios futuros—. Las regulaciones que operan sobre el ordenamiento con vocación de permanencia, que modifican leyes codificadas, que crean o extinguen tributos, o que regulan materias sectoriales ajenas a la programación del ejercicio no satisfacen este requisito.

Tercera pregunta: ¿La disposición fue objeto de un proceso de socialización adecuado con los sectores afectados, especialmente en el caso de aprobación por silencio legislativo del artículo 158? I. 11 CPE? La exigencia de socialización previa introducida por la SCP 0017/2025 constituye una innovación respecto de la doctrina precedente: el TCP boliviano vinculó la validez constitucional de las disposiciones aprobadas por vía de silencio legislativo a la acreditación de un proceso participativo previo, incorporando así al control de constitucionalidad presupuestaria una dimensión procedimental— democrática que ninguna sentencia anterior había articulado con esa pre-

cisión.

4.11.3. Alcances y limitaciones de la corrección: por qué no es el retorno completo a la primera fase

Pese a su carácter sustancialmente más restrictivo que la doctrina del ámbito eventual, la SCP 0017/2025 no representa el retorno completo al estándar de la SCP 1911/2013 por tres razones que el análisis debe precisar con honestidad intelectual.

Primera limitación: La SCP 0017/2025 no declaró formalmente superada ni derogada la doctrina del ámbito eventual de la SCP 0028/2016. Al no hacerlo expresamente, dejó abierta la posibilidad de que en futuros pronunciamientos el TCP interprete el test de conexidad funcional como una modalidad refinada del criterio del ámbito eventual, antes que como una ruptura con él. Esa ambigüedad en la relación entre la SCP 0017/2025 y la SCP 0028/2016 genera incertidumbre para el operador jurídico que deba litigar sobre la base del precedente vigente.

Segunda limitación: El test de conexidad funcional de la SCP 0017/2025, aunque más exigente que el criterio de la SCP 0028/2016, sigue siendo un estándar de control judicial ex post — solo operable una vez que la LPGE ha sido promulgada e impugnada— sin mecanismo de control preventivo que opere sobre el proyecto antes de su aprobación. El carácter ex post del control significa que las desviaciones producen efectos jurídicos — recaudación tributaria, aplicación de sanciones, ejecución de operaciones financieras— antes de ser corregidas, generando los daños institucionales parcialmente

irreversibles.

Tercera limitación: La exigencia de socialización previa para las disposiciones aprobadas por silencio legislativo, aunque valiosa como estándar, no aborda la causa estructural del problema: el mecanismo del artículo 158.I.11 CPE que permite la aprobación automática de la totalidad del proyecto presupuestario — incluidas las disposiciones extralimitadas— mediante la inacción de la Asamblea. Sin una reforma de ese mecanismo, o sin la introducción de un control preventivo de constitucionalidad sobre el proyecto presupuestario, el estándar de la SCP 0017/2025 continuará operando como corrección reactiva insuficiente frente a una estructura institucional que favorece la colonización normativa presupuestaria.

Con esas limitaciones precisadas, la SCP 0017/2025 representa el pronunciamiento del TCP más alineado con el constitucionalismo presupuestario contemporáneo —la *Be-packungsverbot* alemana, la interdicción de los *cavaliers budgétaires* francesa, el test de conexidad estricto de la Corte Constitucional de Colombia — desde la SCP 1911/2013—. Su valor como plataforma para la reforma legislativa que el Capítulo VI propone no puede ser sobreestimado: el test de conexidad funcional directa e inmediata, convertido en norma positiva mediante la reforma de la Ley 2042 o la incorporación de una cláusula constitucional análoga al artículo 110.4 GG o al artículo 134.7 CE, clausuraría el espacio de discrecionalidad que la SCP 0028/2016 había abierto y que las desviaciones del período 2020–2025 explotaron.

4.11.4. La exigencia de socialización: una innovación de alcance prospectivo

El elemento más novedoso de la SCP 0017/2025 — la exigencia de socialización previa de las disposiciones aprobadas por silencio legislativo— merece un análisis específico por su significación para el constitucionalismo boliviano plurinacional.

La CPE de 2009 incorporó, en múltiples disposiciones, la noción de participación y consulta previa como elemento constitutivo de la legitimidad de las decisiones que afectan a derechos o intereses de sectores específicos. El artículo 30.II.15 garantiza el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas originarios campesinos; el artículo 241 consagra el derecho de la sociedad civil organizada a participar en el diseño de las políticas públicas. La SCP 0017/2025 articuló esos mandatos constitucionales con la especificidad del proceso presupuestario: cuando la LPGE se aprueba por silencio legislativo — mecanismo que, como se ha analizado, sustituye la deliberación parlamentaria por la inacción— la falta de debate en la Asamblea debe compensarse, para que las disposiciones sustantivas sean constitucionalmente válidas, con una demostración de que los sectores afectados tuvieron oportunidad de conocer y pronunciarse sobre ellas.

Esa innovación tiene tres consecuencias prácticas de primer orden. Primero, impone al Ejecutivo la carga de documentar el proceso de socialización de las disposiciones adicionales del proyecto presupuestario, lo que introduce un elemento de transparencia *ex ante* que el proceso presupuestario boliviano no había conocido. Segundo, proporciona a los sectores econó-

nicos y sociales afectados por disposiciones presupuestarias una vía argumental adicional para impugnarlas: si el Ejecutivo no puede acreditar que las disposiciones fueron socializadas, la declaratoria de inconstitucionalidad puede fundarse en el déficit procedimental, sin necesidad de demostrar la ausencia de conexidad funcional. Tercero, crea un incentivo para que la Asamblea Legislativa no se limite a dejar transcurrir el plazo del artículo 158.I.11 CPE, sino que intervenga activamente en el proceso presupuestario, dado que la aprobación por silencio — a diferencia de la aprobación legislativa expresa— impone ahora una carga procedimental adicional sobre la validez de las disposiciones eventuales.

4.11.5. Evaluación integral de la corrección

La evaluación de la SCP 0017/2025 en el conjunto de la línea jurisprudencial que este capítulo ha reconstruido arroja un balance que puede formularse con la imagen de dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás.

Los dos pasos hacia adelante: el test de conexidad funcional directa e inmediata es técnicamente más preciso y operativamente más restrictivo que cualquier estándar de la segunda fase (2016–2022); la exigencia de socialización introduce por primera vez una dimensión procedimental— democrática en el control constitucional presupuestario boliviano.

El paso hacia atrás: la ausencia de una declaración formal de superación de la doctrina del ámbito eventual mantiene una zona de ambigüedad que el litigante oportunista puede explotar; la corrección sigue siendo *ex post* en ausencia de un mecanismo de control preventivo; y la modulación de efectos *ex*

nunc preserva los beneficios recaudatorios ya obtenidos mediante disposiciones declaradas inconstitucionales, debilitando el carácter disuasorio del control.

Esa evaluación confirma la tesis principal de la obra en su dimensión jurisprudencial: el TCP ha contribuido a la desviación presupuestaria — activamente mediante la SCP 0028/2016, pasivamente mediante el silencio de 2016–2022 y ha iniciado una corrección parcial con la SCP 0017/2025, pero esa corrección jurisprudencial no es suficiente por sí sola para restaurar la integridad del instrumento presupuestario. La reforma legislativa e institucional que el Capítulo VI propone es indispensable para completar la corrección que la jurisprudencia ha iniciado, pero no puede, por sus limitaciones estructurales como instrumento ex post de control abstracto.

Capítulo 5

Anatomía de la Usurpación mediante el

Test de Constitucionalidad

5.1. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS EMPÍRICO: METODOLOGÍA, PREMISAS Y ARQUITECTURA DEL CAPÍTULO

5.1.1. El propósito del análisis empírico en el conjunto de la obra

Sobre la base teórica construida en los capítulos precedentes — la constitución económica del Estado Plurinacional, el test de conexidad funcional directa derivado de la jurisprudencia del TCP, que despliega su función específica: someter las seis Leyes del Presupuesto General del Estado correspondientes al período 2020–2025 a un análisis dogmático sistemático, riguroso y disposición por disposición, que permita documentar con precisión jurídica el alcance, la naturaleza y la gravedad de las desviaciones del contenido constitucionalmente admisible del instrumento presupuestario boliviano. El análisis no es descriptivo ni estadístico: es hermenéutico— normativo. Cada disposición se examina a la luz del marco constitucional establecido por los artículos 321 a 323 de la CPE, del sistema normativo de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria y de la Ley 1178 SAFCO, y del estándar jurisprudencial que el Capítulo IV sistematizó; de esa confrontación entre la norma examinada y el parámetro constitucional emerge la clasificación dogmática que la obra propone.

Conviene precisar desde el inicio lo que el análisis de este capítulo no pretende o aspira a sustituir el pronunciamiento jurisdiccional del Tribunal Constitucional Plurinacional, cuya competencia exclusiva para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas emana del artículo 202 de la CPE y del artículo 24 del Código Procesal Constitucional. Tampoco persigue la exhaustividad aritmética de analizar cada uno de los cientos de disposiciones que componen el texto consolidado de las seis leyes anuales.

Lo que el análisis ofrece es algo cualitativamente distinto y analíticamente más productivo: la identificación sistemática de los patrones de desviación recurrentes, la clasificación tipológica de las disposiciones extralimitadas según su naturaleza jurídica, la cuantificación porcentual que permite evaluar la magnitud del fenómeno en cada gestión fiscal, y — sobre todo— la fundamentación dogmática precisa de por qué cada categoría de disposición identificada constituye contenido prohibido o contenido eventual de legalidad cuestionable, con indicación de las normas constitucionales y los precedentes jurisprudenciales específicos que sustentan esa calificación.

5.1.2. La metodología de clasificación

La categoría analítica central que articula el análisis de este capítulo es la tríada de contenido presupuestario desarrollada en el Capítulo III — contenido necesario, contenido eventual y contenido prohibido— cuyos criterios de delimitación quedaron establecidos en esa sede. Para los propósitos del análisis empírico, conviene precisar operativamente cada categoría con los elementos que permitan su aplicación consistente a cada disposición de las seis leyes anuales.

Contenido necesario o nuclear. Comprende el conjunto de disposiciones cuya presencia en la ley presupuestaria es constitucionalmente indispensable: la autorización cuantitativa de gastos e ingresos por partidas y programas (artículo 321.I— III de la CPE y artículo 1 de la Ley 2042), las normas de ejecución presupuestaria estrictamente vinculadas a la gestión del ejercicio fiscal autorizado (artículo 4 y ss. de la Ley 2042), las autorizaciones de endeudamiento para el ejercicio con monto, plazo y condiciones determinadas (artículo 322 de la CPE), y las disposiciones de cierre y evaluación del ejercicio presupuestario (artículos 37— 44 de la Ley 2042). Toda disposición que integre esta categoría es constitucional por definición: su presencia no solo es admisible sino obligatoria.

Contenido eventual. Abarca las disposiciones que no forman parte del núcleo mínimo de la ley presupuestaria, pero que mantienen una conexidad funcional con la ejecución del ejercicio fiscal autorizado suficiente para justificar su inclusión en la norma anual — siempre que esa conexidad sea directa, no diferida, y que la disposición no regule materias con vocación de permanencia en el ordenamiento—. El test de la SCP 0017/2025 — conexidad funcional, directa e inmediata— es el estándar aplicable para determinar qué disposiciones satisfacen el umbral de conexidad requerido. Dentro del contenido eventual, la obra distingue entre contenido eventual *razonable* — aquellas disposiciones que claramente satisfacen el test de conexidad— y contenido eventual de *legalidad cuestionable* — aquellas disposiciones que presentan una vinculación tenue o mediada con la ejecución del ejercicio, o que, sin exceder formalmente el test de conexidad, inciden sobre materias

que por su naturaleza estructural deberían regularse mediante ley sectorial—.

Contenido prohibido. Designa el conjunto de disposiciones que carecen de conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución financiera del ejercicio, sea porque su materia pertenece a reservas de ley materiales que la Constitución atribuye a otros instrumentos legislativos (reserva tributaria del artículo 323.II, reserva penal implícita, reserva de ley para la modificación de leyes codificadas), sea porque su vocación de permanencia excede la temporalidad del instrumento anual, sea porque modifican el ordenamiento en materias sectoriales ajenas al objeto financiero, o sea porque establecen habilitaciones en blanco al Ejecutivo sin los límites cuantitativos, temporales y materiales que el principio de legalidad presupuestaria exige. La presencia de disposiciones de contenido prohibido en la ley presupuestaria no genera automáticamente la nulidad del instrumento en su conjunto — el TCP ha optado por la inconstitucionalidad parcial—, pero sí acarrea la expulsión de las disposiciones extralimitadas del ordenamiento y, en el plano académico, la constatación de la desviación sistemática que la obra documenta.

5.1.3. La estructura del análisis

Seis leyes, con sus respectivos contextos políticos, institucionales y económicos, componen el corpus normativo analizado. Cada ley recibe un tratamiento que incluye: (a) caracterización del contexto de aprobación —condiciones políticas, económicas y el funcionamiento del mecanismo del artículo 158.I.11 de la CPE—; (b) descripción de la estructura formal —número y tipología de disposiciones—; (c) identificación del

contenido nuclear; (d) examen del contenido eventual razonable; (e) análisis pormenorizado del contenido prohibido, con fundamentación constitucional específica de cada categoría de desviación; y (f) síntesis cuantitativa mediante la aplicación de la tríada clasificatoria al universo total de disposiciones.

Sobre esa estructura individual, el capítulo construye en sus secciones finales el análisis transversal del período: los patrones recurrentes de desviación, la escalada cuantitativa de disposiciones prohibidas a lo largo del ciclo 2020–2025, los vectores temáticos de la colonización normativa y la evaluación de la relación entre los mecanismos institucionales descritos en la Introducción — aprobación automática, asimetría informativa, hiperpresidencialismo— y la dinámica de las desviaciones documentadas en cada gestión fiscal.

La tabla que sigue resume los datos agregados del análisis, cuya fundamentación detallada resulta esencial para la tesis del presente:

Ley	Gestión	Disposiciones totales	Contenido Nuclear (%)	Contenido Eventual (%)	Contenido prohibido (%)
Ley 1267	2020	47	25,5%	51,1%	51,1%
Ley 1356	2021	43	9,3%	62,8%	27,9%
Ley 1413	2022	13	46,2%	30,8%	23,0%
Ley 1493	2023	19	36,8%	21,1%	42,1%
Ley 1546	2024	24	29,2%	16,7%	54,1%
Ley 1613	2025	33	18,2%	24,2%	57,6%

Estos datos, cuya base analítica se desarrolla en las secciones subsiguientes, revelan una tendencia inequívoca, entre la Ley 1267 (gestión 2020) y la Ley 1613 (gestión 2025), el porcentaje de **contenido prohibido** alcanzó su pico histórico, pasando del 46,0% al **57,6%**. Este incremento de 11,6 puntos porcentuales en la colonización normativa demuestra que, si bien la Ley 1267 presentaba una mayor “hipertrofia” en volumen absoluto (137 preceptos), la Ley 1613 es la que posee la mayor densidad de materias ajenas en relación con su propia estructura.

El fenómeno de desplazamiento es evidente: mientras el contenido nuclear — el “núcleo indisponible” de ingresos y gastos— se mantiene en niveles críticos de fragilidad, la materia presupuestaria ha sido desbordada por disposiciones sectoriales permanentes, especialmente notable es la contracción del contenido eventual razonable, que en 2020 representaba casi la mitad de la norma (45,2%) y en 2025 apenas alcanza el 24,2%.

La dirección del fenómeno es irreversible bajo el esquema actual, es decir, a medida que el período 2020— 2025 se aproxima a su cierre, la ley presupuestaria se desnaturaliza, conteniendo cada vez menos planificación financiera genuina y más colonización normativa de materias prohibidas, consolidando la mutación constitucional como una práctica estructural del Estado Plurinacional.

5.2. LA LEY 1267 DE 20 DE DICIEMBRE DE 2019 — LPGE 2020: EL PUNTO DE PARTIDA Y EL PATRÓN INAUGURAL

La Ley 1267, promulgada el 20 de diciembre de 2019 por Jeanine Áñez Chávez, Presidenta Constitucional del Estado en el período de transición político— institucional posterior a la crisis electoral de octubre de 2019—, constituye el primer eslabón del período analizado y, al mismo tiempo, el término de comparación necesario para evaluar cuánto se agravó el fenómeno de colonización normativa durante el ciclo 2021–2025.

Su aprobación se produjo en el marco de una Asamblea Legislativa dominada por la bancada del Movimiento Al Socialismo — que conservaba su mayoría absoluta tras las elecciones de 2019— y un Ejecutivo de transición sin ese respaldo parlamentario, esa configuración política generó una dinámica singular: el Gobierno de Áñez careció de la capacidad para imponer reformas estructurales mediante la ley presupuestaria, dado que la mayoría legislativa contraria tenía incentivos para escrutarse el proyecto con mayor rigor.

5.2.1. Estructura de la Ley 1267

En este contexto, a continuación, tenemos la estructura de la Ley 1267 de 20 de diciembre de 2019, Ley del Presupues-

to General del Estado — Gestión 2020, la cual es.:

Estructura normativa	Detalle	Cantidad
Capítulos	Capítulo Primero (Disposiciones Generales, Arts. 1-4); Capítulo Segundo (Disposiciones Específicas, Arts. 5-27)	2
Artículos	Arts. 1 al 27	27
Disposiciones Transitorias	Primera a Sexta	6
Disposiciones Adicionales	Primera a Sexta	6
Disposiciones Finales	Primera a Sexta En la quinta (establece la vigencia de otras leyes)	6
Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias	Primera y Segunda	2
TOTAL		47

En este marco, cabe señalar que la Disposición Final Quinta de la Ley 1267, actúa como un repositorio de ultraactividad al mantener vigentes 139 disposiciones normativas, distribuidas en 23 leyes presupuestarias y modificaciones a dichas leyes presupuestarias desde las gestiones (2005— 2019); siendo este mecanismo de “ultractividad sistémica” la que convierte a la ley anual en un repositorio de vigencias permanentes, tensionando el principio de anualidad del Art. 321.III de la CPE, siendo dichos instrumentos normativos los siguientes.:

Instrumento normativo	Gestión / Año	Normas vigentes (arts. + disposiciones)
Ley N° 3302	2005	1 (Art. 10)
Ley PGE 2010	2010	13 (Arts. 13, 14, 17, 22, 23, 24, 28, 42, 43, 46, 50, 56, 62)
Ley N° 050	2010	3 (Arts. 6, 11, 13)
Ley N° 062 (PGE 2011)	2010	11 (Arts. 5, 9, 10, 11, 18, 22, 25, 26, 27, 33, 40)
Ley N° 111	2011	1 (DA Primera)
Ley N° 169	2011	1 (Art. 13)
Ley N° 211 (PGE 2012)	2011	6 (Arts. 5, 8, 18, 24, 30 + DT Primera)
Ley N° 233	2012	1 (DA Segunda)
Ley N° 291	2012	5 (Arts. 6, 10 + DA Primera, Cuarta, Décimo Tercera)
Ley N° 317 (PGE 2013)	2012	9 (Arts. 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 19 + DA Segunda)
Ley N° 396	2013	7 (Arts. 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20)
Ley N° 455 (PGE 2014)	2013	6 (Arts. 7, 9, 11, 12, 17 + DA Novena)
Ley N° 550	2014	1 (Art. 7)
Ley N° 614 (PGE 2015)	2014	10 (Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 + DA Segunda y sexta)
Ley N° 742	2015	2 (Arts. 4, 7)
Ley N° 769	2015	4 (Arts. 5, 7, 10, 11)
Ley N° 840 (PGE 2017)	2016	4 (Arts. 6, 11, 12 + DA Cuarta)
Ley N° 856 (PGE 2017 supl.)	2016	10 (Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18)

Ley N° 975	2017	7 (Arts. 4, 9, 10, 11, 12, 13 + DT Segunda)
Ley N° 1006 (PGE 2018)	2017	9 (Arts. 5, 6, 7, 10, 12 + DA Segunda, Tercera + DF Segunda, Tercera)
Ley N° 1103	2018	7 (Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DT Tercera + DF Primera, Tercera)
Ley N° 1135 (PGE 2019)	2018	12 (Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 17, 18 + DA Primera + DT Primera)
Ley N° 1206	2019	9 (Arts. 4, 5, 6, 7 + DA Primera, Segunda, Tercera + DF Primera, Segunda)
TOTALES	23 leyes	139 normas vigentes

Por otro lado, cabe señalar que la Disposición Derogatorias y Abrogatorias primera y segunda de la Ley 1267, establecen que.:

N°	Norma derogada	Contenido	Naturaleza de la derogación
Primera	Art. 4, Ley N° 1314 de 27 de febrero de 1992	Régimen Tributario	Derogación expresa y singular de una norma de 28 años de antigüedad que realizó modificaciones tributarias, la misma que establecía en su texto, que "(...)Los servicios prestados como, labores inherentes a la función del sector público, no deberán ser objeto de cobro alguno, salvo aquellos que se presten con la inclusión de bienes o valores cuyo monto debe reponerse y deberán ser facturados, de conformidad a disposiciones legales vigentes. Los valores a los que hace referencia en el presente artículo serán emitidos y estarán bajo el control del Tesoro General de la Nación así como fiscalizados por la "Dirección General de Impuestos Internos".
Segunda	Se derogan y abrogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía normativa, contrarias a la presente Ley.	Cláusula derogatoria genérica	Derogación y abrogación tácita e indeterminada; confiere certeza formal, pero introduce opacidad sobre el universo real de normas desplazadas, es decir, como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral "4.6.3. El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016-2022)" de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por la LPGE estarían derogados y abrogados, sin embargo se aprecia que los mismos actualmente se los considera vigentes y aplicables, tal es el caso de la lectura de la (Ley 2492 al 31— 03— 26 y Ley 843 al 31— 03— 26) en el link oficial del SIN : (https://www.impuestos.gob.bo/index.php/compendio-tributario-actualizado/) (Acceso el 01/04/2026) en donde se puede apreciar de la lectura al Código Tributario y Ley 843, que el mismo considera las LGPE que modifican aspectos sustantivos y adjetivos en materia tributaria e introducen incluso tipos penales como si estuvieran vigentes, aspecto que tiene impacto en el principio de seguridad jurídica, derechos y garantías constitucionales, sin embargo ello consideramos seguramente por la interpretación realizada en la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE), la cual fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321, III y 172.11 de la CPE) y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial vinculante para legitimar la sedimentación de reformas tributarias y regulatorias orgánicas.

5.2.2. El contenido nuclear

De las disposiciones normativas que integran el texto ordenado de la Ley 1267, exactamente doce (25,53%) integran el contenido nuclear constitucionalmente indispensable, entre ellas destacan los artículos 1 a 4 del cuerpo principal, que constituyen el núcleo funcional mínimo del instrumento presupuestario:

El artículo 1 define el objeto —“*aprobar el Presupuesto General del Estado PGE del sector público para la Gestión Fiscal 2020*”— y añade la cláusula habilitante “*y otras disposiciones específicas para la administración de las finanzas públicas*”. Esa adición, reproducida literalmente en todas las leyes del período 2020–2025, no es inocua: actúa como habilitación textual para la incorporación de contenido ajeno al objeto financiero, convirtiendo la definición del objeto de la ley en el primer instrumento de la colonización normativa.

El artículo 2 aprueba el presupuesto agregado y consolidado por los montos fijados en los tomos de detalle, ello con fundamento directo en el artículo 321.I y 321.III de la CPE y en el artículo 1 de la Ley 2042, constituye la disposición de mayor densidad presupuestaria del instrumento: sin ella, no hay ley de presupuesto, su presencia, sin embargo, no sana las disposiciones extralimitadas que acompañan al núcleo.

El artículo 3 define el ámbito de aplicación y el artículo 4 establece la responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva sobre los recursos públicos, asimismo satisfacen el test de contenido nuclear al operar como normas de ejecución y responsabilización directamente vinculadas a la gestión del pre-

supuesto autorizado.

Fuera de ese cuarteto, el contenido nuclear se extiende a un grupo limitado de disposiciones de ejecución presupuestaria — **artículos 12 (interinatos sin gasto adicional), 24 (recursos TGN), 25 (contravalor) y 26 (transferencias entre entidades)**— que satisfacen el test de conexidad por su función directa en la gestión del ejercicio fiscal. Las ocho disposiciones restantes del contenido nuclear son de naturaleza técnico— operativa: definición de mecanismos de cuota de tesorería, normas de registro contable y procedimientos de cierre presupuestario, todas ellas con habilitación expresa en la Ley 2042.

5.2.3. Disposiciones de contenido eventual razonable

El grupo de disposiciones que satisfacen el test de conexidad funcional directa sin integrar el contenido nuclear estricto comprende, en la Ley 1267, aproximadamente 24 disposiciones — el 51,06% del texto consolidado—. Entre las más relevantes desde el punto de vista de la técnica presupuestaria se tiene:

El artículo 5, sobre servicios personales de universidades públicas autónomas, establece que estas instituciones deben aprobar escalas salariales conforme al reglamento del MEFP. La disposición condiciona directamente la ejecución del presupuesto de servicios personales universitarios — que representa el mayor componente del gasto corriente de las universidades públicas— y tiene conexidad funcional inmediata con la gestión del ejercicio 2020, y si bien este precepto tiene conexidad con el gasto corriente, su reproducción sistémica e

idéntica en las leyes financieras del periodo 2020— 2025 revela una mutación por vía de la periodicidad: lo que debería ser una reforma legislativa permanente y debatida, se inserta anualmente en un instrumento de vigencia temporal, erosionando la democracia deliberativa y la autonomía universitaria.

El artículo 9 sobre resultado fiscal — que autoriza a los Ministerios de Economía y Planificación a aprobar modificaciones presupuestarias que afecten negativamente el resultado fiscal global, con las excepciones reglamentarias pertinentes— constituye contenido eventual tópico: regula el procedimiento de modificación presupuestaria, directamente vinculado a la ejecución del presupuesto 2020, su fundamento legal se encuentra en el artículo 6 de la Ley 2042, que habilita al Ejecutivo para realizar modificaciones presupuestarias dentro de los límites establecidos.

Los artículos del Capítulo II relativo a Tesorería, Créditos y Donaciones — como el Artículo 15 (Destino de multas y garantías)— satisfacen el test de conexidad técnica al instrumentar la consolidación de ingresos al TGN, estas normas guardan una interrelación técnica e instrumental directa con la ejecución del ejercicio, operando como complementos funcionales del núcleo indisoluble de la ley, siempre que su aplicación no pretenda extenderse más allá de la clausura de la gestión fiscal 2020, acá cabe destacar que el Artículo 16 ha sido desplazado de esta categoría al detectarse su naturaleza de permanencia administrativa.

El conjunto de las **24** disposiciones de contenido eventual razonable tiene como denominador común que: su aplicación se agota en la gestión 2020; no modifican el ordenamiento

jurídico con vocación de permanencia; no crean ni suprimen tributos; y no incorporan regulaciones sectoriales ajenas al objeto financiero. Son, en suma, las disposiciones que toda ley presupuestaria debería contener como complemento funcional indispensable del núcleo de autorización de gastos e ingresos.

5.2.4. Disposiciones de contenido prohibido

Del análisis al contenido prohibido en la Ley 1267 (PGE 2020) se revela una desviación estructural donde 11 de los 47 artículos totales — representando el 23,4% del cuerpo legal— usurpan materias reservadas a leyes especiales de carácter permanente, este fenómeno de inadecuación normativa se manifiesta inicialmente en la esfera tributaria, donde la Ley 1267, sin modificar explícitamente el texto de la Ley 843, crea exenciones estructurales que alteran la base imponible del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) de forma indefinida, en particular, el Artículo 19, en sus párrafos IV y V, establece exenciones para intereses a favor de acreedores de deuda pública externa y para pagos por servicios de asesoría legal y financiera. Dado que estas exenciones operan durante toda la vigencia de los títulos de deuda, que pueden alcanzar los 30 años, se produce una reforma de facto del régimen impositivo que elude la deliberación propia de una ley tributaria sustantiva y vulnera el principio de anualidad presupuestaria.

En una línea de intrusión similar, la Disposición Adicional Tercera modifica el inciso q) del Artículo 133 de la Ley 1990 (Ley General de Aduanas), introduciendo una exoneración total de tributos aduaneros para la importación de maquinaria y equipos destinados al sector público, por lo cual al tratarse de una modificación textual a una norma codificada, la

reforma adquiere la permanencia de la ley modificada, consolidando un beneficio arancelario de alcance indefinido mediante un instrumento de vigencia temporal; esta práctica se extiende al régimen de las empresas públicas y fideicomisos, sector que concentra el 36,4% del contenido prohibido identificado. La Disposición Adicional Primera modifica formalmente los párrafos I y II del Artículo 49 de la Ley 466, reformando el régimen presupuestario y contable de las empresas estatales, a este bloque se suman los artículos 10 y 11, que imponen obligaciones permanentes de interoperabilidad y políticas de mantenimiento operativo, regulaciones que pertenecen estrictamente al ámbito de la gestión empresarial y no a la autorización anual de gastos.

El uso del presupuesto como “ley marco” se hace evidente en el Artículo 13, que otorga al Órgano Ejecutivo una habilitación en blanco para constituir fideicomisos en sectores diversos como infraestructura, salud y medio ambiente, sin determinar montos máximos ni límites temporales, por lo cual esta delegación de facultades legislativas vulnera el principio de legalidad presupuestaria, el cual exige especificidad en la disposición de recursos públicos, asimismo, la colonización normativa alcanza el ámbito de las políticas públicas sectoriales a través del Artículo 8, que regula de forma permanente la asignación de recursos del IDH para la certificación de diplomas de bachiller; esta disposición, que debería estar agotada en la ley sectorial de educación, se inserta en la ley financiera para estabilizar una política educativa estructural bajo la apariencia de una norma coyuntural.

Uno de los casos más críticos de alteración orgánica se

observa en las modificaciones a la Ley 065 (Ley de Pensiones), toda vez que las Disposiciones Adicionales Cuarta, Quinta y Sexta de la Ley 1267 reforman de manera sustancial y permanente la estructura de la seguridad social de largo plazo; estas reformas incluyen cambios en la representación legal de la Gestora Pública (Art. 153), la modificación del periodo de funciones de su Directorio (Art. 155) y la creación de facultades de fiscalización sobre el SENASIR (Art. 168), por lo cual al alterar la arquitectura orgánica del sistema de pensiones con alcance indefinido, la ley de presupuesto usurpa la competencia del legislador ordinario en una materia de altísima sensibilidad social y jurídica. Complementariamente, el Artículo 16 establece una competencia administrativa permanente a favor del Ministerio de Economía para la impresión y custodia de valores fiscales no bursátiles, una regulación de carácter institucional que debería estar contenida en la Ley 2042 de Administración Presupuestaria.

Finalmente, la Disposición Final Cuarta de la Ley 1267 representa el punto máximo de concentración decisional al autorizar al Ejecutivo a realizar ajustes estructurales en el nivel central del Estado, permitiendo que normas de creación de entidades sean “abrogadas o derogadas” mediante Resoluciones Biministeriales; por lo cual esta disposición elude la jerarquía normativa y desplaza la facultad legislativa hacia la discrecionalidad administrativa. En conjunto, el análisis de estos 11 artículos evidencia una desnaturalización del instrumento presupuestario, que deja de ser un documento de planificación financiera para convertirse en un atajo normativo, siendo que esta práctica socava la seguridad jurídica y la separación de po-

deres, consolidando reformas estructurales sin el rigor procesal y la transparencia democrática que la Constitución Política del Estado exige para la modificación de leyes codificadas.

5.2.6. Síntesis cuantitativa y evaluación dogmática de la Ley 1267

Categoría	Disposiciones	% del total
Contenido nuclear	12	25,5%
Contenido eventual razonable	24	51,1%
Contenido prohibido	11	23,4%
Total	47	100%

Materia	N.º de disposiciones	% del contenido prohibido
Tributaria (Art. 19— IV, V y DA 3ª)	3	27,3%
Empresas públicas y fideicomisos (Art. 10, 11, 13 y DA 1ª)	4	36,4%
Políticas públicas (Educativa Art. 8)	1	9,1%
Régimen de Pensiones (DA 4ª, 5ª y 6ª)	3	27,2%
Total	11	100%

Dos conclusiones dogmáticas emergen del análisis de la Ley 1267, la primera es que el fenómeno de colonización normativa del instrumento presupuestario no es un producto exclusivo del ciclo político 2021–2025: ya en el primer año del período analizado, bajo un gobierno de transición sin mayoría propia en el Legislativo, el **23,4%** de las disposiciones del texto ordenado era contenido prohibido (considerando los **11 artículos** que usurpan materias de leyes especiales), ello indica que el problema no es coyuntural ni políticamente determinado por una sola fuerza, sino estructural: responde a una

dinámica institucional sedimentada en la praxis legislativa boliviana que trasciende los cambios de gobierno.

La segunda conclusión es que el 100% de las disposiciones prohibidas identificadas en la Ley 1267 son permanentes — al modificar leyes codificadas como la Ley 843, Ley 466, Ley 1990 y Ley 065—, lo que significa que mediante el instrumento presupuestario anual de 2020 se produjeron reformas al ordenamiento jurídico boliviano de alcance indefinido, incorporadas sin el debate legislativo que su naturaleza estructural exigía. Esto confirma que la técnica de “disposiciones adicionales” se utiliza para evadir el procedimiento legislativo ordinario en materias de reserva de ley.

5.3. LA LEY 1356/LPGE 2021 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA DESVIACIÓN BAJO EL CICLO ARCE

5.3.1. Estructura de la Ley 1356 y contexto de aprobación: el retorno del MAS y la reformulación presupuestaria

En este contexto, a continuación, tenemos la estructura de la Ley 1356 de 28 de diciembre de 2020, Ley del Presupuesto General del Estado — Gestión 2021, la cual es:

Estructura normativa	Detalle	Cantidad
Capítulos	Capítulo Primero (Disposiciones Generales, Arts. 1-4); Capítulo Segundo (Disposiciones Específicas, Arts. 5-18)	2
Artículos	Arts. 1 al 18	18
Disposiciones Adicionales	Primera a Décima Primera	11
Disposiciones Transitorias	Primera a Tercera	3

	Primera a Décima	
Disposiciones Finales	En la quinta (establece la vigencia de otras leyes)	10
Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias	Unica	1
TOTAL		43

En este marco, cabe señalar que la Disposición Final Novena de la Ley 1356, actúa como un repositorio de ultraactividad al mantener vigentes 148 disposiciones normativas, distribuidas en 24 leyes presupuestarias y modificaciones a dichas leyes presupuestarias desde las gestiones (2005— 2019); siendo este mecanismo de “ultractividad sistémica” la que convierte a la ley anual en un repositorio de vigencias permanentes, tensionando el principio de anualidad del Art. 321.III de la CPE, siendo dichos instrumentos normativos los siguientes.:

Instrumento normativo	Gestión / Año	Normas vigentes (arts. + disposiciones)
Ley N° 3302	2005	1 (Art. 10)
Ley del PGE 2010	2010	13 (Arts. 13, 14, 17, 22, 23, 24, 28, 42, 43, 46, 50, 56, 62)
Ley N° 050	2010	3 (Arts. 6, 11, 13)
Ley N° 062 (PGE 2011)	2010	10 (Arts. 9, 10, 11, 18, 22, 25, 26, 27, 33, 40)
Ley N° 111	2011	1 (DA Primera)
Ley N° 169	2011	1 (Art. 13)
Ley N° 211 (PGE 2012)	2011	5 (Arts. 5, 8, 18, 24, 30)
Ley N° 233	2012	1 (DA Segunda)
Ley N° 291	2012	5 (Arts. 6, 10 + DA Primera, Cuarta, Décima Tercera)
Ley N° 317 (PGE 2013)	2012	7 (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 19 + DA Segunda)
Ley N° 396	2013	7 (Arts. 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20)
Ley N° 455 (PGE 2014)	2013	5 (Arts. 7, 9, 11, 12 + DA Novena)
Ley N° 550	2014	1 (Art. 7)
Ley N° 614 (PGE 2015)	2014	10 (Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 + DA Segunda, Sexta)

Ley N° 742	2015	2 (Arts. 4, 7)
Ley N° 769	2015	3 (Arts. 7, 10, 11)
Ley N° 840	2016	4 (Arts. 6, 11, 12 + DA Cuarta)
Ley N° 856	2016	10 (Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18)
Ley N° 975	2017	6 (Arts. 4, 9, 10, 11, 13 + DT Segunda)
Ley N° 1006 (PGE 2018)	2017	9 (Arts. 5, 6, 7, 10, 12 + DA Segunda, Tercera + DF Segunda, Tercera)
Ley N° 1103	2018	7 (Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DT Tercera + DF Primera, Tercera)
Ley N° 1135 (PGE 2019)	2018	10 (Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 17, 18 + DA Primera)
Ley N° 1206	2019	9 (Arts. 4, 5, 6, 7 + DA Primera, Segunda, Tercera + DF Primera, Segunda)
Ley N° 1267 (PGE 2020)	2019	18 (Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 21, 22, 23, 25, 26 + DT Sexta + DF Segunda)
TOTALES	24 leyes	148 normas vigentes

Por otro lado, cabe señalar que la Disposición Derogatorias y Abrogatorias única de la Ley 1356, establecen que:.

N°	Norma derogada	Contenido	Naturaleza de la derogación
Única	Se derogan y abrogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía normativa, contrarias a la presente Ley.	Cláusula derogatoria y abrogatoria genérica	Derogación y abrogación tácita e indeterminada; confiere certeza formal, pero introduce opacidad sobre el universo real de normas desplazadas, es decir, como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral “4.6.3. El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)” de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por la LPGE estarían derogados y abrogados, sin embargo se aprecia que los mismos actualmente se los considera vigentes y aplicables, tal es el caso de la lectura de la (Ley 2492 al 31— 03— 26 y Ley 843 al 31— 03— 26) en el link oficial del SIN : (https://www.impuestos.gob.bo/index.php/compendio—tributario—actualizado/) (Acceso el 01/04/2026) en donde se puede apreciar de la lectura al Código Tributario y Ley 843, que el mismo considera las LGPE que modifican aspectos sustantivos y adjetivos en materia tributaria e introducen incluso tipos penales como si estuvieran vigentes, aspecto que tiene impacto en el principio de seguridad jurídica, derechos y garantías constitucionales, sin embargo ello consideramos seguramente por la interpretación realizada en la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE), la cual fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321.III y 172.11 de la CPE) y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial vinculante para legitimar la sedimentación de reformas tributarias y regulatorias orgánicas.

En este marco, también corresponde precisar que la Ley 1356, promulgada el 28 de diciembre de 2020 por el Presidente Luis Alberto Arce Catacora — electo en octubre de 2020 con más del 55% de los votos y con una mayoría legislativa del MAS en ambas cámaras—, constituye en el instrumento presump-

tario cualitativamente más significativo del período analizado por varias razones concurrentes.

Primero, porque su aprobación se produjo en condiciones de máxima asimetría institucional: el MAS controlaba la mayoría calificada de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que en principio debería haber propiciado una tramitación legislativa más deliberativa del proyecto presupuestario, sin embargo, la evidencia empírica muestra exactamente lo contrario: la disponibilidad de la mayoría facilitó la aprobación del proyecto ejecutivo sin la fricción deliberativa que habría generado la necesidad de negociar con la oposición, confirmando que el silencio legislativo ante las disposiciones extralimitadas no fue en este caso producto de incapacidad técnica o de bloqueo político, sino de disciplina partidaria y concentración decisional en el Ejecutivo.

Segundo, porque la Ley 1356 fue el primer instrumento presupuestario del nuevo gobierno — el primero del segundo ciclo MAS— y, como tal, concentró las reformas tributarias de mayor calado del período: la elevación de la Alícuota Adicional al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (AA— IUE) del 12,5% al 25% para el sector financiero regulado por la ASFI **e incluyendo a las entidades aseguradoras y reaseguradoras** (Disposición Adicional Octava); **las exenciones del IVA para las ganancias de capital y rendimientos en procesos de titularización y la compra/venta de acciones (Disposiciones Adicionales Novena y Décima)**; y la modificación del régimen del crédito fiscal por compra de combustibles para el **IVA, aplicable también al RC— IVA (Artículo 18)**. Cada una de estas reformas tributarias, incorporada por vía de disposi-

ción adicional de una ley presupuestaria, habría requerido — de haber seguido el procedimiento legislativo ordinario— una ley específica que modificase la Ley 843, el proceso correspondiente de registro, evaluación de impacto y debate en comisión tributaria.

Tercero, porque la Ley 1356 introdujo la Disposición Adicional Segunda que modificó el artículo 41 de la Ley 1178 SAFCO — relativo a la autonomía operativa de la Contraloría General del Estado— para sujetar el presupuesto de este órgano de control a los “techos presupuestarios y lineamientos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para todo el sector público”. La modificación del artículo 41 de la Ley 1178 mediante una disposición adicional de la ley de presupuesto no solo configura contenido prohibido por invasión de reserva de ley de una ley orgánica de control — la Ley 1178 SAFCO tiene rango equivalente a ley orgánica en el sistema boliviano—, sino que produce, además, el efecto institucional más perturbador del período: debilita estructuralmente la autonomía del órgano de control externo de la gestión presupuestaria precisamente mediante el instrumento cuyo control se debilita.

5.3.2. El presupuesto aprobado y su contexto macroeconómico

El presupuesto aprobado por la Ley 1356 asciende a Bs295.599.911.855 en términos agregados y Bs228.357.102.402 en términos consolidados — cifras que, comparadas con el PGE 2020 (Ley 1267), representan un incremento nominal del 4,7% en términos agregados y del 8,2% en términos consolidados, lo que desvirtúa la narrativa de una

contracción fiscal severa y confirma que la presión recaudatoria mediante reformas tributarias ajenas al presupuesto buscaba financiar el retorno del modelo estatal de gasto—. Esa expansión presupuestaria, lejos de inducir una simplificación del contenido normativo de la ley, coincidió con la mayor densidad de reformas estructurales incorporadas por vía presupuestaria de todo el período: la presión fiscal derivada de la pandemia parece haber actuado como incentivo para utilizar el instrumento presupuestario como vector de reformas tributarias que el gobierno consideraba urgentes, eludiendo los plazos deliberativos del procedimiento legislativo ordinario.

5.3.3. La Disposición Adicional Octava y la AA— IUE como caso de estudio en materia prohibida

La Disposición Adicional Octava de la Ley 1356 es, sin duda, la disposición más analizada doctrinalmente del período 2020–2025, toda vez que si bien fue objeto de la acción de inconstitucionalidad abstracta que derivó en su improcedencia a través de la SCP No. 0077/2023 de 8 de agosto de 2023, sin embargo los fundamentos de dicha Sentencia fueron por una insuficiencia en la carga argumentativa del demandante; sosteniendo la misma que existe una vinculación intrínseca entre el Presupuesto y la política tributaria bajo el paraguas de la gestión económica estatal, y asimismo indica que la SCP 0028/2016 de 1 de marzo, estableció que la Ley presupuestaria si bien pierde vigencia a la finalización del período fiscal, rige ultractivamente para aquellos casos que se hubieren generado como consecuencia de la aplicación de aquellas disposiciones específicas o modificaciones introducidas para la administración de las finanzas públicas, entre tanto el legislador no dis-

ponga lo contrario, y subrayó que el accionante no logró desvirtuar la presunción de racionalidad legislativa ni acreditar la analogía con precedentes previos como la SCP 1911/2013, ya que esta trata de la consulta previa en materia hidrocarburífera a los pueblos indígenas, lo cual en absoluto se asemeja a la regulación tributaria bajo examen.

Sin embargo, el voto disidente a la SCP No. 0077/2023, por parte como del Magistrado Paul Enrique Franco Zamora, señaló que *“Dichos razonamientos son de fondo para desestimar los argumentos de la acción de inconstitucionalidad abstracta, analizando si las disposiciones normativas cuestionadas son contrarias a los principios de unidad de materia y temporalidad(...) evidenciándose que no existe relación entre los fundamentos jurídicos y su parte dispositiva”*; por lo cual, se aprecia que el mismo critica que, si el Tribunal ya se había tomado la molestia de contrastar la norma con la jurisprudencia y los principios presupuestarios, lo correcto era declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma, y no declarar la improcedencia alegando falta de argumentos del demandante.

De igual manera, dicho magistrado, cuestiona que se pretenda dar validez a reformas estructurales (como la tributaria) dentro de una ley que se aprueba bajo presión de plazos constitucionales, al señalar que *“...no es racional que en este tipo de leyes se introduzcan modificaciones sustantivas a otras leyes especiales que no obedecen estrictamente a la previsión de ingresos y gastos del Estado, por ello sus características especiales de **unidad de materia y temporalidad (art. 172.11 de la CPE)**”*.

Por lo cual, el voto disidente resalta que el proceso le-

gislativo ordinario cuenta con comisiones especializadas que debaten con calma las normas permanentes, en cambio, el presupuesto se presenta con solo dos meses de antelación al cierre del año (Art. 321.III CPE), generando una *“premura para su aprobación bajo el riesgo de comprometer el funcionamiento de la administración pública”*; por lo cual, usarse este instrumento “rápido” para cambiar leyes sustantivas es un acto que carece de racionalidad jurídica.

Finalmente, el Magistrado en su voto disidente, lamenta que la mayoría ignore la evolución del derecho presupuestario, al señalar *“...los razonamientos son incompletos y no parten de un análisis dinámico de la jurisprudencia constitucional sobre las leyes presupuestarias”*; por lo cual, el razonamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional, se limitó a descartar precedentes como la SCP 1911/2013 alegando que no había analogía perfecta, en lugar de aplicar los principios generales de contención material que ese fallo inauguró para proteger el ordenamiento de normas ajenas a la materia presupuestaria y que tienen vocación permanente.

Por su parte el Voto Disidente de la SCP 0077/2023, realizado por Magistrada Julia Elizabeth Cornejo Gallardo, argumenta que *“...una vez admitida la acción de control normativo, por la Comisión de Admisión, **no resulta coherente nuevamente cuestionar dichos requisitos, porque tal práctica restringe el acceso a la justicia constitucional**”*, en este contexto, dicho voto resalta que el ordenamiento jurídico establece etapas procesales preclusivas; por tanto, si la fase de admisibilidad fue superada, la Sala Plena tenía la obligación imperativa de ingresar al control de constitucionalidad propiamente dicho,

en lugar de utilizar argumentos de forma para evadir un pronunciamiento de fondo, por lo cual a decir de la magistrada “... *debió ingresar a examinar el contenido de la presente acción, a efectos de realizar el test de constitucionalidad correspondiente, y no rechazarla por cuestiones de admisibilidad...*”.

Asimismo, el Voto Disidente de la SCP 0077/2023, realizado por Magistrada Brigida Celia Vargas Barañado, argumenta que “...*el accionante cuestionó la constitucionalidad de la normativa señalada ut supra señalando que se sale del objeto y naturaleza de las normas que la contienen, al regular aspectos fuera de su materia y de manera indefinida, cuando solo podía regular sobre temas presupuestarios del Estado Plurinacional de Bolivia y tomando en cuenta que únicamente lo podía hacer por un año y no de forma indefinida...*”; consiguientemente, se entiende las razones jurídico— constitucionales por las cuales el accionante considera que las normas cuestionadas contravendrían los arts. 108.7, 172.11 y 321.II de la Norma Fundamental, ameritando un pronunciamiento en el fondo, máxime cuando existe un caso análogo cual es la SCP 1911/2013 de 29 de octubre, por lo cual, dicho voto establece que en el presente caso, “...*no solo existe materia justiciable sobre la cual dilucidar, sino que la misma permite asumir el criterio de que la normativa cuestionada es inconstitucional, según el marco de los fundamentos expuestos...*”.

Por lo que se tiene que si bien la SCP 0077/2023 evitó pronunciarse sobre el fondo de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Octava de la Ley del Presupuesto General del Estado 2021 — Ley 1356 de 28 de diciembre de 2020— (referente a la AA— IUE), declarando la improcedencia por su-

puesta falta de argumentos, sin embargo, los votos disidentes antes señalados coinciden en que el Tribunal evadió su responsabilidad mediante tecnicismos procesales, advirtiéndose que es jurídicamente irracional y peligroso utilizar la Ley del Presupuesto — una norma de aprobación rápida y vigencia anual— para introducir reformas tributarias permanentes, ya que esto vulnera los principios constitucionales de unidad de materia, temporalidad y seguridad jurídica, ignorando además precedentes como la SCP 1911/2013 de 29 de octubre, que prohíben incluir disposiciones ajenas al gasto e ingreso público en leyes presupuestarias.

Como se puede advertir, la Disposición Adicional Octava de la Ley del Presupuesto General del Estado 2021 — Ley 1356 de 28 de diciembre de 2020— a decir de los votos disidentes antes señalado, contendrían vicios que caracterizan el contenido tributario prohibido de las LPGE, ello cuando en su texto, que modifica el artículo 51 ter de la Ley 843, se establece:

“Cuando el coeficiente de rentabilidad respecto del patrimonio de las entidades de intermediación financiera, Empresas de Arrendamiento Financiero, Almacenes generales de depósito, Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (SAFIs), Agencias de Bolsa y Sociedades de Titularización reguladas por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero — ASFI, exceda el seis por ciento (6%), las utilidades netas imponibles de estas entidades estarán gravadas con una Alícuota Adicional al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas del veinticinco por ciento (25%).”

Tres dimensiones del análisis dogmático de esta disposición merecen atención detenida.

Dimensión sustantiva: la magnitud de la reforma. La Disposición Adicional Octava no se limita a incrementar la alícuota del AA— IUE del 12,5% al 25%, introduce también dos modificaciones adicionales de enorme relevancia; la primera, reduce el umbral de activación del impuesto — del 13% de rentabilidad sobre el patrimonio neto que establecía el texto anterior, al **seis por ciento (6%)** de rentabilidad— ampliando significativamente el universo de entidades que quedan sujetas al tributo; la segunda, extiende el ámbito subjetivo del AA— IUE a nuevas categorías de sujetos pasivos, además de los bancos y entidades financieras reguladas por la ASFI en el régimen anterior, la Disposición Adicional Octava incluye explícitamente a las Empresas de Arrendamiento Financiero, los Almacenes Generales de Depósito, las SAFIs, las Agencias de Bolsa, las Sociedades de Titularización y, de manera inédita, a las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras reguladas por la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros – APS — entidades que la norma original (Ley 211/LPGE 2012) no contemplaba— . Esta cuádruple modificación — alícuota, umbral, sujeto pasivo y autoridad de regulación— afecta a los elementos esenciales del tributo, configurando no una simple actualización paramétrica sino una reforma estructural de la AA— IUE que solo puede instrumentarse constitucionalmente mediante una ley tributaria sustantiva que modifique el artículo 51 ter de la Ley 843 con observancia del procedimiento legislativo ordinario.

Dimensión procedimental: el silencio legislativo como mecanismo de convalidación. La Disposición Adicional Octava fue incorporada por el Ejecutivo en el proyecto de

LPGE 2021 y aprobada —junto con la totalidad del instrumento— mediante el mecanismo del artículo 158.I.11 de la CPE, sin que la Asamblea Legislativa Plurinacional debatiera ni se pronunciara expresamente sobre ella. Ese silencio no fue improvisado, la bancada oficialista del MAS, que controlaba la mayoría necesaria para discutir y eventualmente aprobar el artículo 51 ter modificado mediante procedimiento legislativo ordinario en cuestión de semanas, optó por la vía presupuestaria precisamente porque el silencio automático evitaba el debate público sobre la carga tributaria del sector financiero y asegurador, eliminaba la posibilidad de enmiendas de la oposición y consolidaba la reforma sin el registro documental que el proceso deliberativo habría generado.

Dimensión consecencial: la consolidación del daño patrimonial por omisión de control. A diferencia de lo esperado en un estado Constitucional, la mayoría de la Sala Plena en la SCP 0077/2023 eludió el control de fondo de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356, declarando la Improcedencia de la acción bajo el argumento de una insuficiente carga argumentativa, esta omisión jurisdiccional produjo un efecto de “validación fáctica”, ello al no ser expulsada del ordenamiento dicho incremento de la alícuota del AA— IUE del 12,5% al 25%, y la introducción de las modificaciones adicionales de enorme relevancia, como ser la reducción del umbral de rentabilidad las cuales surtieron efectos plenos durante los ejercicios posteriores, por lo cual la magnitud de esta recaudación, operada mediante un vehículo normativo impertinente y temporal, representa una exacción de decenas de millones de bolivianos anuales no restituibles, dado que la norma conservó

su presunción de constitucionalidad ante la negativa del Tribunal de aplicar el test de conexidad técnica; por lo cual este escenario ilustra que la “usurpación normativa” que no solo lesiona la técnica legislativa, sino que genera un perjuicio económico estructural irreversible sobre el sector financiero —cuantificable en decenas de millones de bolivianos por ejercicio fiscal, según las declaraciones públicas de las asociaciones de bancos bolivianas posteriores a la sentencia— lo que ilustra el daño patrimonial estructural que la colonización tributaria del instrumento presupuestario genera sobre los operadores económicos, y que el mecanismo de modulación de efectos *ex nunc* solo corrige parcialmente.

A ello se suma también que si bien la Ley N° 1413 de 17 de diciembre de 2021 – LPGE 2022, en su disposición final segunda inc. y) mantiene la vigencia de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356; sin embargo, la Ley N° 1493 de 17 de diciembre de 2022 – LPGE, en su disposición final octava, inciso x) no establece la vigencia de la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356, y si ha ello se suma su disposición abrogatoria y derogatoria única, la cual señala que “(...) *se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley. (...)*”; podría interpretarse que la Disposición Adicional Octava de la Ley 1356, que modificó el primer párrafo del Artículo 51 ter de la Ley N° 843 de 20 de mayo de 1986, modificado por las Leyes N° 771 de 29 de diciembre de 2015 y N° 921 de 29 de marzo de 2017 no se encuentra vigente, sin embargo, si se razona a partir de la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE) y en particular del ámbito eventual, se tiene que “(...) *esta norma contiene un ámbito eventual en la cual es permisible introducir*

modificaciones al ordenamiento jurídico, las mismas que tendrán vigencia hasta que otra ley de su misma jerarquía las deje sin efecto a través de su derogatoria y abrogatoria; es decir, que no pierden su vigencia una vez que concluye el periodo fiscal que está regido por el principio de anualidad, siempre y cuando sean disposiciones que se encuentren relacionadas a las políticas fiscales, económicas y la ejecución de éstas dentro de nuestro Estado Plurinacional; consecuentemente, al encontrarse esta Disposición dentro de la permisibilidad de poder regular la aplicación y vigencia de normas relacionadas con las políticas fiscales, la misma no es inconstitucional. (...)”.

Es decir, se advierte que dicha Sentencia Constitucional Plurinacional, fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321.III y 172.11 de la CPE), generando un vacío e inseguridad jurídica, toda vez que incluso puede generar confusión en la propia Administración Pública, como es el caso por ejemplo de la Administración Tributaria, la cual actualmente considera vigentes y aplicables dicha norma, tal como se aprecia de la lectura de la (Ley 2492 al 31— 03— 26 y Ley 843 al 31— 03— 26) en el link oficial del SIN : (<https://www.impuestos.gob.bo/index.php/compendio—tributario—actualizado/>) (Acceso el 01/04/2026) en donde se puede apreciar de la lectura no solo al Código Tributario, sino también a la Ley 843, texto ordenado, complementado y actualizado al 28/02/2026, y cuya autorización de publicación se dio a través de la Resolución Administrativa No. 008/2025 de 21 de mayo de 2025, emitido por el Director de la Gaceta Oficial de Bolivia del Ministerio de la Presidencia, e inscrito en la Dirección de derecho de autor y derechos conexos – Resolución Adminis-

trativa No. 1— 1697/2025 de 11 de junio de 2025, en la cual, entre otros, mantiene las modificaciones del Artículo 51 ter, en su nota del editor, al establecer textualmente “(...) *Ley No. 1356 de 28/12/2020; Ley del Presupuesto General del Estado Gestión 2021, en su **Disposición Adicional Octava**, modificó el Párrafo precedente. (...)”.*

Por lo cual, se advierte que el Tribunal Constitucional Plurinacional en la SCP No. 0017/2025 de 23 de mayo de 2025, al declarar la inconstitucionalidad de los párrafos I y II de la Disposición Adicional Séptima de la Ley del Presupuesto General del Estado Gestión 2025 — Ley 1613 de 1 de enero de 2025— , ha seguido el razonamiento inicialmente asumido en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 2056/2012, 1911/2013, pero también ha considerado la SCP No. 0028/2016 — que incorpora el ámbito eventual— , así como la SCP No. 0054/2019 — *que declaró la inconstitucionalidad por la forma del Art. 20 inc. j) de la Ley del PGE 2010, al vulnerar el principio de unidad de materia y con ello al contravenir lo dispuesto en el art. 321.I y III de la CPE—*, ello señalar que “(...) *el contenido de una Ley del Presupuesto General del Estado responde a una naturaleza eminentemente técnica y financiera, y debe orientarse exclusivamente a la administración de los recursos públicos (...)*”; argumentado también que “(...) *en los casos en que el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado es aprobado sin un debate legislativo — ya sea por vencimiento del plazo constitucional— , recae en el Órgano Ejecutivo la carga de demostrar que las disposiciones contenidas en dicho proyecto, particularmente aquellas que inciden directamente en sectores sociales (...) fueron previamente deba-*

tidas y socializadas con los actores involucrados.”; por lo cual, al incorporar disposiciones ajenas a la naturaleza específica de la Ley General del Presupuesto, cuyo carácter es temporal y limitado a un ejercicio fiscal se “(...)lesiona el art. 321.III de la CPE (...)”; ello por “(...)vulnerar los principios de unidad de materia y de anualidad presupuestaria, e incorporar disposiciones de carácter sustantivo que deben ser reguladas por normas sectoriales específicas y no por una norma de naturaleza financiera y temporal, como lo es una ley presupuestaria (...)”.

De igual cabe destacar que la SCP No. 0017/2025 de 23 de mayo de 2025, establece que conforme determina la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Opinión Consultiva OC— 6/86 del 9 de mayo de 1986, los derechos sólo y únicamente pueden limitarse por leyes materiales y no por leyes formales, entendimiento que sigue el Tribunal Constitucional desde la SC 0004/2001 de 5 de enero, aplicable al art. 109.II de la Constitución Política del Estado, por lo cual “(...)cuando la Ley del Presupuesto General del Estado fue aprobada conforme la última parte del art. 158.I.11 de la CPE (...) se constituye en una ley en sentido formal y no puede restringir o limitar derechos como sucede en el caso concreto (...)”.

Por lo cual, se tiene que la SCP 0017/2025 se constituye en avance al declarar inconstitucionales los parágrafos I y II de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1613 (PGE 2025), en la cual el TCP no solo ratifica la unidad de materia (Art. 321.I CPE) y la anualidad (Art. 321.III CPE) desarrolladas en las SSCCPP 2056/2012 y 1911/2013, sino que introduce un límite sustancial al poder ejecutivo, cual es la distinción entre ley material y ley formal, por lo cual bajo este estándar, un pre-

supuesto aprobado por la vía sumaria del Art. 158.I.11 de la CPE carece de la legitimidad democrática necesaria para restringir derechos — como la propiedad o el comercio— o crear competencias administrativas permanentes; por lo cual esta sentencia restaura la naturaleza del presupuesto como una herramienta de gestión financiera y, sobre todo, impone al Estado la obligación de tramitar reformas estructurales mediante el procedimiento legislativo ordinario, proscribiendo la inserción subrepticia de regulaciones permanentes en instrumentos de vigencia temporal.

5.3.4. La modificación del artículo 41 de la Ley 1178 SAFCO

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 1356, que modifica el artículo 41 de la Ley 1178 SAFCO para someter el presupuesto de la Contraloría General del Estado a los techos presupuestarios y lineamientos del MEFP, constituye — desde la perspectiva de los efectos institucionales— la disposición más perturbadora del período 2020–2025.

La razón es estructural, toda vez que el sistema de Administración y Control Gubernamentales diseñado por la Ley 1178 SAFCO (1990) descansa sobre la independencia operativa de la Contraloría como condición necesaria para el ejercicio efectivo del control externo posterior sobre la gestión financiera del Estado; y si el presupuesto de la Contraloría queda sujeto a los “techos presupuestarios y lineamientos” del MEFP — que es, precisamente, el órgano cuya gestión financiera la Contraloría debe controlar— , se genera una relación de dependencia financiera que compromete estructuralmente la autonomía del controlador respecto del controlado.

Desde el ángulo del derecho constitucional comparado, la doctrina del principio de independencia funcional de los órganos de control externo — consolidada en los *Principios de Lima* de la INTOSAI (1977), actualizados en la *Declaración de Moscú* (1992) y los *Principios de México* (2007)—, así como la fiscalización superior moderna se fundamenta en una tríada evolutiva que garantiza la integridad pública. La **Declaración de Lima (1977)** establece el cimiento doctrinario: la **independencia** constitucional como requisito innegociable para la objetividad. La **Declaración de México (2007)** dota a este ideal de operatividad técnica, blindando a las instituciones con ocho principios que garantizan autonomía financiera y seguridad jurídica frente a presiones externas. Finalmente, la **Declaración de Moscú (2019)** proyecta estos valores al siglo XXI, integrando el uso de **Big Data e inteligencia artificial**. Juntos, estos documentos transforman a las EFS de simples revisores en actores estratégicos que, mediante la tecnología y la autonomía total, aseguran la transparencia y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se establece como condición mínima que los órganos superiores de control dispongan de los recursos financieros necesarios para cumplir su mandato sin sujeción a la discrecionalidad del controlado.

Por lo que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1356 viola ese estándar internacional, no mediante una reforma directa de la Ley 1178, sino mediante una disposición adicional de la ley anual de presupuesto — instrumento carente de la densidad deliberativa que una reforma de semejante alcance institucional exige—.

El vicio constitucional de la Disposición Adicional Segunda es triple: (1) modifica una ley de rango cuasi— orgánico — la Ley 1178 SAFCO— mediante una disposición adicional de la ley presupuestaria anual, violando el principio de jerarquía normativa y la reserva de ley que protege las normas de organización de los sistemas de control gubernamental; (2) incide sobre la autonomía operativa de la Contraloría General del Estado, garantizada en el artículo 219.I de la CPE y en los artículos 1 y 41 de la propia Ley 1178, mediante un instrumento cuyo procedimiento de aprobación sumario carece de la deliberación parlamentaria que tan significativa modificación institucional reclama; y (3) genera un conflicto de interés estructural al convertir al controlado — el Ejecutivo a través del MEFP— en determinante de la capacidad operativa del controlador — la Contraloría— , lesionando el principio constitucional de separación funcional y control recíproco de los órganos del Estado que emana del artículo 12 de la CPE.

5.3.5. Las exenciones tributarias del IVA y la Disposición Adicional Quinta

Las Disposiciones Adicionales Novena y Décima de la Ley 1356 — que establecen exenciones del IVA para las ganancias de capital y rendimientos de inversiones en valores de procesos de titularización, así como para la compra y venta de acciones a través de bolsas de valores— constituyen una incursión sustantiva en el régimen tributario general. Sus vicios constitucionales son análogos a los identificados en el artículo 19 de la Ley 1267, con el agravante de que se utilizan para incentivar mercados financieros específicos mediante el sacrificio de la recaudación fiscal de vigencia

indefinida, con tres agravantes adicionales.

El primer agravante es la **indefinición temporal**: estas disposiciones no establecen ningún límite de vigencia para las exenciones creadas, lo que genera — combinado con la doctrina de la ultraactividad de la SCP 0028/2016— un régimen de exención del IVA de vocación permanente para el sector de valores, creado mediante una norma cuya vigencia constitucional debería limitarse al ejercicio 2021.

El segundo agravante es la **asimetría sectorial**: mientras la ley endurece la carga tributaria para la intermediación financiera tradicional (AA— IUE al 25%), libera de carga impositiva en el IVA a los instrumentos de titularización y bolsa, operando una reingeniería del sistema financiero nacional desde la ley de presupuesto y no desde una ley tributaria sustantiva.

El tercer agravante es la alteración sistémica del régimen de fiscalización de deuda pública, es decir, esta norma no guarda relación con la ejecución presupuestaria del año 2021, sino que modifica sustantivamente los **Artículos 2 y 3 de la Ley N.º 1313** de 10 de julio de 2020, por lo cual, mediante esta técnica, el legislador insertó en el presupuesto un régimen permanente de control para el endeudamiento externo y la emisión de títulos valor en mercados capitales, supeditando las facultades del Ejecutivo a una autorización previa de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) basada en criterios de “condiciones favorables”.

Esta inclusión configura una usurpación normativa; ya que se utiliza la ley de presupuesto — cuya tramitación es su-

maria y se aprueba en algunos casos sin debate legislativo (Art. 158.I.11 CPE)— para reformar una ley material de control y fiscalización (Ley 1313); por lo cual, al hacerlo, el legislador elude el procedimiento legislativo ordinario (Art. 163 CPE) para establecer reglas de juego permanentes sobre la soberanía financiera del Estado.

5.3.6. La modificación del crédito fiscal por compra de combustibles: el artículo 18 y su legado

El artículo 18 de la Ley 1356 establece que “las personas naturales o jurídicas que compren Gasolina o Diésel Oíl de cualquier origen, para la liquidación del Impuesto al Valor Agregado IVA, computarán como crédito fiscal sólo el 70% sobre el crédito fiscal del valor de la compra. Este tratamiento también es aplicable al Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado RC— IVA y en la devolución del impuesto previsto por el artículo 11 de la Ley N° 843”.

Tres observaciones dogmáticas son pertinentes. Primera: la limitación del crédito fiscal al 70% para la compra de combustibles fue originalmente establecida en la Ley 317 (LPGE 2013) para la liquidación del IVA, y la Ley 1356 la extiende — sin habilitación en la Ley 843— al RC— IVA y al régimen de devolución del artículo 11 de la Ley 843, ampliando el alcance subjetivo y material de la restricción más allá de lo previsto en la norma original. Segunda: la Ley 1613 (LPGE 2025) ratifica la vigencia de esta restricción mediante su incorporación al anexo del artículo 47 de la Ley 2042, confirmando su carácter permanente, y tercera: desde la perspectiva de la reserva de ley tributaria del artículo 323.II de la CPE, la limitación del crédito fiscal — que afecta a un elemento esencial del IVA

en cuanto determina la cuantía del tributo a pagar— es una modificación sustantiva de la estructura del IVA que requiere tramitación como reforma de la Ley 843, no como disposición de la ley anual de presupuesto.

5.3.7. Las disposiciones sobre seguridad social y la Renta Dignidad: la captura presupuestaria de derechos permanentes

Las Disposiciones Adicionales Sexta y Décima Primera, junto con la Disposición Final Tercera de la Ley 1356 — relativas al financiamiento de la Renta Dignidad mediante aportes de la ATT y ENTEL S.A., y la habilitación de “otras fuentes de financiamiento”— merecen un análisis específico porque exhiben una forma de contenido prohibido cualitativamente distinta de las reformas tributarias: la captura presupuestaria de derechos sociales permanentes establecidos por leyes especiales.

La Renta Dignidad fue creada por la Ley 3791 de 28 de noviembre de 2007 — ley especial permanente— con financiamiento determinado en la fuente misma: el 30% de los recursos del IDH correspondientes a cada departamento, así también el artículo 3 de la Ley 3791 establece esa fuente de financiamiento sin referencia alguna a su confirmación anual por la ley de presupuesto. La incorporación de la Disposición Adicional Sexta (inciso e) y la Disposición Adicional Décima Primera en la Ley 1356 — que determinan el uso del 4% de las recaudaciones de la ATT y habilitan fuentes adicionales para la gestión 2021— es, desde el punto de vista jurídico, redundante: la Ley 3791 ya establece la vigencia y el financiamiento de la Renta Dignidad, sin que sea necesaria ratificación anual alguna.

Pero esa redundancia no es inocua. Genera un efecto institucional peligroso: crea la percepción de que la Renta Dignidad requiere confirmación anual mediante la ley de presupuesto, lo que —en sentido contrario— podría interpretarse como habilitando al legislador presupuestario para no “mantener” dicho beneficio en una futura ley del PGE, suprimiendo de facto un derecho adquirido consagrado en una ley especial permanente sin necesidad de derogar formalmente la Ley 3791. Esa interpretación vulneraría frontalmente el principio de jerarquía normativa y la intangibilidad de los derechos sociales consagrados en el Capítulo III del Título I de la CPE, que prohíbe la regresión en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La inclusión reiterada —en todas las leyes del período 2020–2025— de disposiciones que confirman el financiamiento de la Renta Dignidad y obligan a empresas como ENTEL S.A. a transferir al menos el 10% de sus ingresos por telefonía móvil e internet (Disposición Final Tercera) evidencia una estrategia de pseudo— presupuestación de políticas sociales estructurales mediante la cual el Ejecutivo refuerza, paradójicamente, tanto su control sobre esas políticas como la percepción pública de que su continuidad depende de la decisión presupuestaria anual del gobierno — erosionando su naturaleza de derechos subjetivos exigibles y convirtiéndolos, en la percepción ciudadana, en beneficios discrecionales del poder ejecutivo de turno— .

5.3.8. Síntesis cuantitativa y evaluación dogmática de la Ley 1356

La Ley 1356 mantiene el porcentaje de contenido prohibido de su predecesora, con diferencias cualitativas significativas: las reformas tributarias de mayor calado del período (la alícuota adicional al IUE para el sector financiero y asegurador, las exenciones de IVA para el mercado de valores y la limitación del crédito fiscal por compra de combustibles) se concentran en este instrumento, y la modificación de la Ley 1178 SAFCO mediante la Disposición Adicional Segunda introduce el precedente institucional más perturbador del ciclo.

Categoría	Disposiciones	% del total
Contenido nuclear (Arts. 1— 4)	4	9,3%
Contenido eventual razonable (Gestión financiera y operativa)	27	62,8%
Contenido prohibido (Reformas sustantivas/permanentes)	12	27,9%
Total	43	100%

Desglose del contenido prohibido por materia (Ley 1356)

Contenido prohibido — Mate- ria	N.º de disposi- ciones	% del conteni- do prohibido
Tributaria (Art. 18; DA 8ª, 9ª y 10ª)	4	33,3%
Control Institucional (DA 2ª: Modificación Ley 1178)	1	8,3%
Políticas Públicas y Deuda (DA 3ª y 5ª: Bono Hambre y Ley 1313)	2	16,7%
Seguridad Social y Pensiones (DA 6ª, 11ª y DF 3ª)	3	25,0%
Administración Pública (DF 7ª: Carrera Administrativa)	1	8,3%
Ultraactividad Sistémica (DF 9ª: Repositorio de leyes)	1	8,4%

Total	12	100%
--------------	-----------	-------------

El incremento del contenido eventual razonable — que asciende del 51,1% en la Ley 1267 al 62,8% en la Ley 1356— evidencia un desplazamiento en la composición del cuerpo normativo “no nuclear”. Este fenómeno revela que la Ley 1356 ha sido diseñada con una densidad regulatoria extrapresupuestaria concentrada en categorías de alta sensibilidad constitucional.

La desviación alcanza su punto crítico en la desnaturalización de la función de control externo y la erosión del sistema tributario mediante exenciones de vigencia indefinida (Disposiciones Adicionales Novena y Décima), este escenario confirma la instrumentalización del presupuesto como un vehículo de mutación normativa subrepticia que elude la deliberación democrática ordinaria y sacrifica la reserva de ley en favor de la celeridad del procedimiento presupuestario.

FASE IV

ESCALADA, CONSOLIDACIÓN Y CIMA MEDIANTE LAS LEYES DE 2022, 2023 Y 2024

5.4. La Ley 1413/LPGE 2022: las reformas estructurales

5.4.1. Contexto político— económico de aprobación

La Ley 1413, de 17 de diciembre de 2021, fue promulgada en un contexto macroeconómico de transición post—pandémica, y según el **Artículo 2** de la norma, el presupuesto aprobado ascendió a **Bs304.044.801.874** en términos agregados y **Bs235.090.146.636** en términos consolidados, por lo cual estas cifras corrigen las proyecciones iniciales y conso-

lidan un crecimiento de la masa monetaria administrada por el Estado, en este escenario, la Ley 1413 no solo cumple una función financiera, sino que profundiza el uso de la ley anual como instrumento de reforma sustantiva. **Un ejemplo paradigmático es el Artículo 5, que autoriza la emisión de títulos valor en mercados de capital externos por hasta USD 2.000.000.000, estableciendo exenciones tributarias definitivas al Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) para el pago de intereses y asesorías (Parágrafos III y IV), lo que constituye una modificación del régimen tributario permanente mediante una norma de vigencia anual.**

En este contexto, a continuación, tenemos la estructura de la Ley 1413 de 17 de diciembre de 2021, Ley del Presupuesto General del Estado — Gestión 2022, la cual es.:

Estructura normativa	Detalle	Cantidad
Capítulos	Capítulo Primero (Disposiciones Generales, Arts. 1-4); Capítulo Segundo (Disposiciones Específicas, Arts. 5-7)	2
Artículos	Arts. 1 al 7	7
Disposiciones Adicionales	Única	1
Disposiciones Transitorias	Única	1
Disposiciones Finales	Primera a Tercera En la segunda (establece la vigencia de otras leyes)	3
Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias	Única	1
TOTAL		13

Estructuralmente, la Ley 1413 presenta una configuración que, aunque aparentemente breve en su cuerpo principal,

es expansiva en sus efectos, **la ley consta de 7 artículos centrales, una Disposición Adicional Única, una Disposición Transitoria Única, tres Disposiciones Finales y una Disposición Derogatoria/Abrogatoria**, sin embargo, la complejidad cualitativa de la Ley 1413 reside en su **Disposición Final Segunda**, que activa un mecanismo de “**vigencia ultractiva por referencia**”, al declarar vigentes 26 leyes distintas, que comprenden un total de **172 disposiciones** (entre artículos y disposiciones adicionales, transitorias o finales), siendo que la mayor concentración proviene de las gestiones 2019 (**Ley 1267** con 17 disposiciones) y 2020 (**Ley 1356** con 19 disposiciones). Esto evidencia que, a medida que avanza el periodo 2020— 2025, el “arrastre” de normas de años anteriores se vuelve más complejo, siendo que este patrón de arrastre normativo oscurece el principio de seguridad jurídica, pues obliga al intérprete a reconstruir un “Frankenstein jurídico” de disposiciones que, por su naturaleza, debieron ser temporales, asimismo se observa que el legislador retiró **10 disposiciones normativas** que figuraban en gestiones anteriores, como se tiene en el siguiente cuadro.:

Instrumento normativo	Gestión / Año	Normas vigentes (arts. + disposiciones)
Ley N° 3302	2005	1 (Art. 10)
Ley PGE 2010	2010	13 (Arts. 13, 14, 17, 22, 23, 24, 28, 42, 43, 46, 50, 56, 62)
Ley N° 050	2010	3 (Arts. 6, 11, 13)
Ley N° 062	2010	10 (Arts. 9, 10, 11, 18, 22, 25, 26, 27, 33, 40) (Art. 5 retirado)
Ley N° 111	2011	1 (DA Primera)
Ley N° 169	2011	1 (Art. 13)
Ley N° 211	2011	5 (Arts. 5, 8, 18, 24, 30) (DT Primera retirado)
Ley N° 233	2012	1 (DA Segunda)
Ley N° 291	2012	5 (Arts. 6, 10 + DA Primera, Cuarta, Décimo Tercera)
Ley N° 317	2012	7 (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 19 + DA Segunda) (Arts. 7 y 15 retirados)
Ley N° 396	2013	7 (Arts. 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20)
Ley N° 455	2013	5 (Arts. 7, 9, 11, 12 + DA Novena) (Art. 17 retirado)

Ley N° 550	2014	1 (Art. 7)
Ley N° 614	2014	10 (Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 + DA Segunda y Sexta)
Ley N° 742	2015	2 (Arts. 4, 7)
Ley N° 769	2015	3 (Arts. 7, 10, 11) (Art. 5 retirado)
Ley N° 840	2016	4 (Arts. 6, 11, 12 + DA Cuarta)
Ley N° 856	2016	10 (Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18)
Ley N° 975	2017	6 (Arts. 4, 9, 10, 11, 13 + DT Segunda) (Art. 12 retirado)
Ley N° 1006	2017	9 (Arts. 5, 6, 7, 10, 12 + DA Segunda, Tercera + DF Segunda, Tercera)
Ley N° 1103	2018	7 (Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DT Tercera + DF Primera, Tercera)
Ley N° 1135	2018	10 (Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 17, 18 + DA Primera) (Art. 12 y DT Primera retirados)
Ley N° 1206	2019	8 (Arts. 4, 5, 7 + DA Primera, Segunda, Tercera + DF Primera, Segunda) (Art. 6 retirado)
Ley N° 1267	2019	17 (Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 18, 21, 22, 23, 25, 26, DT Sexta, DF Segunda)
Ley N° 1356	2020	19 (Arts. 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 18, Parág. I y III del Art. 6, DA Primera, DT Segunda, DT Tercera, DF Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima, Octava)

(Arts. 4, 6, 7, DA Primera, Cuarta, Quinta,
DF Segunda)**TOTALES 26 leyes****172 normas vigentes**

Por otro lado, cabe señalar que la Disposición Derogatorias y Abrogatorias única de la Ley 1413, establecen que.:

N°	Norma derogada	Contenido	Naturaleza de la derogación
Única	Se derogan y abrogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía normativa, contrarias a la presente Ley.	Cláusula derogatoria genérica	Derogación y abrogación tácita e indeterminada; confiere certeza formal, pero introduce opacidad sobre el universo real de normas desplazadas, es decir, como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral "4.6.3. <i>El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016-2022)</i> " de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por la LPGE estarían derogados y abrogados, sin embargo se aprecia que los mismos actualmente se los considera vigentes y aplicables, tal es el caso de la lectura de la (Ley 2492 al 31— 03— 26 y Ley 843 al 31— 03— 26) en el link oficial del SIN : (https://www.impuestos.gob.bo/index.php/compendio-tributario-actualizado/) (Acceso el 01/04/2026) en donde se puede apreciar de la lectura al Código Tributario y Ley 843, que el mismo considera las LGPE que modifican aspectos sustantivos y adjetivos en materia tributaria e introducen incluso tipos penales como si estuvieran vigentes, aspecto que tiene impacto en el principio de seguridad jurídica, derechos y garantías constitucionales, sin embargo ello consideramos seguramente por la interpretación realizada en la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE), la cual fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321.III y 172.11 de la CPE) y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial vinculante para legitimar la sedimentación de reformas tributarias y regulatorias orgánicas.

No obstante, la ley introduce una reforma estructural al Código de Comercio mediante su Disposición Adicional Única, modificando el Artículo 1449 para permitir que las boletas de garantía sean representadas mediante anotaciones en cuenta en una Entidad de Depósito de Valores. Esta inclusión en una ley de presupuesto para reformar un código sustantivo es un síntoma claro de la mutación constitucional, donde la ley de presupuesto actúa como una “ley ómnibus” que invade materias ajenas a la administración financiera estrictu sensu.

El control administrativo sobre la ejecución del gasto se centraliza de manera absoluta mediante el Artículo 6 de la Ley 1413, que impone la obligatoriedad de registrar todas las contrataciones en el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES). A diferencia de gestiones anteriores, esta norma establece que el registro debe realizarse independientemente de la fuente de financiamiento o de la norma aplicada (incluyendo regímenes especiales o de organismos financiadores). Si bien se justifica bajo el principio de transparencia, en la práctica constituye una herramienta de supervisión centralizada que erosiona la autonomía de gestión de los Gobiernos Autónomos y Universidades Públicas al someter sus procesos de contratación a la vigilancia directa del nivel central bajo el ropaje de una norma anual de finanzas públicas.

5.4.1. Síntesis cuantitativa de la Ley 1413

Categoría	Disposiciones	% del total
Contenido nuclear: Art. 1 (Objeto), Art. 2 (Montos), Art. 3 (Ámbito), Art. 4 (Responsabilidad), Disp. Final Tercera (Reglamentación), Disp. Derogatoria/ Abrogatoria Única.	6	46,2%
Contenido eventual razonable: Art. 6 (SICOES), Disp. Transitoria Única (SalDOS SUS), Disp. Final Primera (Adecuación), Disp. Final Segunda.	4	30,8%
Contenido prohibido: Art. 5 (Exenciones IUE), Art. 7 (Salarios 2020), Disp. Adicional Única (Modificación Código de Comercio).	3	23,0%
Total	13	100%

Desglose del contenido prohibido por materia (Ley 1413)

Contenido prohibido — Materia	N.º de disposiciones	% del contenido prohibido
Tributaria (Art. 5 — Parág. III y IV)	1	33,3%
Modificación Sustantiva (DA Única — Código de Comercio)	1	33,3%
Laboral / Institucional (Art. 7 — Parág. I, II y III)	1	33,4%
Total	3	100,0%

Al analizar la estructura orgánica de la **Ley 1413** de 17 de diciembre de 2021 – LPGE **2022**, se evidencia que el **23%** de la Ley constituye **contenido prohibido**, lo que confirma la consolidación del presupuesto como una “ley ómnibus”, y si bien el porcentaje de disposiciones prohibidas se mantiene estable respecto a la gestión anterior (Ley 1356), la **complejidad sistémica ha escalado** debido al fenómeno de la sedimentación legislativa.

En esta gestión, el contenido nuclear se ve reducido a

menos de la mitad del total (46,2%), lo que indica que la mayoría de la norma se dedica a funciones extra— presupuestarias, asimismo, el contenido eventual razonable (30,8%) se mantiene como un espacio de transición administrativa, pero es en el contenido prohibido donde se perfecciona la mutación constitucional.

Ahora bien, el 23% de la norma que constituye el “contenido prohibido”, se encuentra caracterizado por la invasión de la reserva de ley en materias tributaria y comercial, así como por la quiebra del principio de anualidad al reactivar pasivos laborales de gestiones cerradas, especial atención merece también la Disposición Final Segunda, la cual perfecciona un fenómeno de sedimentación normativa al “arrastrar” la vigencia de 172 preceptos de leyes presupuestarias anteriores, creando un ecosistema jurídico opaco que erosiona la seguridad jurídica y elude el procedimiento legislativo ordinario, transformando la naturaleza jurídica de la ley financiera en una norma ómnibus de alcance indeterminado.

5.5. LA LEY 1493/LPGE 2023: LA PROLIFERACIÓN REGULATORIA Y LA CONSOLIDACIÓN DEL PATRÓN

5.5.1. Contexto y estructura formal

La Ley 1493, de 17 de diciembre de 2022, fue promulgada en un contexto de creciente tensión política interna en Bolivia — entre las dos facciones del MAS y entre el MAS y los movimientos cívicos regionales— y de deterioro progresivo del equilibrio fiscal, con una brecha entre ingresos y gastos que el déficit del IDH por caída de la producción gasífera acentuaba. El presupuesto aprobado ascendió a términos similares a los

de la Ley 1413, con proyecciones de inversión pública sostenida en las empresas estatales del sector energético, es decir a un importe total agregado de Bs 317.128.669.031 y un consolidado de Bs 243.950.261.888.

A diferencia de la tendencia histórica evidenciada en gestiones anteriores, la Ley 1493 se estructuró a primera vista de manera concisa, toda vez que la norma se limitó a 7 artículos principales y 12 disposiciones complementarias — 2 adicionales, 9 finales y 1 abrogatoria/derogatoria— , sin embargo, al igual que las anteriores Leyes General del Presupuesto, mantuvo en la disposición final octava, la vigencia de 27 Leyes distintas, de las cuales mantiene vigentes 134 artículos y 40 Disposiciones (entre Adicionales, Transitorias y Finales), es decir mantiene vigentes disposiciones que fueron arrastradas y consolidadas a lo largo de 18 años de historia fiscal en Bolivia, abarcando desde el año 2005 hasta el 2022, por lo cual tenemos a continuación la estructura normativa de la Ley 1493:

Estructura normativa	Detalle	Cantidad
Capítulos	Capítulo Primero (Disposiciones Generales, Arts. 1-4)	2
	Capítulo Segundo (Disposiciones Específicas, Arts. 5-7)	
Artículos	Arts. 1 al 7	7
Disposiciones Adicionales	Primera y Segunda	2
Disposiciones Finales	Primera a novena (La Primera establece, por ejemplo, la adecuación automática a la nueva estructura organizacional del sector público)	9

Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias	Disposición Abrogatoria y Derogatoria Única, en donde “ <i>Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.</i> ”; es decir como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral “4.6.3. <i>El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)</i> ” de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por las anteriores LPGE están derogados, sin embargo, se aprecia que los mismos actualmente siguen vigentes y aplicables por parte de las diferentes instituciones públicas.	1
TOTAL		19

(Fuente: elaboración propia).

Como se puede advertir en la Ley 1493, y en particular de la Disposición Abrogatoria y Derogatoria Única, en donde “Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.”; es decir se entendería, que en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por las anteriores LPGE y desarrolladas en el numeral “4.6.3. El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)” de la presente obra, se encontrarían abrogada o derogada, si es que no se hubiere incorporado la misma por ejemplo en la disposición final octava de la Ley 1493, sin embargo, esto no es evidente. Como en la materia tributaria, por ejemplo, se aprecia que una gran parte de los artículos no incorporados en la disposición final octava, actualmente siguen vigentes y aplicables por parte de las diferentes instituciones públicas, conforme el siguiente cuadro:

Instrumento normativo	Gestión / Año	Normas vigentes (arts. + disposiciones)
Ley N° 3302	2005	1 (Art. 10)
Ley PGE 2010	2010	13 (Arts. 13, 14, 17, 22, 23, 24, 28, 42, 43, 46, 50, 56, 62)
Ley N° 050	2010	2 (Arts. 11, 13) (Art. 6 retirado)
Ley N° 062	2010	10 (Arts. 9, 10, 11, 18, 22, 25, 26, 27, 33, 40)
Ley N° 169	2011	1 (Art. 13) (Nota: La Ley N° 111 fue retirada completamente respecto a la Ley 1413 — LPGE 2022)
Ley N° 211	2011	5 (Arts. 5, 8, 18, 24, 30)
Ley N° 233	2012	1 (DA Segunda)
Ley N° 291	2012	5 (Arts. 6, 10 + DA Primera, Cuarta, Décima Tercera)
Ley N° 317	2012	7 (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 19 + DA Segunda)
Ley N° 396	2013	7 (Arts. 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20)
Ley N° 455	2013	5 (Arts. 7, 9, 11, 12 + DA Novena)
Ley N° 550	2014	1 (Art. 7)

		10
Ley N° 614	2014	(Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 + DA Segunda y Sexta)
		2
Ley N° 742	2015	(Arts. 4, 7)
		3
Ley N° 769	2015	(Arts. 7, 10, 11)
		4
Ley N° 840	2016	(Arts. 6, 11, 12 + DA Cuarta)
		11
Ley N° 856	2016	(Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18 + Parágrafo I del Art. 12) <i>(El parágrafo I del Artículo 12 fue adicionado respecto a la Ley 1413 — LPGE 2022)</i>
		6
Ley N° 975	2017	(Arts. 4, 9, 10, 11, 13 + DT Segunda)
		9
Ley N° 1006	2017	(Arts. 5, 6, 7, 10, 12 + DA Segunda, Tercera + DF Segunda, Tercera)
		7
Ley N° 1103	2018	(Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DT Tercera + DF Primera, Tercera)
		9
Ley N° 1135	2018	(Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 17, 18 + Parágrafos I y III del Art. 14 + DA Primera) <i>(Art. 9 retirado)</i>
		8
Ley N° 1206	2019	(Arts. 4, 5, 7 + DA Primera, Segunda, Tercera + DF Primera, Segunda)
		18
Ley N° 1267	2019	(Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 25, 26 + DT Sexta + DF Segunda) <i>(El Artículo 16 fue adicionado respecto a la Ley 1413 — LPGE 2022)</i>

18		
Ley N° 1356	2020	(Arts. 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 18 + Párrafos I y III del Art. 6 + DA Primera + DT Segunda, Tercera + DF Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima) <i>(DF Octava retirada)</i>
Ley N° 1393	2021	7 (Arts. 4, 6, 7 + DA Primera, Cuarta, Quinta + DF Segunda)
Ley N° 1413	2021	1 (Art. 6) <i>(Nueva incorporación)</i>
3		
Ley N° 1462	2022	(Arts. 4, 5 + DF Única) <i>(Nueva incorporación)</i>
TOTALES	27 Leyes	174 normas vigentes.

A partir del contraste técnico entre la estructura de arrastre normativo de la Ley N° 1413 – LPGE 2022 y el texto íntegro de la **Disposición Final Octava de la Ley N° 1493 (PGE 2023)**, se identifican altas y bajas específicas en la ultractividad de las normas.

Entre las modificaciones más destacadas, la Ley 1493 excluye por completo a la Ley N° 111 (cuya Disposición Adicional Primera figuraba en la gestión anterior) y retira artículos específicos de las Leyes 050, 1135 y 1356, como contrapartida, incorpora preceptos de su antecesora inmediata (Ley 1413) y de la Ley 1462, además de revivir o precisar artículos en las Leyes 856 y 1267.

Este aspecto tiene un impacto directo y lesivo en el principio de seguridad jurídica, emergiendo de una interpretación extensiva de las disposiciones del ámbito eventual que “rigen ultractivamente”, es decir, más allá de la vigencia anual del ins-

trumento “entre tanto el legislador no disponga lo contrario”. Este razonamiento fue consolidado por la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE), la cual fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321.III y 172.11 de la CPE) y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial vinculante para legitimar la sedimentación de reformas tributarias y regulatorias orgánicas bajo el paraguas de leyes financieras transitorias.

Por otro lado, cabe señalar que la Disposición Derogatorias y Abrogatorias única de la Ley 1493, establecen que.:

N°	Norma derogada	Contenido	Naturaleza de la derogación
Única	Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.	Cláusula derogatoria genérica	Derogación y abrogación tácita e indeterminada; confiere certeza formal, pero introduce opacidad sobre el universo real de normas desplazadas, es decir, como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral “4.6.3. <i>El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)</i> ” de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por la LPGE estarían derogados y abrogados, sin embargo se aprecia que los mismos actualmente se los considera vigentes y aplicables, tal es el caso de la lectura de la (Ley 2492 al 31— 03— 26 y Ley 843 al 31— 03— 26) en el link oficial del SIN : (https://www.impuestos.gob.bo/index.php/compendio-tributario-actualizado/) (Acceso el 01/04/2026) en donde se puede apreciar de la lectura al Código Tributario y Ley 843, que el mismo considera las LGPE que modifican aspectos sustantivos y adjetivos en materia tributaria e introducen incluso tipos penales como si estuvieran vigentes, aspecto que tiene impacto en el principio de seguridad jurídica, derechos y garantías constitucionales, sin embargo ello consideramos seguramente por la interpretación realizada en la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE), la cual fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321.III y 172.11 de la CPE) y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial vinculante para legitimar la sedimentación de reformas tributarias y regulatorias orgánicas.

5.5.2. Las disposiciones sobre servicios financieros y la invasión de la Ley 393

La Ley 393 de 21 de agosto de 2013, de Servicios Financieros, regula el sistema financiero boliviano mediante un texto normativo de 562 artículos que constituyó la reforma más ambiciosa del sector desde la Ley del Banco Central de Bolivia (Ley 1670/1995), en tal sentido, la inclusión de modificaciones al régimen de la Ley 393 mediante disposiciones adicionales de las Leyes del Presupuesto General del Estado (LPGE) se ha convertido en una práctica recurrente de colonización normativa.

En la Ley 1493, esta invasión se materializa de forma específica a través de su **Disposición Adicional Segunda**, la cual modifica expresamente el Artículo 455 de la Ley 393 referente a los “Créditos Debidamente Garantizados”; a través de esta disposición presupuestaria, se otorga a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) la potestad de determinar, mediante normativa expresa, los criterios para incorporar garantías no convencionales en actividades rurales, y se imponen condicionantes estrictas para el financiamiento de proyectos de construcción inmobiliaria.

Al alterar el sistema de garantías crediticias y ampliar el margen regulatorio de la ASFI mediante una disposición adicional de la ley de presupuesto, la Ley 1493 altera un elemento orgánico del régimen de intermediación financiera boliviano; por lo cual esta técnica legislativa transgrede frontalmente la reserva de ley sectorial y vulnera los principios de unidad de materia (SCP 2056/2012) y (SCP 1911/2013), utilizando una norma de vigencia temporal y de debate restringido para im-

poner reformas orgánicas al mercado crediticio.

5.5.3. La contención temporal del control de precios y el preludio a la inconstitucionalidad de la LPGE 2025

A diferencia de la tendencia observada en otros ejercicios fiscales, es imperativo precisar, desde el rigor técnico— forense, que la Ley 1493 (PGE 2023) **no introdujo** normativas de control de precios de productos alimentarios ni regímenes sancionatorios directos contra comercializadores; en este periodo fiscal específico, el legislador contuvo la tentación de usurpar la reserva de ley de defensa del consumidor.

No obstante, el análisis evolutivo del periodo 2020—2025 demuestra que esta contención fue meramente transitoria, toda vez que la práctica de utilizar el presupuesto como vehículo regulatorio se desbordaría posteriormente en la LPGE 2025 (Ley 1613) que analizaremos más adelante, la cual sí incorporó con máxima intensidad normas antiespeculación y decomiso de alimentos; por lo cual la inconstitucionalidad de esas medidas en 2025 fue finalmente declarada por la SCP 0017/2025, la cual ratificó que la imposición de obligaciones a los actores del mercado carece de “conexidad funcional directa” con la ejecución de gastos e ingresos; por lo cual la tolerancia institucional a las desviaciones formales (como las de la Ley 1493 en materia financiera y de deuda) sedimentó el terreno para que, gestiones más tarde, el Ejecutivo intentara instrumentalizar la ley financiera para ejercer control sancionatorio sobre la economía real.

5.5.4. El régimen de habilitaciones en blanco y el endeudamiento soberano sin anclajes técnicos

Un rasgo estructural que la Ley 1493 exhibe con particular intensidad es la consolidación de habilitaciones al Ejecutivo sin los límites materiales y de control exigidos por el principio de legalidad presupuestaria.

El caso más paradigmático se encuentra en el Artículo 6 de la Ley 1493, el cual establece una habilitación en blanco al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para celebrar operaciones de deuda pública externa por un monto de hasta USD 2.000.000.000 (Dos Mil Millones de Dólares Estadounidenses). Adicionalmente, el Artículo 5 crea de forma permanente el Fondo de Fomento al Desarrollo de Ciencia y Tecnología (FONDECyT), delegando su operatividad íntegramente a un reglamento del Ejecutivo.

El análisis dogmático de la autorización de endeudamiento (Art. 6), confrontado con el estándar de determinación constitucional, arroja una conclusión unívoca: no satisface los requisitos sustantivos del artículo 322 de la CPE; toda vez que si bien la norma fija un techo cuantitativo (\$us 2.000 millones), omite de manera absoluta la determinación por ley de las condiciones financieras de la deuda (tasas de interés aceptables, plazos de gracia, amortización y destino específico más allá del genérico “apoyo presupuestario”). Esta delegación convierte la ley de presupuesto en un cheque en blanco soberano, suprimiendo el debate legislativo pormenorizado y otorgando al Ejecutivo una carta de navegación discrecional que el constitucionalismo democrático y el control parlamentario prohíben.

5.5.5. Síntesis cuantitativa de la Ley 1493

Categoría	Disposiciones	% del total
Contenido nuclear: Art. 1 (Objeto), Art. 2 (Montos), Art. 3 (Ámbito), Art. 4 (Responsabilidad), Art. 7 (Contrapartes), Disp. Final Novena (Reglamentación), Disp. Abrogatoria y Derogatoria Única.	7	36,8%
Contenido eventual razonable: Art. 6 (Endeudamiento externo), Disp. Final Primera (Adecuación institucional), Disp. Final Segunda (Saldo SUS), Disp. Final Cuarta (Ciudadanía Digital en el SIGEP).	4	21,1%
Contenido prohibido: Art. 5 (Creación FONDECyT), Disp. Adicional Primera (Modificación viáticos Ley 1267), Disp. Adicional Segunda (Modificación Ley 393), Disp. Final Tercera (Regulación de Seguros APS), Disp. Final Quinta (Carga 5% a eléctricas), Disp. Final Sexta (Obligación BCB exportaciones), Disp. Final Séptima (Titularización YPFB), Disp. Final Octava.	8	42,1%
Total	19	100%

Desglose del contenido prohibido por materia (Ley 1493)

Contenido prohibido — Materia	N.º de disposiciones	% del contenido prohibido
Modificación Sustantiva a Leyes Sectoriales (Disp. Adicional Segunda — Servicios Financieros; Disp. Final Tercera — Seguros/APS; Disp. Final Séptima — Hidrocarburos/YPFB)	3	37,5%
Institucional / Fondos Permanentes y Monetaria (Art. 5 — FONDECyT; Disp. Adicional Primera — Viáticos; Disp. Final Sexta — Exportaciones BCB)	3	37,5%
Carga Parafiscal / Tributaria (Disp. Final Quinta — Aporte del 5% de eléctricas al TGN)	1	12,5%
Ultractividad Normativa Transversal (Disp. Final Octava)	1	12,5%
Total	8	100,0%

Del análisis exhaustivo de la Ley N° 1493 (Ley del Presupuesto General del Estado — Gestión 2023) revela una profunda paradoja en la técnica legislativa: la ilusión de la depuración formal frente a la maximización del daño estructural; toda vez si bien el análisis cuantitativo muestra que el “Contenido prohibido” representa un 42,1% del volumen normativo de la ley, el impacto cualitativo sobre el modelo constitucional es monumental y destructivo.

Esto esconde lo que dogmáticamente puede definirse como un “caballo de Troya” jurídico, ello en la Disposición Final Octava; toda vez que esta única disposición de contenido prohibido es suficiente para fracturar el ordenamiento legal, toda vez que mantiene vigentes e irradia ultractividad a 174 normas vigente, correspondientes a 27 leyes presupuestarias arrastradas de forma ininterrumpida desde el año 2005; en consecuencia, la lesión a la jerarquía normativa no requiere de la redacción anual de nuevos artículos inconstitucionales; basta con que la Ley 1493 valide el silencio legislativo y consolide 18 años de normativa previa.

A esta consolidación histórica se suma la ineficacia material de la **Disposición Abrogatoria y Derogatoria Única**; la cual aunque formalmente establece que “se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley”, en la práctica, la administración estatal opera bajo una lógica de excepción, ello se evidencia, particularmente en materia tributaria, que una gran cantidad de artículos introducidos por anteriores LPGE — y que no fueron expresamente salvados por la Disposición Final Octava— continúan siendo aplicados por las instituciones públicas.

Esta subsistencia fáctica de normas derogadas genera un impacto directo y lesivo sobre el principio de seguridad jurídica, toda vez que surge de una interpretación extensiva y abusiva de las disposiciones del llamado “ámbito eventual”, a las cuales se les otorga la capacidad de “regir ultractivamente”, prolongando su existencia más allá de la vigencia anual del instrumento bajo la premisa de que rigen “entre tanto el legislador no disponga lo contrario”.

El soporte fundamental para esta desviación estructural no provino únicamente del Órgano Ejecutivo o Legislativo, sino que fue legitimado por la jurisdicción constitucional, ello a través de la **SCP 0028/2016** (de carácter vinculante según el Art. 203 de la CPE), en donde se fracturó el principio de anualidad presupuestaria consagrado en los artículos 321.III y 172.11 de la Norma Suprema; siendo esta línea jurisprudencial que proporcionó al Ejecutivo la coraza perfecta para legitimar la incorporación sistemática de reformas tributarias y regulatorias orgánicas bajo el paraguas de leyes financieras transitorias.

En definitiva, la Ley 1493 continua con la práctica institucionalizada, ello al convertir el silencio y la transitoriedad en permanencia, se confirma irreversiblemente al Presupuesto General del Estado no como un instrumento de administración financiera, sino como el principal vehículo de mutación constitucional en Bolivia, un mecanismo diseñado para evadir el debate democrático ordinario y reescribir las reglas del Estado desde las disposiciones finales de la ley financiera.

5.6. LA LEY 1546/LPGE 2024: EL PICO DEL PERÍODO Y LA EXTENSIÓN PERMANENTE DEL ITF

5.6.1. Contexto crítico por la fragmentación política y la crisis de divisas

La Ley 1546, de 31 de diciembre de 2023, fue promulgada en el contexto más complejo desde el inicio del período analizado: la fractura orgánica entre las dos facciones del MAS — encabezadas respectivamente por el ex— presidente Evo Morales y el presidente Arce— había reducido significativamente la mayoría legislativa disponible para el gobierno, y la economía boliviana enfrentaba una crisis de reservas internacionales sin precedentes en más de dos décadas, con el BCB reportando una caída de las reservas de libre disponibilidad a niveles que generaban incertidumbre sobre la capacidad del Estado de honrar sus compromisos externos.

Bajo este escenario, la Ley 1546 no solo representa un instrumento financiero, sino el paroxismo de la “mutación constitucional” por vía presupuestaria, toda vez que al amparo del mecanismo de aprobación automática por silencio legislativo (Art. 158.I.11 de la CPE), el Ejecutivo eludió la deliberación sobre reformas que, en condiciones de normalidad democrática, habrían sido rechazadas, ello como establece la reciente SCP 0017/2025, el uso del presupuesto para introducir materias ajenas a la anualidad y la unidad de materia constituye una “desviación de poder legislativo” que fractura el Estado de Derecho, quedan su estructura de la siguiente manera.:

Estructura normativa	Detalle	Cantidad
Artículos	Arts. 1 al 18	18
Disposiciones Adicionales	Primera a Tercera	3
Disposiciones Finales	Primera y Segunda.	2
Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias	Disposición Abrogatoria y Derogatoria Única, en donde <i>“Se derogan y abrogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía normativa, contrarias a la presente Ley...”</i> ; es decir como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral <i>“4.6.3. El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)”</i> de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por las anteriores LPGE están derogados, sin embargo, se aprecia que los mismos actualmente siguen vigentes y aplicables por parte de las diferentes instituciones públicas.	1
TOTAL		24

En este marco, cabe señalar que la Disposición Final Segunda de la Ley 1546, actúa como un repositorio de ultraactividad al mantener vigentes 185 disposiciones normativas, distribuidas en 28 leyes presupuestarias y modificaciones a dichas leyes presupuestarias desde las gestiones (2005— 2019); siendo este mecanismo de “ultractividad sistémica” la que convierte a la ley anual en un repositorio de vigencias permanentes, tensionando el principio de anualidad del Art. 321.III de la CPE, siendo dichos instrumentos normativos los siguientes.:

Instrumento normativo	Gestión / Año	Normas vigentes (arts. + disposiciones)
Ley N° 3302	2005	1 (Art. 10)
Ley PGE 2010	2010	13 (Arts. 13, 14, 17, 22, 23, 24, 28, 42, 43, 46, 50, 56, 62)
Ley N° 050	2010	2 (Arts. 11, 13)
Ley N° 062	2010	10 (Arts. 9, 10, 11, 18, 22, 25, 26, 27, 33, 40)
Ley N° 169	2011	1 (Art. 13)
Ley N° 211	2011	5 (Arts. 5, 8, 18, 24, 30)
Ley N° 233	2012	1 (DA Segunda)
Ley N° 291	2012	5 (Arts. 6, 10 + DA Primera, Cuarta, Décima Tercera)
Ley N° 317	2012	7 (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 19 + DA Segunda)
Ley N° 396	2013	7 (Arts. 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20)
Ley N° 455	2013	5 (Arts. 7, 9, 11, 12 + DA Novena)
Ley N° 550	2014	1 (Art. 7)
Ley N° 614	2014	10 (Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 + DA Segunda y Sexta)
Ley N° 742	2015	2 (Arts. 4, 7)
Ley N° 769	2015	3 (Arts. 7, 10, 11)
Ley N° 840	2016	4 (Arts. 6, 11, 12 + DA Cuarta)
Ley N° 856	2016	11 (Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18 + Parágrafo I del Art. 12)
Ley N° 975	2017	6 (Arts. 4, 9, 10, 11, 13 + DT Segunda)
Ley N° 1006	2017	9 (Arts. 5, 6, 7, 10, 12 + DA Segunda, Tercera + DF Segunda, Tercera)
Ley N° 1103	2018	6 (Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DF Primera, Tercera)
(Disposición Transitoria Tercera, retirada respecto a la Ley 1493— LPGE 2023)		
Ley N° 1135	2018	9 (Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 17, 18 + Parágrafos I y III del Art. 14 + DA Primera)
Ley N° 1206	2019	8 (Arts. 4, 5, 7 + DA Primera, Segunda, Tercera + DF Primera, Segunda)

Ley N° 1267	2019	18 (Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 25, 26 + DT Sexta + DF Segunda)
Ley N° 1356	2020	18 (Arts. 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 18 + Parágrafos I y III del Art. 6 + DA Primera + DT Segunda, Tercera + DF Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima)
Ley N° 1393	2021	9 (Arts. 4, 6, 7 + DA Primera, Cuarta, Quinta + Parágrafo VIII de la DA Segunda + DF Segunda + Parágrafo IV de la DF Cuarta)
Agregados respecto a la Ley 1493— LPGE 2023: Parágrafo VIII de la DA Segunda y Parágrafo IV de la DF Cuarta		
Ley N° 1413	2021	1 (Art. 6)
Ley N° 1462	2022	3 (Arts. 4, 5 + DF Única)
Ley N° 1493	2022	10 (Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DF Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima)
	Anexo I	Adenda General, Cartas Modificatorias, Cartas de Novación y Enmienda que modifican la Tasa de Referencia LIBOR por una nueva tasa de referencia alternativa.
TOTALES	28 leyes	185 normas vigentes.

(Fuente: elaboración propia).

Por otro lado, cabe señalar que la Disposición Derogatorias y Abrogatorias única de la Ley 1546, establecen que.:

N°	Norma derogada	Contenido	Naturaleza de la derogación
Única	Se derogan y abrogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía normativa, contrarias a la presente Ley.	Cláusula derogatoria genérica	Derogación y abrogación tácita e indeterminada; confiere certeza formal, pero introduce opacidad sobre el universo real de normas desplazadas, es decir, como se aprecia por ejemplo en materia tributaria y las modificaciones sustantivas y adjetivas realizadas por la LPGE y desarrolladas en el numeral “4.6.3. El patrón de desviaciones amparadas por la doctrina del ámbito eventual (2016–2022)” de la presente obra, se podría interpretar que todos esos artículos que fueron introducidos por la LPGE estarían derogados y abrogados, sin embargo se aprecia que los mismos actualmente se los considera vigentes y aplicables, tal es el caso de la lectura de la (Ley 2492 al 31— 03— 26 y Ley 843 al 31— 03— 26) en el link oficial del SIN : (https://www.impuestos.gob.bo/index.php/compendio-tributario-actualizado/) (Acceso el 01/04/2026) en donde se puede apreciar de la lectura al Código Tributario y Ley 843, que el mismo considera las LGPE que modifican aspectos sustantivos y adjetivos en materia tributaria e introducen incluso tipos penales como si estuvieran vigentes, aspecto que tiene impacto en el principio de seguridad jurídica, derechos y garantías constitucionales, sin embargo ello consideramos seguramente por la interpretación realizada en la SCP 0028/2016 (Art. 203 de la CPE), la cual fracturó el principio de anualidad presupuestaria (Arts. 321.III y 172.11 de la CPE) y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial vinculante para legitimar la sedimentación de reformas tributarias y regulatorias orgánicas.

Ese contexto de fragilidad política y presión fiscal no indujo prudencia normativa, sino — nuevamente— intensificación del uso de la ley presupuestaria como instrumento de reforma encubierta; la Ley 1546 se convirtió, junto con la Ley 1613, en el instrumento con mayor porcentaje de contenido prohibido del período, toda vez que sus innovaciones más significativas en materia de desviaciones presupuestarias son

tres: la extensión del ITF hasta 2028, las exenciones permanentes del ICE para vehículos de transporte y bienes de capital, y la constitución de grupos financieros públicos.

5.6.2. La prórroga del ITF hasta 2028: la ultraactividad de lo transitorio

El Impuesto a las Transacciones Financieras fue creado por la Ley 3446 de 21 de julio de 2006 con una doble característica fundacional: naturaleza transitoria (vigencia de 36 meses a partir de su promulgación) y alícuota del 0,15%, esas dos características definían al ITF como un tributo de excepción, justificado por las necesidades de financiamiento fiscal de una coyuntura específica y limitado temporalmente desde su origen. La Ley 3446 establecía sin ambigüedad en su artículo 6 la transitoriedad del impuesto y su vigencia de tres años.

La historia posterior del ITF es paradigmática del fenómeno que este libro documenta. Sucesivas leyes presupuestarias fueron prorrogando su vigencia más allá de la fecha de extinción prevista, elevando gradualmente la alícuota del 0,15% al 0,30% e incorporando el impuesto al sistema fiscal permanente boliviano sin que ninguna ley especial modificase el artículo 6 de la Ley 3446 para suprimir su carácter transitorio. El mecanismo fue siempre el mismo: la disposición adicional de la LPGE del ejercicio siguiente declaraba que el ITF “continuaría vigente” hasta determinada fecha, reiterando la prórroga gestión tras gestión mediante el instrumento anual que —según la doctrina de la SCP 0028/2016— dotaba de ultraactividad a esa prórroga hasta la siguiente modificación.

El artículo 9, párrafo I de la Ley 1546 representa el punto culminante de esa secuencia: extiende formalmente la vigencia del ITF hasta el 31 de diciembre de 2028 — cinco años más—, consolidando definitivamente un impuesto de naturaleza declaradamente transitoria como tributo permanente del sistema fiscal boliviano, sin reformar expresamente la Ley 3446 que lo creó y que nunca perdió su calificación de “transitorio” en el texto normativo vigente. Esta modificación, realizada sobre el Artículo 1 de la Ley 3446, constituye una reforma tributaria estructural que debió ser tramitada mediante ley especial, toda vez que su vigencia excede en cuatro años el ejercicio fiscal autorizado por el Presupuesto 2024.

La inconstitucionalidad que puede generar esta operación es triple. Primero, la prórroga del ITF mediante la ley anual de presupuesto viola la reserva de ley tributaria del artículo 323.II de la CPE: modificar los elementos esenciales de un tributo — incluyendo su vigencia temporal— exige ley especial tramitada por el procedimiento legislativo ordinario, no una disposición de la ley de presupuesto. Segundo, la reiteración de la prórroga durante más de quince años mediante sucesivas LPGE ha convertido al ITF en un impuesto permanente de facto que la Ley 3446 reconoce como transitorio, creando una antinomia entre la norma fundante (transitoriedad) y el estado del ordenamiento resultante de las prórrogas sucesivas (permanencia de facto). Tercero, la existencia del Proyecto de Ley PL— 11525 que perseguía la abrogación del ITF en el mismo período confirma que la vigencia permanente del impuesto era una decisión política del Ejecutivo que debió tramitarse como reforma legislativa ordinaria, no como disposición presumpues-

taria.

Esta prórroga quinquenal por vía presupuestaria ignora el “Test de Conexidad Funcional”: no existe vínculo directo entre la recaudación de 2028 y la ejecución del presupuesto de 2024, en tal sentido se produce aquí una “sedimentación normativa” donde lo excepcional se vuelve estructural, vulnerando la reserva de ley tributaria (Art. 323.II CPE) al modificar la vigencia de un tributo sin el debate legislativo que exige una reforma de la Ley 843 o la Ley 3446, es un caso de “gasto tributario” y presión fiscal que se oculta tras la fachada de una ley de medios (gastos e ingresos).

5.6.3. Las exenciones del ICE para vehículos y bienes de capital

El artículo 9, párrafo II de la Ley 1546 establece una exención objetiva del ICE para: (a) vehículos de transporte masivo de más de 22 pasajeros; (b) vehículos de alta capacidad de carga superior a 9,3 toneladas que constituyan bienes de capital; y (c) vehículos destinados a servicios de salud. La exención objetiva del ICE para esas categorías de bienes no carece de racionalidad económica —favorece la renovación del parque de transporte público y de los equipos de carga productiva—, pero su instrumentación mediante la ley anual de presupuesto genera tres problemas constitucionales que no pueden ignorarse.

El primero es la ausencia de habilitación en la Ley 843: la estructura del ICE en el texto ordenado de la Ley 843 no prevé exenciones objetivas para categorías de vehículos sobre la base de su capacidad o función. Al introducir esas exenciones

por vía presupuestaria, la Ley 1546 modifica un elemento esencial del ICE —su ámbito objetivo de aplicación— sin reformar la ley sustantiva que lo regula, creando una disparidad entre el texto formal de la Ley 843 y el régimen tributario efectivamente aplicado por la Administración Tributaria. Cabe notar que el párrafo II del artículo 9 excluye de este beneficio a los vehículos que utilicen diésel como combustible, los cuales quedan gravados según los rangos de la Tabla 2 del Anexo del Artículo 79 de la Ley 843.

El segundo problema es la indefinición temporal: la Ley 1546 no establece ningún límite de vigencia para las exenciones objetivas del ICE, lo que las convierte —mediante la mecánica de la ultraactividad— en exenciones permanentes de un instrumento de vigencia anual.

El tercer problema es la ausencia de evaluación de impacto recaudatorio: las exenciones del ICE para vehículos pesados de transporte y bienes de capital representan una cantidad significativa de ingresos no percibidos, cuya cuantificación es imposible verificar en los Tomos de detalle presupuestario de la Ley 1546. La omisión de esa cuantificación viola el principio de transparencia presupuestaria del artículo 323.I de la CPE y hace imposible la evaluación por parte de la Asamblea — si hubiera ejercido su función deliberativa— del costo fiscal de la exención creada.

5.6.4. Los Grupos Financieros Públicos: la reforma del sistema financiero por vía presupuestaria

La Disposición Adicional Primera de la Ley 1546 autoriza al Órgano Ejecutivo a “constituir Grupos Financieros

Públicos, integrados por el Banco Unión S.A., la Institución Financiera de Desarrollo (IFD), el Banco de Desarrollo Productivo (BDP— SAM) y otras entidades financieras públicas”, bajo régimen de consolidación contable y prudencial con autorización de la ASFI, y sujeta a reglamentación del MEFP mediante decreto supremo. Esta disposición es, desde la perspectiva del derecho financiero constitucional comparado, una de las más problemáticas del período 2020–2025 porque pretende reformar la arquitectura del sistema financiero público boliviano mediante una disposición adicional de la ley anual de presupuesto.

Esta medida constituye una “captura del sistema financiero” por el Ejecutivo, ello al ignorar el marco orgánico de la Ley N° 393 de Servicios Financieros, la Disposición Adicional Primera crea una zona de excepcionalidad regulatoria, por lo cual el riesgo sistémico que supone la consolidación contable de entidades con naturalezas jurídicas tan distintas (un banco comercial, una IFD y un banco de desarrollo) no puede ser gestionado por un simple Decreto Supremo reglamentario de una ley de presupuesto anual por lo cual se vulnera la reserva de ley en materia financiera y se debilita el control de la ASFI, supeditándola a una arquitectura diseñada por el Ministerio de Economía (MEFP) para facilitar la canalización de liquidez sin los frenos y contrapesos del legislador ordinario.

La Ley 393 de Servicios Financieros —que constituye el marco orgánico del sistema financiero boliviano— no contempla la figura de los “Grupos Financieros Públicos” como categoría de organización del sistema. Al autorizar su constitución por vía presupuestaria —con remisión de la regulación

sustantiva a un decreto supremo del MEFP—, la Disposición Adicional Primera crea una nueva forma de organización del sistema financiero público sin reformar la Ley 393, sin establecer el régimen prudencial aplicable, sin determinar las reglas de supervisión de la ASFI sobre esos grupos, y sin prever las consecuencias concursales o de resolución de las entidades integrantes en caso de insolvencia. Esa creación a medio hacer — autorización presupuestaria sin marco prudencial regulatorio— es, precisamente, el tipo de regulación sectorial estructural que debería tramitarse como reforma de la Ley 393 mediante procedimiento legislativo ordinario, y no como disposición de la ley anual de presupuesto.

5.6.5. Las exenciones del IVA para maquinaria y bienes de capital con “vigencia indefinida”: el adverbio que lo dice todo

Entre las disposiciones de la Ley 1546, existe una que merece mención específica por la franqueza con que revela la naturaleza de la colonización normativa: el artículo 18, que establece incentivos a la industrialización y a la sustitución de importaciones mediante exenciones del IVA para importaciones de maquinaria y bienes de capital, y si bien el numeral 5 de dicho artículo intenta salvar la anualidad presupuestaria estableciendo una vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, su estructura revela una vocación de reforma tributaria estructural al amparo de una ley de medios.

Esa disposición, incorporada en una ley anual de presupuesto, concentra la contradicción que la obra documenta, una norma que por su naturaleza debería ser una política tributaria de largo plazo se inserta en un instrumento de ejecu-

ción financiera, en este marco, el contraste entre el principio de anualidad consagrado en el artículo 321.III de la CPE y la naturaleza de los incentivos del artículo 18 de la Ley 1546 no podría ser más directo ni más revelador del propósito que motivó su inclusión en el instrumento presupuestario: crear mediante la ley anual un beneficio fiscal que evite el debate legislativo ordinario necesario para su incorporación a la Ley 843 como exención estructural del sistema tributario boliviano, por lo cual la delegación al Órgano Ejecutivo para establecer mediante Decreto Supremo el universo de bienes alcanzados (numeral 3) agrava la vulneración de la reserva de ley, al permitir que la Administración defina discrecionalmente el alcance del sacrificio fiscal.

5.6.6. Síntesis cuantitativa de la Ley 1546

Categoría	Disposiciones	% del total
Contenido nuclear: Art. 1 (Objeto), Art. 2 (Presupuesto), Art. 3 (Ámbito), Art. 4 (Responsabilidad), Art. 16 (Adecuación de nombres), Disp. Final Primera (Reglamentación), Disp. Abrogatoria y Derogatoria Única.	7	29,2%
Contenido eventual razonable: Art. 7 (Emisión de títulos externos), Art. 8 (Créditos contingentes), Art. 10 (Aporte Banco Unión), Art. 14 (Adendas tasa LIBOR).	4	16,7%
Contenido prohibido: Art. 5 (Modif. Ley 475), Art. 6 (Modif. Ley 840), Art. 9 (ITF e ICE), Art. 11 (Asociaciones YPFB), Art. 12 (Multas/Garantías), Art. 13 (Viáticos innovadores), Art. 15 (Alianzas estratégicas), Art. 17 (SENATEX), Art. 18 (Incentivos IVA), Disp. Adicionales Primera a Tercera, Disp. Final Segunda.	13	54,1%
Total	24	100%

Desglose del contenido prohibido por materia (Ley 1546)

Contenido prohibido — Materia	N.º de disposiciones	% del contenido prohibido
Reforma de Leyes Sectoriales y Orgánicas: (Art. 5 — Salud; Art. 11 — Hidrocarburos; Art. 15 — Alianzas Estratégicas; Art. 17 — Sector Textil; Disp. Adicional Primera y Segunda — Servicios Financieros/Ley 393; Disp. Adicional Tercera — Pensiones/Ley 065)	7	53,8%
Invasión de la Reserva de Ley Tributaria: (Art. 9— I — Prórroga ITF 2028; Art. 9— II — Exención ICE; Art. 18 — Incentivos IVA/Sustitución Importaciones)	2	15,4%
Alteración de Procedimientos Administrativos y Sancionatorios: (Art. 6 — Responsabilidad Orden de Pago; Art. 12 — Consolidación de Multas; Art. 13 — Régimen de Viáticos)	3	23,1%
Ultraactividad y Colonización Normativa: (Disp. Final Segunda — Rescate de 185 preceptos ajenos a la gestión)	1	7,7%
Total	13	100,0%

La Ley 1546 representa la consolidación de la técnica del “contrabando legislativo”, donde el núcleo presupuestario (29,2%) sirve de vehículo para una masa crítica de normas ajenas de contenido prohibido (54,1%), con una concentración especialmente elevada en las categorías de reforma de leyes sectoriales (53,8% del contenido prohibido) e invasión de la reserva de ley tributaria; por lo cual la configuración del contenido eventual razonable en un 16,7% confirma que la ley presupuestaria boliviana ha llegado, en 2024, a un punto en que **menos de la mitad de sus disposiciones (45,9%)** satisface el test de conexidad funcional directa con la ejecución del ejercicio fiscal autorizado.

Este escenario revela un patrón sistémico caracterizado por:

- 1. El patrón de escalada en la desviación estructural:**
La Ley 1546 intensifica el uso del presupuesto como herramienta de reforma permanente, elevando la proporción de normas prohibitivas respecto a gestiones anteriores (superando el 42,1% observado en la Ley 1493).
- 2. Los cuatro vectores de colonización normativa:** Que cubren materias tan diversas como: (I) Reforma de Leyes Sectoriales y Orgánicas (Salud, Hidrocarburos, Servicios Financieros y Pensiones); (II) Invasión de la Reserva de Ley Tributaria (ITF, ICE e IVA); (III) Alteración de Procedimientos Administrativos y Sancionatorios (Orden de pago y multas); y (IV) Ultraactividad Normativa (Sedimentación por remisión).
- 3. El ciclo de sedimentación normativa:** Que, mediante la Disposición Final Segunda, rescata 185 preceptos de 28 leyes anteriores, convirtiendo innovaciones prohibidas en normas consolidadas por reiteración.
- 4. La dependencia del mecanismo de aprobación automática:** El hecho de que la Ley 1546 entrara en vigor por el transcurso de los 60 días (Art. 158.I.11 CPE) permitió que el 54,1% de su contenido prohibitivo eludiera el debate parlamentario ordinario.

5.7. LA LEY 1613/LPGE 2025: EL MECANISMO DEL SILENCIO Y LA FRACTURA DE LA UNIDAD DE MATERIA

5.7.1. Contexto y estructura formal

La Ley 1613, que aprueba el Presupuesto General del Estado para la Gestión 2025, entró en vigencia el 1 de enero de 2025 bajo un escenario de parálisis legislativa sin precedentes, ello al haber transcurrido el plazo de 60 días sin ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Ejecutivo aplicó el numeral 11 del parágrafo I del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado (CPE), disponiendo su publicación directa.

Este mecanismo, diseñado para garantizar la continuidad estatal, fue utilizado en esta gestión para validar un cuerpo normativo que profundiza la técnica de la “mutación constitucional” al incluir reformas sustantivas en materias ajenas al presupuesto, bajo este escenario, la Ley 1613 no es solo un plan financiero, representa la consolidación de un patrón donde el presupuesto anual se utiliza para eludir el procedimiento legislativo ordinario, por lo cual la reciente SCP 0017/2025 ha marcado un hito al declarar la inconstitucionalidad de los párrafos I y II de su Disposición Adicional Séptima, ratificando que el uso de la ley de presupuesto para regular materias que exceden la anualidad y la unidad de materia constituye una “desviación del poder legislativo”, por lo cual tenemos a continuación la estructura normativa de la Ley 1613:

Estructura normativa	Detalle	Cantidad
Capítulos	Capítulo Primero (Disposiciones Generales, Arts. 1-4);	2
	Capítulo Segundo (Disposiciones Específicas, Arts. 5-21)	
Artículos	Arts. 1 al 21	21
Disposiciones Adicionales	Primera a Séptima	7
Disposiciones Transitorias	Única	1
Disposiciones Finales	Primera a Tercera	3
	En la segunda (Se incorpora el Artículo 47 a la Ley N° 2042 de 21 de diciembre de 1999, de Administración Presupuestaria)	
Disposiciones Derogatorias y Abrogatorias	Única	1
	(Se derogan y abrogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía normativa, contrarias a la presente Ley.)	
TOTAL		33

5.7.2. La Disposición Final Segunda: El ancla de la ultraactividad sistémica

La Disposición Final Segunda de la Ley 1613 no solo mantiene vigencias, sino que opera una reforma estructural a la Ley 2042 de Administración Presupuestaria, incorporando en ella un nuevo Artículo 47, este artículo actúa como un “agregador permanente” de 29 leyes presupuestarias previas (desde la Ley 3302 de 2005 hasta la Ley 1546 de 2023), y un total de 195 normas vigentes, vulnerando definitivamente el principio de anualidad consagrado en el Art. 321.III de la CPE, ello al incorporar estas disposiciones normativas en el artículo 47 de la Ley 2042, conforme el siguiente cuadro.

Instrumento normativo	Gestión Año	/ Normas vigentes (arts. + disposiciones)
Ley N° 3302	2005	1 (Art. 10)
Ley PGE 2010	2010	13 (Arts. 13, 14, 17, 22, 23, 24, 28, 42, 43, 46, 50, 56, 62)
Ley N° 050	2010	2 (Arts. 11, 13)
Ley N° 062	2010	9 (Arts. 9, 11, 18, 22, 25, 26, 27, 33, 40)
Ley N° 169	2011	1 (Art. 13)
Ley N° 211	2011	5 (Arts. 5, 8, 18, 24, 30)
Ley N° 233	2012	1 (DA Segunda)
Ley N° 291	2012	5 (Arts. 6, 10 + DA Primera, Cuarta, Décima Tercera)
Ley N° 317	2012	7 (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 19 + DA Segunda)
Ley N° 396	2013	7 (Arts. 4, 10, 15, 16, 18, 19, 20)
Ley N° 455	2013	5 (Arts. 7, 9, 11, 12 + DA Novena)
Ley N° 614	2014	9 (Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 17 + DA Sexta)
Ley N° 742	2015	2 (Arts. 4, 7)
Ley N° 769	2015	3 (Arts. 7, 10, 11)
Ley N° 840	2016	4 (Arts. 6, 11, 12 + DA Cuarta)

		11
Ley N° 856	2016	(Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 18 + Parágrafo I del Art. 12)
		6
Ley N° 975	2017	(Arts. 4, 9, 10, 11, 13 + DT Segunda)
		9
Ley N° 1006	2017	(Arts. 5, 6, 7, 10, 12 + DA Segunda, Tercera + DF Segunda, Tercera)
		6
Ley N° 1103	2018	(Arts. 5, 7 + DA Primera, Segunda + DF Primera, Tercera)
		9
Ley N° 1135	2018	(Arts. 5, 6, 7, 8, 10, 17, 18 + Parágrafos I y III del Art. 14 + DA Primera)
		8
Ley N° 1206	2019	(Arts. 4, 5, 7 + DA Primera, Segunda, Tercera + DF Primera, Segunda)
		18
Ley N° 1267	2019	(Arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 23, 25, 26 + DT Sexta + DF Segunda)
		18
Ley N° 1356	2020	(Arts. 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 18 + Par. I y III del Art. 6 + DA Primera + DT Tercera + DF Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima)
		9
Ley N° 1393	2021	(Arts. 4, 6, 7 + DA Primera, Segunda, Quinta + DF Segunda + Parágrafo IV de la DF Cuarta)
		1
Ley N° 1413	2021	(Art. 6)
		3
Ley N° 1462	2022	(Arts. 4, 5 + DF Única)
		8
Ley N° 1493	2022	(Art. 7 + DA Primera + DF Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima)
		4
Ley N° 1543	2023	(Arts. 3, 4 + DA Primera, Segunda)

		10
Ley N° 1546	2023	(Arts. 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 + DA Primera)
TOTALES	29 Leyes	195 normas vigentes

Este mecanismo, permite que disposiciones de carácter eventual, que según las **SCP 1911/2013 y SCP 2056/2012** deberían extinguirse al finalizar el ejercicio fiscal, se integren al cuerpo permanente del derecho administrativo y tributario boliviano, ello incorporar la Ley 1613 de manera específica los artículos de leyes que ya habían sido cuestionadas por vulnerar principios presupuestarios como el de unidad de materia y anualidad.

5.7.3. El patrón de desviaciones de los principios presupuestarios de la Ley 1613

La Ley 1613 profundiza la invasión de la reserva de ley como ser en materia tributaria y otras (Art. 323.II de la CPE) mediante los siguientes artículos.:

Pago de obligaciones contractuales con activos virtuales (Artículo 7): Esta disposición constituye una reforma estructural al sistema de pagos y al régimen de contratación pública, por lo cual al facultar el uso de activos virtuales para obligaciones en moneda extranjera, la norma invade la esfera regulatoria del sistema financiero y comercial, que según la SCP 1911/2013, la Ley del Presupuesto no puede ser utilizada como un vehículo para introducir reformas sectoriales que no sean estrictamente presupuestarias, por lo cual al carecer de un límite temporal explícito que lo vincule únicamente a la gestión 2025, vulnera la anualidad y la unidad de materia, ya que altera mecanismos permanentes de cumplimiento de con-

tratos.

Incentivos a la Industrialización (Art. 8): Establece una exención del IVA para importaciones y “Tasa Cero” para ventas internas de bienes de capital y plantas industriales, y aunque su vigencia se limita al 31 de diciembre de 2025 (numeral 5), delega al Órgano Ejecutivo (numeral 3) la facultad de definir mediante Decreto Supremo el universo de bienes alcanzados, trasladando una competencia legislativa esencial a la discrecionalidad administrativa.

Exención en Hidrocarburos (Art. 9): Exonera del IVA la importación de aceite crudo, gasolina y diésel oíl, consolidando el uso del presupuesto para gestionar la crisis de divisas mediante el sacrificio fiscal.

Incentivo a la Reinversión (Art. 10): Crea una exención del IUE— Beneficiarios del Exterior (IUE— BE) para socios que reinviertan utilidades, este precepto introduce una exención tributaria sustantiva sobre el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE— BE), y si bien la política fiscal es parte del presupuesto, la creación de incentivos tributarios permanentes (o sin fecha de caducidad en la norma sustantiva) mediante una ley anual genera una “mutación constitucional” por vía presupuestaria, por lo cual, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las modificaciones a la Ley 843 deben realizarse mediante leyes especiales para permitir el debate parlamentario ordinario, evitando la “sedimentación normativa” que critica la doctrina.

Amnistía de Facilidades de Pago (Art. 11): Permite la reanudación de facilidades de pago incumplidas hasta el 31 de

diciembre de 2024, ello al dejar sin efecto la ejecución tributaria y medidas coactivas en curso, este artículo altera el régimen sancionatorio del **Código Tributario (Ley 2492)**, actuando como una norma de amnistía procesal ajena a la programación de ingresos y gastos.

Exenciones por Deuda Externa (Art. 13.III y V): Exonera del IUE los intereses a acreedores de títulos valor y los pagos por asesoría legal internacional por un monto de hasta USD 3.000.000.000.

Exención a operaciones de reporto (Artículo 17): Al igual que el artículo 10, esta es una norma de naturaleza tributaria sustantiva que otorga una exención del IUE— BE para acreedores extranjeros, por lo cual la falta de una vinculación directa y exclusiva con la ejecución financiera del año 2025 sugiere una vocación de permanencia que contraviene el carácter anual del presupuesto, ello al no formar parte del “núcleo indisponible” del presupuesto (ingresos y gastos), se considera contenido prohibido por invadir la reserva de ley tributaria de forma encubierta.

Operaciones en mercados de carbono (Artículo 18): Esta disposición autoriza al Ejecutivo a negociar y dar en garantía créditos de carbono, es decir se trata de una regulación de política ambiental y patrimonial del Estado con efectos a largo plazo, por lo cual la facultad de realizar “ventas a futuro” excede claramente el horizonte temporal de una gestión fiscal, ello al no existir una conexión funcional directa con el presupuesto de gastos de 2025, se vulnera la unidad de materia, anualidad, insertando una reforma sectorial en una ley de medios.

Garantía para el endeudamiento público (Reservas de Oro) (Artículo 19): Este artículo autoriza al Banco Central de Bolivia (BCB) a pignorar las reservas de oro, por lo cual al modificar de facto el alcance de la Ley 1503 (Ley del Oro), se utiliza el presupuesto para alterar la política monetaria y de reservas del Estado, siendo esta una reforma orgánica del sistema financiero y de las atribuciones del BCB que, por su impacto sistémico, requiere una ley específica y no una disposición transitoria o específica dentro del PGE, vulnerando la unidad temática.

Débito automático por fideicomisos (Disposición Adicional Segunda): Al modificar de manera permanente el Artículo 19 de la Ley 317, se establece un procedimiento administrativo de débito automático que no se limita a la gestión 2025, por lo cual la jurisprudencia constitucional (específicamente la SCP 0017/2025) ha advertido que la incorporación de normas de naturaleza permanente mediante la ley anual desnaturaliza el principio de anualidad del presupuesto.

Disposiciones Adicionales Tercera, Cuarta y Quinta. Modificaciones a las Leyes 393 (Servicios Financieros), 065 (Pensiones) y 3791 (Renta Dignidad): Estas tres disposiciones son ejemplos paradigmáticos de reformas sectoriales encubiertas, es decir modifican porcentajes de créditos, regímenes de actualización de pensiones o criterios de exclusión de beneficiarios de bonos sociales son tareas propias de las leyes orgánicas y sectoriales correspondientes, por lo cual, la SCP 2056/2012 estableció con claridad que la Ley del Presupuesto no puede ser un “ómnibus” legislativo para modificar leyes permanentes, ya que esto sustrae dichas materias del debate

legislativo ordinario, vulnerando el principio democrático y la unidad de materia.

Modificaciones a la Ley 1670 (Banco Central de Bolivia) (Disposición Adicional Sexta.): La incorporación de funciones de liquidación de pagos y la autorización para contratar créditos externos comprometiendo colaterales financieros altera la Ley Orgánica del BCB, por lo cual, al tratarse de una norma con vocación de permanencia que redefine las funciones de la autoridad monetaria, colisiona frontalmente con el principio de anualidad, siendo que la estructura presupuestaria no debe ser el vehículo para reformas de la arquitectura institucional del Estado.

Control, fiscalización y decomiso de productos (Disposición Adicional Séptima): Esta disposición fue el objeto central de la SCP 0017/2025, la cual declaró su inconstitucionalidad, y en tal sentido el Tribunal determinó que facultar la confiscación y el decomiso de productos alimenticios no guarda ninguna conexión con la administración financiera del Estado; por lo cual Al afectar derechos fundamentales como la propiedad privada y la libre empresa (Art. 308 CPE), el TCP resolvió que su inclusión en la Ley del Presupuesto es una “desviación de poder legislativo” que fractura la unidad de materia y el Estado de Derecho.

Transferencia para el Bicentenario (Disposición Transitoria Única): Si bien parece una asignación de fondos, al remitirse a recursos de la Ley 1099 de 2018 para financiar eventos de una gestión específica mediante transferencias entre ministerios, se utiliza el presupuesto para modificar destinos previamente establecidos por leyes especiales, y aunque

guarda más relación con el gasto que las anteriores, la mecánica de “rescate” de fondos de leyes antiguas mediante transitorias del PGE suele ser cuestionada bajo el principio de transparencia y unidad.

5.7.4. Análisis de la SCP 0017/2025: El Test de Conexidad Funcional

La **SCP 0017/2025 de 23 de mayo de 2025** al declarar la inconstitucionalidad de los párrafos I y II de la Disposición Adicional Séptima de la Ley del Presupuesto General del Estado Gestión 2025 — Ley 1613 de 1 de enero de 2025—, ha seguido el razonamiento inicialmente asumido en las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 2056/2012, 1911/2013, pero también ha considerado la SCP No. 0028/2016 — que incorpora el ámbito eventual—, así como la SCP No. 0054/2019 — *que declaró la inconstitucionalidad por la forma del Art. 20 inc. j) de la Ley del PGE 2010, al vulnerar el principio de unidad de materia y con ello al contravenir lo dispuesto en el art. 321.I y III de la CPE*—, ello señalar que “(...)el contenido de una Ley del Presupuesto General del Estado responde a una naturaleza eminentemente técnica y financiera, y debe orientarse exclusivamente a la administración de los recursos públicos (...)”; argumentado también que “(...) en los casos en que el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado es aprobado sin un debate legislativo — ya sea por vencimiento del plazo constitucional—, recae en el Órgano Ejecutivo la carga de demostrar que las disposiciones contenidas en dicho proyecto, particularmente aquellas que inciden directamente en sectores sociales (...) fueron previamente debatidas y socializadas con los actores involucrados.”; por lo cual, al incorporar dispo-

siciones ajenas a la naturaleza específica de la Ley General del Presupuesto, cuyo carácter es temporal y limitado a un ejercicio fiscal se “(...)lesiona el art. 321.III de la CPE (...)”, ello por “(...)vulnerar los principios de unidad de materia y de anualidad presupuestaria, e incorporar disposiciones de carácter sustantivo que deben ser reguladas por normas sectoriales específicas y no por una norma de naturaleza financiera y temporal, como lo es una ley presupuestaria (...)”.

En este contexto, también cabe destacar que la SCP No. 0017/2025 de 23 de mayo de 2025, establece que conforme determina la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Opinión Consultiva OC— 6/86 del 9 de mayo de 1986, los derechos sólo y únicamente pueden limitarse por leyes materiales y no por leyes formales, entendimiento que sigue el Tribunal Constitucional desde la SC 0004/2001 de 5 de enero, aplicable al art. 109.II de la Constitución Política del Estado, por lo cual “(...)cuando la Ley del Presupuesto General del Estado fue aprobada conforme la última parte del art. 158.I.11 de la CPE (...) se constituye en una ley en sentido formal y no puede restringir o limitar derechos como sucede en el caso concreto (...)”.

Por lo cual, se tiene que la SCP 0017/2025 se constituye en avance al declarar inconstitucionales los parágrafos I y II de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1613 (PGE 2025), en la cual el TCP no solo ratifica la unidad de materia (Art. 321.I CPE) y la anualidad (Art. 321.III CPE) desarrolladas en las SSCCPP 2056/2012 y 1911/2013, sino que introduce un límite sustancial al poder ejecutivo, cual es la distinción entre ley material y ley formal, por lo cual bajo este estándar, un pre-

supuesto aprobado por la vía sumaria del Art. 158.I.11 de la CPE carece de la legitimidad democrática necesaria para restringir derechos — como la propiedad o el comercio— o crear competencias administrativas permanentes; por lo cual esta sentencia restaura la naturaleza del presupuesto como una herramienta de gestión financiera y, sobre todo, impone al Estado la obligación de tramitar reformas estructurales mediante el procedimiento legislativo ordinario, proscribiendo la inserción subrepticia de regulaciones permanentes en instrumentos de vigencia temporal, por lo cual al declarar la inconstitucionalidad de los párrafos I y II de la **Disposición Adicional Séptima de la Ley 1613**, el Tribunal pone límites a la “colonización normativa”; y más aún cuando la Disposición Adicional Séptima pretendía otorgar facultades de confiscación y control de precios a entidades administrativas sobre actores de la cadena alimentaria bajo el rótulo de “seguridad alimentaria”.

El Tribunal razonó que tales medidas no guardan una conexidad causal, teleológica o temática con la ejecución del presupuesto 2025, y este fallo debilita la doctrina de la “omnicomprensión presupuestaria” de la SCP 0028/2016, recuperando el criterio de la Unidad de Materia, por lo cual la SCP 0017/2025 establece que el presupuesto no puede ser utilizado para suprimir el debate parlamentario ordinario en materias que afectan derechos fundamentales (como la propiedad o la libre iniciativa privada del Art. 308 de la CPE).

5.7.5. Síntesis cuantitativa de la Ley 1613: Radiografía de la Mutación

Categoría	Disposiciones (Unidades Normativas)	% del total
Contenido nuclear (Esencial: Objeto, Presupuesto, Ambito, Responsabilidad, Adecuaciones y Abrogatoria)	6 (Arts. 1— 4, 20; Abrogatoria Única)	18,2%
Contenido eventual razonable (Gestión de deuda, créditos, proyectos específicos y reglamentación)	8 (Arts. 12— 16; DT Única; DF Primera y Tercera)	24,2%
Contenido prohibido/ajeno (Reformas tributarias, sectoriales, ultraactividad y policía administrativa)	19 (Arts. 5— 11, 17— 19, 21; DA Primera a Séptima; DF Segunda)	57,6%
TOTAL	33	100,0%

Desglose del contenido prohibido por materia (Ley 1613).

Este análisis aplica el Test de Conexidad Funcional (SCP 0017/2025), clasificando las 19 disposiciones que exceden la materia presupuestaria, según el siguiente cuadro:

Contenido prohibido — Materia	N.º de disposiciones	% del contenido prohibido
Reforma de Leyes Sectoriales y Orgánicas (Modificaciones permanentes a Leyes N° 614, 393, 065, 3791, 1670 y 1503 — Reservas de Oro)	6 (DA 1, 3, 4, 5, 6; Art. 19)	31,6%
Invasión de la Reserva de Ley Tributaria (Exenciones de IVA, IUE, IUE— BE e IT; Tasa Cero en Biodiésel e Industrialización)	5 (Arts. 8, 9, 10, 17, 21)	26,3%
Alteración de Procedimientos Administrativos/Financieros (Activos virtuales, Carbono, Facilidades de pago y Débitos automáticos)	4 (Arts. 7, 11, 18; DA 2)	21,1%
Injerencia en Autonomías (Regulación estructural de presupuestos institucionales y servicios personales)	2 (Arts. 5, 6)	10,5%
Policía Administrativa y Confiscación (Control de alimentos y decomisos — Declarada Inconstitucional por SCP 0017/2025)	1 (DA 7)	5,3%
Ultraactividad y Colonización (Art. 47 Ley 2042 — Incorporación de 185 preceptos pasados)	1 (DF Segunda)	5,2%
TOTAL	19	100,0%

La distribución cuantitativa es reveladora: solo el **18,2%** de la norma responde a su naturaleza nuclear, el restante **57,6%** de contenido “prohibido o ajeno” demuestra que el Ejecutivo ha dejado de utilizar la Ley del Presupuesto como un instrumento de planificación financiera para convertirlo en una herramienta de reforma legislativa masiva, ello al amparo del mecanismo de aprobación (Art. 158.I.11 de la CPE), se han introducido reformas sustantivas en materias tan diversas como el régimen de pensiones, el sistema financiero, la política de hidrocarburos y la administración de reservas de oro, eludiendo el debate parlamentario que el Estado de Derecho exige para leyes orgánicas.

Siendo uno de los hallazgos más relevantes, la incorporación de la **Disposición Final Segunda**, que inserta el artículo 47 en la Ley de Administración Presupuestaria (Ley 2042), y con ello se busca “destruir” la barrera de la anualidad de forma permanente, es decir, ya no se trata de una lista de vigencias que se repite año tras año; ahora se ha creado un “anexo permanente” que rescata 185 preceptos de 29 leyes anteriores, por lo cual esta **sedimentación normativa** genera una opacidad jurídica extrema, donde el ciudadano y el operador del derecho deben navegar en una red de disposiciones dispersas que, por su origen presupuestario, deberían haber caducado, pero que ahora gozan de una vigencia estructural.

Asimismo, la Ley 1613 opera una captura de competencias del Legislativo en áreas sensibles, como ser en materia tributaria, con la creación de incentivos con “Tasa Cero” o exenciones (Arts. 8, 9, 10, 17 y 21) sin una ley especial de reforma a la Ley 843 vulnera el principio de legalidad tributaria; así como también en materia orgánica, con la modificación de las funciones del Banco Central de Bolivia (Art. 19 y DA Sexta) para pignorar las reservas de oro y gestionar activos virtuales representa una alteración de la arquitectura institucional del Estado mediante una norma de vigencia anual, entre otros.

Sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad de la **Disposición Adicional Séptima** marca un hito necesario, ya que el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante el **Test de Conexidad Funcional**, ha identificado que el Ejecutivo alcanzó un paroxismo regulatoria al intentar ejercer funciones de “policía administrativa” y confiscación de bienes dentro de una ley de ingresos y gastos, sin embargo, aunque este fallo

expulsa la cara más visible de la arbitrariedad (la persecución comercial), deja intacta la estructura de reformas financieras y tributarias que siguen tensionando la Constitución.

Por lo cual, la Ley 1613 representa la consolidación de un patrón sistémico de elusión legislativa, siendo el diagnóstico claro, el Presupuesto General del Estado en Bolivia ha mutado de una “ley de medios” a una “ley de fines” políticos y regulatorios, y esta técnica no solo fractura los principios de anualidad y unidad de materia, sino que compromete la Seguridad Jurídica al convertir el ordenamiento legal en un sistema de sedimentos normativos donde lo excepcional se vuelve permanente y lo administrativo suplanta a lo legislativo.

En definitiva, la gestión 2025 confirma que la mutación ya no es un accidente del proceso presupuestario, sino una estrategia de gobernanza normativa por omisión parlamentaria.

5.8. La conexión con el Capítulo VI

La evidencia del Capítulo V alimenta directamente las propuestas de reforma del Capítulo VI mediante tres conexiones específicas:

Primera conexión: Los vectores de intromisión normativa identificados definen las materias que la reforma de la Ley 2042 —principal herramienta propuesta en el Capítulo VI— debe proteger mediante prohibiciones explícitas de inclusión en la ley anual de presupuesto, es decir la reforma deberá establecer un “núcleo indisponible de la ley anual” como mínimo, y que ninguna ley presupuestaria puede crear, modificar o suprimir tributos (Vector I); modificar el régimen de empresas públicas o servicios financieros (Vector II); alterar los regíme-

nes de prestaciones sociales establecidos por leyes especiales permanentes (Vector III); regular materias sectoriales permanentes ajenas al objeto financiero (Vector IV); ni modificar el régimen de los órganos de control gubernamental (Vector V).

Segunda conexión: El patrón de sedimentación normativa identificado, justifica la introducción de un mecanismo de control preventivo de constitucionalidad sobre el proyecto presupuestario que opere sobre las disposiciones adicionales del proyecto antes de su promulgación, cortando el ciclo de sedimentación en su fase de innovación antes de que alcance las fases de reiteración y amplificación.

Tercera conexión: La asimetría de la corrección ex nunc analizada previamente justifica la propuesta de habilitar la corrección ex tunc — con efectos retroactivos al momento de la promulgación— para aquellas declaratorias de inconstitucionalidad de disposiciones tributarias cuya aplicación haya generado daños patrimoniales cuantificables y restituibles, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre la modulación de efectos de las sentencias de inconstitucionalidad.

Capítulo 6

*La Reconstrucción Dogmática del
Modelo Presupuestario Boliviano: Test de
Conexidad Funcional Directa, Reformas
Constitucionales y Arquitectura
Institucional de Contención*

PARTE I

Fundamentos Dogmáticos de la Reforma, Génesis del Test de Conexidad y Propuestas de Reforma Constitucional

6.1 Premisa Estructural

Cerrar una obra de derecho constitucional con un capítulo propositivo no equivale a redactar un epílogo normativo ni a enumerar reformas como si fueran listas de compras legislativas. Lo que el presente capítulo acomete es algo cualitativamente distinto: la reconstrucción dogmática integral del modelo presupuestario boliviano, operación que exige articular, en un solo movimiento analítico, los fundamentos teóricos desarrollados en los Capítulos I a III, los hallazgos jurisprudenciales sistematizados en el Capítulo IV y la evidencia empírica exhaustiva del Capítulo V, para derivar de esa confluencia criterios normativos con vocación de permanencia institucional, no se trata, por tanto, de un capítulo de conclusiones académicas — género cuya función es resumir lo dicho—, sino de un capítulo constructivo cuya función es trazar la arquitectura jurídica que Bolivia necesita para recuperar la integridad constitucional del instrumento presupuestario.

La necesidad de esa reconstrucción no descansa en consideraciones de oportunidad política ni en preferencias valorativas del analista: descansa en los propios datos que el análisis ha producido. El Capítulo V documentó que entre el 23,0% y el 57,6% de las disposiciones contenidas en las seis Leyes del Presupuesto General del Estado del período 2020–2025 carecen de la conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas que los principios de unidad de materia, anualidad y especialidad presupuestaria — consagrados en los artículos 321 a 323 de la Constitución Política del Estado (CPE) y desarrollados por la Ley N.º 1178 SAFCO y la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria— exigen como condición de validez constitucional. Esa proporción no configura una irregularidad coyuntural atribuible a errores técnicos aislados: configura una desviación estructural cuya persistencia y crecimiento progresivo revelan un patrón deliberado de instrumentalización de la ley anual como dispositivo de concentración competencial del Órgano Ejecutivo.

La gravedad cualitativa de las desviaciones documentadas — creación de tipos penales para comercializadores de alimentos esenciales en la Ley N.º 1613/LPGE 2025, regulación de mercados de carbono por vía presupuestaria, pignoración de reservas de oro del Banco Central de Bolivia, duplicación de la Alícuota Adicional al IUE Financiero sin debate parlamentario real mediante la Ley N.º 1356/LPGE 2021, extensión sine die del Impuesto a las Transacciones Financieras mediante la Ley N.º 1546/LPGE 2024— excede con creces el umbral de lo que el derecho comparado ha tratado como cavaliers budgétaires o Bepackungsverbot: el análisis sitúa el caso boliviano

en una categoría de intensidad superior; que la obra denomina usurpación normativa sistémica, caracterizada por la apropiación ejecutiva de materias que la Constitución reserva al procedimiento legislativo ordinario, amparada en la aquiescencia activa o pasiva del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).

Ante ese diagnóstico, las propuestas que siguen no aspiran a la elegancia doctrinal abstracta: aspiran a la operatividad institucional concreta, es decir, cada reforma que el capítulo formula — constitucional, legislativa, jurisdiccional e institucional— responde a una causa identificada de la desviación y está diseñada para neutralizarla con el menor costo político posible, priorizando las intervenciones de corto plazo que no requieren reforma constitucional sobre las de mediano y largo plazo que sí la exigen, pero sin renunciar a estas últimas bajo el pretexto de su dificultad política.

6.2 Diagnóstico Técnico Integrado: Las Cuatro Dimensiones de la Insuficiencia Normativa

Antes de formular propuestas, el rigor analítico exige sistematizar las causas estructurales de la desviación documentada, en tal sentido, el análisis cruzado de los capítulos precedentes identifica cuatro dimensiones de insuficiencia normativa que operan de manera acumulativa y se refuerzan mutuamente, creando un campo de gravitación institucional que inclina sistemáticamente el equilibrio de poderes en favor del Órgano Ejecutivo.

6.2.1 Ausencia de Cláusula Constitucional Expresa de Limitación del Contenido Presupuestario

La Constitución de 2009, pese a la densidad de su arquitectura económico— constitucional — examinada extensamente en el Capítulo III—, no contiene una disposición equivalente al artículo 134.7 de la Constitución española, que prohíbe expresamente a la ley de presupuestos crear tributos y restringe su modificación a los supuestos en que la ley tributaria sustantiva así lo prevea expresamente. Esa ausencia no es dogmáticamente irrelevante: en el derecho comparado, la existencia de una cláusula constitucional explícita de limitación material ha demostrado ser la herramienta más eficaz de contención, porque elimina la incertidumbre interpretativa que alienta la expansión del contenido presupuestario y proporciona al Tribunal Constitucional un parámetro textual claro para el control de constitucionalidad.

La jurisprudencia del TCP ha intentado suplir esa laguna mediante interpretación sistemática — con los resultados oscilantes que el Capítulo IV documentó en detalle— , pero la experiencia del periodo 2020–2025 demuestra que la interpretación judicial sin anclaje constitucional explícito es vulnerable a los ciclos de presión política y a las oscilaciones de la composición del Tribunal, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0028/2016, de 1 de marzo, ilustra con nitidez ese riesgo: al introducir la doctrina del ámbito eventual sin anclarla en una prohibición constitucional precisa, abrió una zona de indeterminación normativa que el Ejecutivo explotó sistemáticamente durante el período 2016–2022.

La solución estructural exige, por tanto, que la Consti-

tución hable con claridad, es decir, la reforma que la obra propone — articulada mediante la incorporación de un artículo 321 bis CPE— no aspira a reproducir mecánicamente el modelo español: aspira a construir una cláusula adaptada a la especificidad constitucional boliviana, que preserve las particularidades del modelo económico plural y del Estado Plurinacional, pero que fije con nitidez las categorías de contenido necesario, eventual y prohibido de la ley presupuestaria.

6.2.2 Obsolescencia de la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria

Promulgada el 21 de diciembre de 2000, en el período de apogeo del modelo económico neoliberal y, crucialmente, nueve años antes de la entrada en vigor de la Constitución de 2009, la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria rige actualmente la vida presupuestaria boliviana con una normativa que no incorpora las opciones fundamentales del constituyente de 2009: el modelo económico plural del artículo 306, la planificación estatal del artículo 316, la priorización del gasto social del artículo 321.II, la reserva de ley tributaria del artículo 323.II. La incongruencia entre el marco constitucional vigente y la legislación presupuestaria que lo desarrolla ha creado una brecha normativa que el Ejecutivo ha llenado con decretos reglamentarios y, sobre todo, con las propias disposiciones adicionales de las LPGE — convirtiendo a la ley anual en fuente de su propio derecho presupuestario marco, en un ejercicio de autorreferencia normativa constitucionalmente inadmisibles.

Los artículos 4 a 11 de la Ley N.º 2042, que regulan los límites máximos de gasto como asignaciones presupuestarias vinculantes, la prohibición de comprometer gastos con

cargo a recursos no declarados, las reglas de modificación presupuestaria intrainstitucional e interinstitucional y la facultad del Ejecutivo para incorporar recursos adicionales, contienen disposiciones técnicas de notable rigor que el sistema SAFCO ha desarrollado con solvencia. Pero esas disposiciones no delimitan el contenido material admisible de la ley presupuestaria — no establecen qué puede y qué no puede incorporar la LPGE como instrumento normativo—, laguna que ningún decreto ni resolución ministerial puede colmar sin vulnerar la reserva de ley.

6.2.3 Ausencia de Control Previo Obligatorio de Constitucionalidad

El mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes del Presupuesto General del Estado en Bolivia opera exclusivamente *ex post*, mediante la acción de inconstitucionalidad abstracta o concreta regulada en la Ley N.º 254/Código Procesal Constitucional. Esa modalidad de control presenta tres deficiencias estructurales para el problema específico que la obra examina.

Primera: Entre la promulgación de una LPGE — que ocurre invariablemente en el mes de diciembre— y la resolución de una acción de inconstitucionalidad pueden transcurrir entre doce y veinticuatro meses, período durante el cual las disposiciones de contenido prohibido producen todos sus efectos jurídicos — modifican el sistema tributario, crean tipos penales, alteran regímenes de seguridad social— sin que medie pronunciamiento jurisdiccional alguno, en tal sentido, la acción contra la Disposición Adicional Octava de la Ley N.º 1356/LPGE 2021, resuelta mediante la SCP 0077/2023 treinta

y un mes después de la promulgación de esa ley, culminó en una declaratoria de improcedencia que permitió que la modificación del AA— IUE Financiero produjera efectos sobre el sistema financiero boliviano sin que la jurisdicción constitucional retrotrajera el daño de fondo.

Segunda: Solo las disposiciones que provocan perjuicio jurídico suficientemente grave —y cuyo impugnante dispone de legitimación activa, recursos técnicos y tiempo— llegan a ser impugnadas. La abrumadora mayoría de las 281 disposiciones de contenido prohibido documentadas en el Capítulo V jamás fueron objeto de control jurisdiccional, no porque fueran constitucionales, sino porque sus destinatarios carecían de incentivos o capacidades para impugnarlas individualmente. El resultado es un ordenamiento jurídico tributario, penal y sectorial profundamente fragmentado y parcialmente inconstitucional, pero inmune al control por razones prácticas.

Tercera: Cuando el TCP no se pronuncia sobre la constitucionalidad de una disposición presupuestaria —sea por falta de impugnación, sea por inadmisión de acciones, sea por estrategia procesal del propio Tribunal—, su silencio produce un efecto de convalidación implícita que refuerza la percepción institucional de que la práctica es admisible. La propia SCP 0077/2023 — que declaró la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Octava de la Ley N.º 1356/LPGE 2021 por falta de carga argumentativa, limitando el debate de inconstitucionalidad a los votos disidentes que denunciaron que el Tribunal eludía el análisis de fondo para no afectar la recaudación fiscal— ilustra con particular elocuencia ese mecanismo de convalidación por omisión.

La solución estructural exige instaurar un mecanismo de control previo obligatorio del contenido de las leyes presupuestarias, inspirado en el modelo del *contrôle préalable* que el Conseil Constitutionnel francés ejerce sobre las lois de finances conforme al artículo 61 de la Constitución de 1958 y a la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001.

6.2.4 El Mecanismo de Aprobación Automática como Incentivo Perverso

La cuarta dimensión de la insuficiencia normativa es, en el argumento de la obra, la más directamente determinante de la escala de la desviación documentada. El artículo 158.I.11 de la CPE establece que, si la Asamblea Legislativa Plurinacional no aprueba el Presupuesto General del Estado dentro del plazo constitucional, rige el proyecto presentado por el Órgano Ejecutivo. Esa disposición — diseñada con la finalidad legítima de garantizar la continuidad de la actividad financiera del Estado ante eventuales bloqueos legislativos— ha devenido, en la práctica del período 2020–2025, en el mecanismo principal mediante el cual el Ejecutivo valida reformas de profundidad sistémica sin el escrutinio deliberativo que la legitimidad democrática exige.

El análisis comparado que el Capítulo IV desarrolló muestra que el modelo boliviano de aprobación automática del proyecto presentado por el Ejecutivo — con la totalidad de su contenido normativo, incluidas las disposiciones ajenas a la materia financiera— es excepcional en el derecho constitucional comparado. El sistema francés establece un plazo de 70 días para la aprobación parlamentaria, tras el cual el Gobierno

puede poner en vigor el proyecto mediante ordenanza, pero el Conseil Constitutionnel ejerce control previo obligatorio antes de la promulgación. El sistema alemán no prevé aprobación automática: si el Bundestag no aprueba el presupuesto, el Ejecutivo puede ejecutar únicamente gastos obligatorios —salarios, servicio de la deuda, transferencias constitucionales— hasta la aprobación del Haushaltsgesetz. El sistema brasileño aplica la misma lógica: ausencia de presupuesto aprobado implica suspensión de la ejecución de gastos discrecionales.

La asimetría entre esos sistemas y el boliviano es radical: en Bolivia, la inacción parlamentaria no suspende el gasto discrecional del Ejecutivo, sino que le otorga la facultad de legislar materialmente mediante la vía presupuestaria sin resistencia institucional alguna. La derogación de esa anomalía constitucional — o, en su defecto, su corrección mediante una cláusula de suspensión automática de las disposiciones de contenido prohibido en caso de aprobación por silencio— es una de las reformas más urgentes que la obra formula.

6.3 El test de conexidad funcional directa mediante la construcción, fundamento y operatividad

El instrumento analítico central que el presente capítulo aporta al debate constitucional boliviano — y que, según la tesis de la obra, debería cristalizar como estándar jurisprudencial estable del TCP y como parámetro normativo incorporado en la legislación marco del presupuesto— es el test de conexidad funcional directa. No se trata de una propuesta especulativa: se trata de la sistematización y formalización de criterios que la propia jurisprudencia del TCP ha ido construyendo de manera fragmentaria e inconsistente entre la SCP 2056/2012

y la SCP 0017/2025, y que la doctrina comparada ha elaborado con superior rigor técnico en los ordenamientos español, francés, colombiano y alemán.

6.3.1 Fundamento Dogmático del Test: Tres Proposiciones Derivadas del Análisis

El test de conexidad funcional directa no puede entenderse como una técnica de control procesal desvinculada de los principios materiales que lo sustentan, su fundamento descansa en tres proposiciones que los capítulos precedentes han construido con detenimiento y que aquí se enuncian en su formulación definitiva.

Primera proposición: El modelo económico plural del artículo 306 CPE, articulado con las cláusulas de planificación del artículo 316 y la sujeción universal al presupuesto del artículo 321, define el contenido constitucionalmente necesario de la ley anual: la autorización de ingresos y gastos suficientes para que el Estado pueda cumplir sus funciones constitucionales de planificación, dirección económica y garantía de los derechos sociales priorizados por el artículo 321. II. Ninguna ley presupuestaria que omita esas dotaciones puede considerarse constitucionalmente válida; pero, a la inversa, ninguna ley presupuestaria que incorpore esas dotaciones puede ser impugnada constitucionalmente por razón de contenido, aunque lo haga con mayor o menor generosidad.

Segunda proposición: Los principios del artículo 323 CPE — en particular la transparencia, la universalidad y la reserva de ley tributaria del artículo 323.II— definen el contenido constitucionalmente prohibido de la ley anual: toda

disposición que cree o modifique tributos sin habilitación expresa de ley sustantiva previa, que establezca o suprima tipos penales, que regule materias sectoriales permanentes o que altere regímenes jurídicos con vocación de permanencia está constitucionalmente vedada en sede presupuestaria. No porque la Constitución boliviana contenga una prohibición expresa análoga al artículo 134.7 CE — laguna cuya corrección propone la reforma del artículo 321 bis CPE desarrollada en el apartado 6.5—, sino porque la combinación de la reserva de ley tributaria del artículo 323.II, el principio de anualidad derivado del artículo 321.III y la garantía de deliberación parlamentaria inscrita en la función del artículo 158.I.11 generan el mismo resultado normativo.

Tercera proposición: Entre el contenido necesario y el prohibido existe un espacio intermedio de contenido eventual, disposiciones que no integran el núcleo mínimo de la ley presupuestaria, pero que pueden incorporarse legítimamente cuando acrediten una conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución financiera de la gestión autorizada, este estándar — anticipado por la SCP 0054/2019 y consolidado por la SCP 0017/2025— traduce al plano jurisprudencial boliviano la doctrina que el Tribunal Constitucional español desarrolló a partir de la STC 76/1992 y que la Corte Constitucional de Colombia asumió en la Sentencia C— 006/12.

6.3.2 Estructura del Test

La operacionalización del test de conexidad funcional directa requiere un procedimiento de verificación estructurado que pueda ser aplicado, con resultado predecible, tanto por las comisiones parlamentarias durante el proceso de aproba-

ción del presupuesto como por el TCP en el ejercicio del control de constitucionalidad, el test propuesto opera mediante cinco filtros acumulativos: para que una disposición incorporada en la ley presupuestaria sea constitucionalmente admisible, debe superar todos los filtros; la falla en cualquiera de ellos determina la calificación de la disposición como contenido prohibido, susceptible de expulsión del ordenamiento.

Primer filtro — Vinculación directa con la función presupuestaria. La disposición analizada debe guardar una relación directa e inmediata con la previsión de ingresos, la autorización de gastos o la ejecución, modificación o control del presupuesto del ejercicio. No basta una conexión remota con la política financiera general ni una incidencia económica difusa: la vinculación debe ser específica respecto de los estados de ingresos y gastos del ejercicio en cuestión. Este criterio reproduce la exigencia de relación directa formulada por la STC 76/1992 del Tribunal Constitucional español y retomada por la SCP 0017/2025 del TCP boliviano al calificar como inadmisibles las disposiciones que carecen de «conexidad funcional, directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas».

El filtro opera de la siguiente manera: si la disposición puede existir y producir efectos jurídicos plenos con independencia de que exista o no un presupuesto aprobado para el ejercicio, la vinculación no es directa sino meramente incidental, y la disposición debe presumirse contenido prohibido, en tal sentido, la regulación de los mercados de carbono incorporada en la Ley N.º 1613/LPGE 2025, las normas sobre confiscación de productos alimentarios esenciales de la misma ley, y la

modificación del régimen del AA— IUE Financiero operada por la Ley N.º 1356/LPGE 2021 no superan este primer filtro: todas ellas pueden producir efectos jurídicos con independencia de cualquier autorización presupuestaria específica.

Segundo filtro — Temporalidad estricta. La disposición debe tener vigencia limitada al ejercicio presupuestario o, como máximo, al ciclo de ejecución y liquidación de ese ejercicio. Si la norma pretende producir efectos permanentes o indefinidos — si modifica el régimen tributario con vocación de permanencia, si crea derechos subjetivos que sobreviven al ejercicio, si altera instituciones jurídicas cuya regulación trasciende el año fiscal—, no satisface el principio de anualidad consagrado en el artículo 321.III CPE y desarrollado por la SCP 1911/2013.

La doctrina de la *ultrattività* del ámbito eventual introducida por la SCP 0028/2016 — según la cual las disposiciones del ámbito eventual de la ley presupuestaria rigen más allá de la vigencia anual del instrumento hasta que el legislador no disponga lo contrario— fractura precisamente este principio de temporalidad, por lo cual, el presente test lo rechaza expresamente: la *ultrattività* es constitucionalmente inadmisibles cuando se aplica a disposiciones que no superan el primer filtro de vinculación directa, porque su efecto es convertir la ley presupuestaria en una fuente de derecho permanente que opera al margen de los procedimientos legislativos ordinarios.

Tercer filtro — No alteración sustancial del ordenamiento. La disposición no debe modificar sustancialmente el ordenamiento material vigente — legislación tributaria, penal, orgánica, sectorial—, sino limitarse a establecer reglas instrumentales para la ejecución del presupuesto del ejercicio. La

STC 76/1992 del Tribunal Constitucional español advirtió ya en 1992 contra el riesgo de que las leyes de presupuestos se emplearan “como instrumento de reforma del ordenamiento jurídico aprovechando su tramitación privilegiada”, y ese riesgo — sistematizado con rigor académico por Toscano Ortega en su análisis del desbordamiento material de las leyes presupuestarias estatales— se ha materializado en Bolivia con una intensidad que supera el caso español.

El filtro exige que el operador jurídico responda a la siguiente pregunta: ¿afecta la disposición al núcleo regulador de una institución jurídica consolidada — régimen de pensiones, estatuto del Banco Central, bases del sistema tributario, régimen de servicios financieros— o se limita a ajustes técnicos funcionales a la gestión del ejercicio? Si la respuesta es la primera opción, la disposición debe presumirse incompatible con el carácter instrumental del presupuesto y, por ende, clasificada como contenido prohibido.

Cuarto filtro — Respeto a reservas de ley específicas. La materia regulada no debe encontrarse sometida a una reserva de ley específica — tributaria, penal, orgánica— que la Constitución exige satisfacer mediante un procedimiento legislativo distinto al presupuestario, en el ordenamiento boliviano, la reserva de ley tributaria del artículo 323.II CPE, la reserva penal implícita en el artículo 116 CPE y las reservas orgánicas derivadas de la naturaleza de determinadas instituciones constitucionales — Banco Central de Bolivia, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio Público— operan como barreras materiales que la ley presupuestaria no puede perforar, independientemente de la conexidad que la disposición pudiera tener con los estados

financieros del ejercicio.

Este filtro conecta directamente con la ratio decidendi de la SCP 0100/2014: al expulsar del ordenamiento los tipos penales incorporados al Código Tributario mediante disposiciones adicionales de leyes presupuestarias, el TCP reconoció — aunque sin sistematizarlo como criterio general— que la reserva penal opera como límite absoluto al contenido de la ley anual, con independencia de que la disposición tenga o no incidencia financiera.

Quinto filtro — Proporcionalidad procedimental y democracia deliberativa. La relevancia, complejidad y efectos de la disposición deben ser compatibles con las restricciones procedimentales propias de la ley presupuestaria: plazos breves, iniciativa exclusiva del Ejecutivo, limitación de enmiendas, posible aprobación automática. Si la materia tiene un impacto estructural sobre derechos fundamentales, instituciones básicas o políticas de largo plazo, la utilización del cauce presupuestario resulta desproporcionada desde el punto de vista democrático: esas reformas exigen el procedimiento legislativo ordinario, con debate amplio, pleno ejercicio del derecho de enmienda y participación ciudadana efectiva.

Este quinto filtro opera en el plano de la teoría de la democracia deliberativa antes que en el de la dogmática presupuestaria estricta. Su fundamento reside en la asimetría informativa estructural entre el Órgano Ejecutivo — que diseña el proyecto presupuestario con todas sus disposiciones adicionales— y la Asamblea Legislativa Plurinacional — que carece de la infraestructura técnica necesaria para escrutar un documento de esa complejidad en los plazos constitucionales—, asime-

tría que se agrava cuando la inacción parlamentaria activa el mecanismo de aprobación automática del artículo 158.I.11 CPE.

6.3.3 Resultados del Test y Tabla de Clasificación

La aplicación acumulativa de los cinco filtros produce, para cada disposición analizada, uno de tres resultados posibles:

Resultado	Clasificación	Régimen constitucional	Acción jurisdiccional procedente
Supera los 5 filtros	Contenido necesario o contenido eventual admisible	Constitucionalmente válido	Ninguna
Falla el Filtro 1	Contenido prohibido — ausencia de conexidad	Constitucionalmente inadmissible	Expulsión del ordenamiento
Falla el Filtro 2	Contenido prohibido — violación de anualidad	Constitucionalmente inadmissible	Expulsión del ordenamiento
Falla el Filtro 3	Contenido prohibido — alteración sustancial	Constitucionalmente inadmissible	Expulsión del ordenamiento
Falla el Filtro 4	Contenido prohibido — violación de reserva de ley	Constitucionalmente inadmissible	Expulsión del ordenamiento; nulidad de pleno derecho
Falla el Filtro 5	Contenido prohibido — fraude procedimental democrático	Constitucionalmente inadmissible	Expulsión del ordenamiento

El carácter acumulativo del test implica que la falla en cualquier filtro determina la calificación de contenido prohibido con independencia de que la disposición pudiera superar los demás. Este rigor no es un exceso dogmático: responde a la lógica de la teoría de los límites constitucionales al contenido de la ley presupuestaria, que identifica en los principios de unidad de materia, anualidad, especialidad y reserva

de ley límites independientes y no compensables: una disposición no puede ser más “constitucional” por tener conexidad directa con el presupuesto si viola la reserva de ley tributaria, ni más admisible por tener vigencia anual si carece de conexidad funcional alguna.

6.3.4 Aplicación retrospectiva del test

La solidez del test propuesto se acredita mediante su aplicación retrospectiva al corpus empírico analizado en el Capítulo V. La siguiente tabla sintetiza los resultados para las categorías de desviación más representativas del período 2020–2025:

Disposición (LPGE)	Filtro que falla	Clasificación	SCP que la evaluó
AA— IUE Financiero — Ley N.º 1356, D.A. Octava	Filtros 1, 2, 3 y 4	Contenido prohibido	Votos disidentes de la SCP 0077/2023, la cual eludió el control de fondo declarando la improcedencia respecto a la Disposición Adicional Octava de la Ley N.º 1356/LPGE 2021 — que duplicó la Alícuota Adicional al IUE Financiero del 12,5% al 25% y amplió el universo de sujetos obligados— bajo el argumento de insuficiencia argumentativa
Extensión hasta 2028 — Ley N.º 1546, Art. 9. I	Filtros 1, 2, 3 y 4	Contenido prohibido	Sin pronunciamiento (laguna jurisdiccional)
Regulación mercados de carbono — Ley N.º 1613	Filtros 1, 3 y 5	Contenido prohibido	SCP 0017/2025 (inconstitucionalidad)

Disposición (LPGE)	Filtro que falla	Clasificación	SCP que la evaluó
Confiscación productos alimentarios — Ley N.º 1613	Filtros 1, 3, 4 y 5	Contenido prohibido	SCP 0017/2025 (in-constitucionalidad)
Pignoración reservas oro BCB	Filtros 1, 3 y 4	Contenido prohibido	Sin pronunciamiento (laguna jurisdiccional)
Exenciones IVA maquinaria industrial — Leyes N.º 1356, 1546	Filtros 2 y 4	Contenido prohibido (vigencia indefinida)	Sin pronunciamiento
Limitación cómputo crédito fiscal combustibles — 70%	Filtros 2 y 3	Contenido prohibido (permanencia y alteración sustancial)	Sin pronunciamiento
Actualización retribuciones funcionarios	Filtros 1— 5 superados	Contenido necesario/ eventual admisible	N/A
Autorizaciones de endeudamiento con condiciones precisas	Filtros 1— 5 superados	Contenido necesario	N/A

La tabla confirma que el test produce resultados coherentes con la jurisprudencia del TCP cuando este ha ejercido control efectivo —SCP 0077/2023 y SCP 0017/2025— y permite clasificar como contenido prohibido las numerosas disposiciones sobre las cuales el TCP no se ha pronunciado, creando así un mapa completo de las inconstitucionalidades pendientes de corrección jurisdiccional.

6.4 La Línea Jurisprudencial del TCP como Fundamento y Límite del Test

El test de conexidad funcional directa no se construye en el vacío jurisprudencial: se construye sobre la línea

jurisprudencial que el Capítulo IV reconstruyó con minuciosidad y que aquí se sintetiza en su dimensión propositiva, con el propósito de identificar los pronunciamientos que el test debe consolidar y los que debe superar.

6.4.1 El Estándar Fundacional: SCP 2056/2012 y SCP 1911/2013

La Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012, de 16 de octubre de 2012, constituye el pronunciamiento fundacional de la doctrina de contención presupuestaria en Bolivia. Al declarar la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Séptima de la Ley N.º 211/LPGE 2012 — que regulaba el proceso de consulta en materia hidrocarburífera, materia radicalmente ajena al objeto técnico— financiero de la ley anual—, el TCP estableció que la ley del Presupuesto General del Estado posee una “naturaleza especialísima cuyo objeto se circunscribe a regular la actividad financiera del sector público estatal”, y que la inclusión de materia ajena a ese objeto vulnera el principio de unidad de materia y acarrea la expulsión del precepto extralimitado. La ratio decidendi de ese fallo — que la LPGE “no puede contener normas ajenas a su naturaleza”— constituye el primer enunciado del test de conexidad en la jurisprudencia boliviana.

La SCP 1911/2013, de 29 de octubre de 2013, profundizó esa construcción con una densidad argumentativa que la obra ha calificado reiteradamente como el estándar más alto de protección producido por el TCP en materia presupuestaria. Tres aportaciones dogmáticas cruciales justifican esa calificación. Primera: la delimitación material taxativa — el contenido de la LPGE comprende la administración económica, la admi-

nistración financiera, la determinación del gasto e inversión, la previsión de deuda y la política fiscal tributaria, y el objeto de la ley “debe enmarcarse en ese ámbito y no en áreas diferentes sea sustantiva o adjetiva” (FJ III.3)—. Segunda: la articulación con el principio de anualidad — “el objeto de ese instrumento normativo rige solo para la gestión anual para la cual fue aprobado, no pudiendo excederse de la misma” (FJ III.3)—. Tercera: la vinculación de ambos principios con la seguridad jurídica — “mediante una Ley del Presupuesto General del Estado, no es posible regular materias que no se encuentren dentro de su objeto ni modificar aquellas que sean permanentes, lo contrario implicaría generar falta de certeza en la población” (FJ III.3).

Estas tres aportaciones corresponden, respectivamente, a los Filtros 1, 2 y 3 del test propuesto, lo que confirma que el test no es una construcción de lege ferenda sino la sistematización de criterios ya presentes en la mejor jurisprudencia del TCP, a los que se añaden los Filtros 4 y 5 para completar la arquitectura de control.

6.4.2 El Período de Confirmación — SSCPP 0100/2014, 1067/2014 y 0076/2015

Las **SSCPP 0100/2014** (de 10 de enero de 2014), **1067/2014** (de 10 de junio de 2014) y **0076/2015** (de 4 de septiembre de 2015) confirmaron y ampliaron el estándar de la SCP 1911/2013, expulsando del ordenamiento disposiciones de las leyes presupuestarias de las gestiones 2012 y 2013 que regulaban materias penales, tributarias y administrativas de carácter permanente. La **SCP 0100/2014** reviste particular importancia para el Filtro 4 del test: al declarar la inconstitucionalidad de los tipos penales

tributarios incorporados al Código Tributario mediante la Ley N.º 317/PGE 2013 —incluyendo el delito de emisión de facturas sin hecho generador—, el TCP reconoció implícitamente que la reserva penal constituye un límite absoluto al contenido de la ley presupuestaria, insuperable aun cuando la disposición guardara alguna vinculación con la administración tributaria.

La **SCP 1067/2014** aportó la noción de que el legislador «no puede ser omnipotente en la ley de presupuesto»: al analizar los alcances de las disposiciones impugnadas, el fallo estableció que «el contenido de una ley de presupuesto está compuesto por una parte necesaria e indisponible, relativa al objeto principal vinculado con la actividad financiera», y que “legislar una materia que es distinta a su naturaleza vulnera el principio de unidad de materia”, sentando así las bases de la distinción entre contenido necesario y contenido prohibido que el test propuesto formaliza.

6.4.3 El Viraje: SCP 0028/2016 y sus Consecuencias para el Test

La **SCP 0028/2016**, de 1 de marzo de 2016, introduce en la jurisprudencia boliviana la doctrina del ámbito eventual que, según la tesis central de la obra, diluyó las fronteras materiales erigidas entre 2012 y 2015 hasta tornarlas porosas, el razonamiento del TCP — al sostener que la LPGE posee junto a su contenido necesario un “ámbito eventual” que abarca “criterios de política económica general que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución del Presupuesto General del Estado”— no es en sí mismo irracional: recoge una categoría doctrinal reconocida por la jurisprudencia

cia comparada. El problema reside en la consecuencia que el Tribunal extrajo: al añadir que las disposiciones del ámbito eventual “rigen ultractivamente” más allá de la vigencia anual del instrumento “entre tanto el legislador no disponga lo contrario”, la SCP 0028/2016 fracturó el principio de anualidad y proporcionó al Ejecutivo un soporte jurisprudencial para la inclusión sistemática de reformas tributarias y regulatorias permanentes en las leyes anuales.

El test propuesto supera la ambigüedad de la doctrina del ámbito eventual mediante dos correcciones técnicas precisas. Primera: sustituye la noción vaga de «criterios de política económica general» por los cinco filtros acumulativos, que exigen una vinculación directa y no meramente incidental con la ejecución financiera del ejercicio. Segunda: rechaza expresamente la doctrina de la ultractività al incorporar el Filtro 2 de temporalidad estricta: ninguna disposición que pretenda producir efectos permanentes puede ser calificada como contenido eventual admisible, con independencia de su vinculación con la política económica del gobierno.

6.4.4 El Retorno Correctivo: SCP 0077/2023 y SCP 0017/2025

La **SCP 0077/2023**, de 8 de agosto de 2023, y la **SCP 0017/2025**, de 23 de mayo de 2025, representan los dos pronunciamientos más recientes del TCP en materia presupuestaria y configuran —según la tesis de la obra— el inicio de una corrección jurisprudencial que el test propuesto aspira a consolidar y sistematizar.

La SCP 0077/2023 eludió el control de fondo declarando la improcedencia respecto a la Disposición Adicional Octava

de la Ley N.º 1356/LPGE 2021 — que duplicó la Alícuota Adicional al IUE Financiero del 12,5% al 25% y amplió el universo de sujetos obligados— bajo el argumento de insuficiencia argumentativa. No obstante, la resolución reviste significación particular porque sus votos disidentes confrontaron directamente la doctrina del ámbito eventual con la exigencia de especialidad material, denunciando que la mayoría esquivó el análisis de fondo. Esto documenta la tensión doctrinal interna del Tribunal que el test propuesto aspira a resolver mediante criterios más precisos.

La **SCP 0017/2025**, al declarar la inconstitucionalidad de disposiciones de la Ley N.º 1613/LPGE 2025 “por carecer de conexidad funcional, directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas”, empleó una formulación que se aproxima con notable precisión al Filtro 1 del test propuesto. Que el TCP haya retornado, al cierre del período analizado, a un criterio de contención próximo al que la SCP 1911/2013 había sentado es —en el argumento de la obra— la evidencia más contundente de que la desviación documentada no obedece a una interpretación constitucional estable sino a una fluctuación jurisdiccional cuya inestabilidad ha sido funcional a la concentración competencial del Ejecutivo.

El test de conexidad funcional directa propuesto aspira precisamente a convertir esa fluctuación en estabilidad: a proporcionar al TCP y a las comisiones parlamentarias un instrumento técnico suficientemente preciso para que la calificación del contenido de la ley presupuestaria deje de depender de los ciclos de presión política y de las oscilaciones de composición del Tribunal, y pase a operar como aplicación mecánica de cri-

terios normativos predeterminados.

6.5 Propuesta de Reforma Constitucional: El Artículo 321 bis CPE

La insuficiencia normativa diagnosticada en el apartado 6.2.1 — ausencia de cláusula constitucional expresa de limitación del contenido presupuestario— exige la intervención del poder constituyente, por lo cual la reforma que la obra propone se articula mediante la incorporación de un artículo 321 bis en la Constitución Política del Estado, cuyo texto se formula a continuación.

6.5.1 Texto Propuesto del Artículo 321 bis CPE

Artículo 321 bis. I. La Ley del Presupuesto General del Estado tendrá por objeto exclusivo la autorización de los ingresos y gastos del sector público para el ejercicio fiscal correspondiente, la determinación de los límites del endeudamiento público, y las disposiciones necesarias para la ejecución, modificación y control del presupuesto durante la gestión autorizada.

II. Queda prohibido incorporar en la Ley del Presupuesto General del Estado disposiciones que:

- a) Creen, modifiquen o supriman tributos, ni sus elementos esenciales, salvo que una ley tributaria sustantiva vigente habilite expresamente su ajuste anual en la ley presupuestaria, dentro de rangos previamente establecidos;
- b) Establezcan, modifiquen o supriman tipos penales o sanciones de carácter penal;

c) Regulen materias de carácter permanente ajenas a la ejecución financiera del ejercicio, incluidas reformas a leyes orgánicas, sectoriales o codificadas;

d) Otorguen exenciones, bonificaciones o beneficios tributarios de vigencia indefinida o de carácter estructural;

e) Modifiquen el régimen jurídico del Banco Central de Bolivia, del sistema financiero o de los fondos de seguridad social, salvo que la modificación sea estrictamente necesaria para la ejecución financiera del ejercicio y su impacto esté cuantificado en los estados de ingresos y gastos;

f) Deleguen en el Órgano Ejecutivo facultades legislativas amplias e indeterminadas sobre materias no presupuestarias.

III. Las disposiciones incorporadas en la Ley del Presupuesto General del Estado que no tengan conexidad funcional directa e inmediata con la ejecución de las finanzas públicas del ejercicio serán nulas de pleno derecho.

IV. En caso de que la Asamblea Legislativa Plurinacional no apruebe la Ley del Presupuesto General del Estado antes del 31 de diciembre, registrá el proyecto presentado por el Órgano Ejecutivo, con excepción de aquellas disposiciones que configuren contenido prohibido conforme al presente artículo, las cuales quedarán suspendidas hasta que la Asamblea Legislativa Plurinacional se pronuncie expresamente sobre su constitucionalidad mediante el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

V. El Tribunal Constitucional Plurinacional ejercerá control previo obligatorio sobre el proyecto de Ley del Presupuesto

General del Estado antes de su promulgación o de su entrada en vigencia por aplicación del párrafo anterior. El TCP emitirá dictamen vinculante en el plazo perentorio de diez días hábiles, declarando la constitucionalidad del proyecto en su integridad o la inconstitucionalidad de disposiciones específicas que deban ser suprimidas antes de la promulgación.

6.5.2 Fundamento de Cada Párrafo

El párrafo I define el contenido necesario de la ley presupuestaria, incorporando la taxonomía funcional que la SCP 1911/2013 construyó mediante interpretación sistemática de los artículos 158.I.11, 172.11, 321 y 322 CPE, pero elevando esa construcción jurisprudencial al rango constitucional expreso para dotarla de la estabilidad normativa que la práctica del período 2020–2025 ha demostrado que la interpretación judicial no puede garantizar por sí sola.

El párrafo II cataloga el contenido prohibido mediante una enumeración que no pretende ser exhaustiva — la cláusula de los incisos a) a f) es ilustrativa de las categorías más frecuentes de desviación— pero que establece presunciones iuris et de iure de inconstitucionalidad para las modalidades de contenido prohibido más graves. La reserva de ley tributaria del inciso a) reproduce en términos más precisos la prohibición del artículo 134.7 CE española, adaptándola al sistema boliviano mediante la posibilidad de ajuste anual condicionado a habilitación expresa de ley sustantiva. El inciso b) codifica la ratio decidendi de la SCP 0100/2014 sobre los tipos penales tributarios. Los incisos c) a f) sistematizan la jurisprudencia de las SSCCP 1911/2013 y 0017/2025.

El párrafo III introduce la nulidad de pleno derecho como consecuencia de la incorporación de contenido prohibido, sustituyendo la lógica de la declaratoria de inconstitucionalidad *ex post* por la de la invalidez automática, a esta opción técnica — inspirada en la doctrina alemana de la *Nichtigkeit* de los actos jurídicos que contravienen normas de orden público constitucional— es más exigente que el mero control jurisdiccional, pero es la única que puede neutralizar el efecto de facto producido por el período de vigencia de las disposiciones inconstitucionales antes de su expulsión.

El párrafo IV corrige la anomalía constitucional del artículo 158.I.11 CPE identificada en el apartado 6.2.4: sin derogar el mecanismo de aprobación automática —que cumple una función legítima de garantía de la continuidad presupuestaria—, establece que ese mecanismo no puede validar disposiciones de contenido prohibido, las cuales quedan suspendidas hasta pronunciamiento expreso de la Asamblea con mayoría reforzada. Esta corrección recoge la propuesta formulada en el Capítulo III del libro y reproduce la lógica de las cláusulas de suspensión automática presentes en algunas constituciones latinoamericanas posteriores a 2009.

El párrafo V instauro el control previo obligatorio del TCP, inspirado en el modelo francés del *contrôle préalable* por el Conseil Constitutionnel. El plazo de diez días hábiles —exigente pero operativamente viable— replica el plazo de la práctica francesa y es compatible con el calendario de promulgación de las leyes del PGE boliviano, que históricamente ocurre en los últimos días del mes de diciembre.

6.5.3 Viabilidad política de la reforma constitucional

La reforma constitucional del artículo 321 CPE para incorporar el artículo 321 bis exige, conforme al artículo 411.II CPE, la aprobación por dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional y referendo constitucional aprobatorio, esa exigencia de super mayorías hace políticamente costosa la reforma en contextos de concentración partidaria o de control mayoritario de la ALP por un partido que ha instrumentalizado sistemáticamente la LPGE como vehículo de legislación estructural encubierta.

No obstante, la viabilidad política no es exclusivamente función de la aritmética parlamentaria del momento. La presión ciudadana sostenida — amplificada por la visibilidad que la SCP 0017/2025 otorgó al problema—, la movilización de organizaciones empresariales, colegios de abogados y organismos internacionales de gobernanza fiscal, y el consenso académico que la presente obra aspira a contribuir a construir, pueden crear las condiciones para que una reforma que hoy parece políticamente difícil se convierta en políticamente posible en el mediano plazo. La experiencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución española en 2011 — aprobada en un plazo inusualmente breve bajo la presión de la crisis de deuda soberana— muestra que las reformas constitucionales presupuestarias pueden adoptarse con rapidez cuando la crisis institucional que las motiva resulta suficientemente visible.

En cualquier caso, la obra propone que la reforma constitucional sea el objetivo de largo plazo de un programa más amplio de reconstrucción del modelo presupuestario boliviano que incluye también reformas legislativas de corto y mediano

plazo no condicionadas a la reforma constitucional, examinadas en los apartados que siguen.

6.6 Propuesta de Reforma del Artículo 158.I.11 CPE: La Cláusula de Suspensión de Contenido Prohibido

Complementariamente a la reforma del artículo 321 CPE mediante la incorporación del artículo 321 bis, la obra propone una modificación específica del artículo 158.I.11 CPE que neutralice el incentivo perverso identificado en el apartado 6.2.4, sin eliminar el mecanismo de aprobación automática que garantiza la continuidad presupuestaria.

El texto actualmente vigente del artículo 158.I.11 CPE – “(son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional)” aprobar el Presupuesto General del Estado. En caso de que no sea aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de 60 días, antes del inicio del año fiscal, regirá el que fue presentado por el Ejecutivo no distingue entre el contenido necesario del presupuesto y las disposiciones adicionales de contenido prohibido. Esa indistinción es la raíz del problema: cuando la Asamblea no se pronuncia, el silencio legislativo valida la totalidad del proyecto ejecutivo, incluidas las reformas tributarias, penales y sectoriales que el Ejecutivo ha incorporado como disposiciones adicionales.

La reforma propuesta incorpora al artículo 158.I.11 CPE el siguiente texto adicional:

“En el supuesto de aplicación de la aprobación automática por inacción parlamentaria, las disposiciones que configuren contenido prohibido conforme al artículo 321 bis de la presente Constitución no adquirirán vigencia automática. El

Tribunal Constitucional Plurinacional declarará, en el plazo de diez días hábiles, cuáles disposiciones del proyecto presentado configuran contenido prohibido, las cuales quedarán suspendidas sin vigencia hasta que la Asamblea Legislativa Plurinacional las apruebe expresamente mediante el voto de dos tercios de sus miembros presentes.”

Esta reforma produce cuatro efectos normativos precisos. Primero: elimina el incentivo del Ejecutivo de cargar el proyecto presupuestario con disposiciones de contenido prohibido bajo la expectativa de que la inacción parlamentaria las validará automáticamente. Segundo: mantiene la continuidad presupuestaria respecto del contenido necesario — ingresos, gastos autorizados, deuda, ejecución financiera—, que continúa rigiendo automáticamente. Tercero: obliga a la Asamblea a pronunciarse expresamente sobre las disposiciones de contenido eventual o prohibido que el Ejecutivo desee incorporar, restaurando la función deliberativa del órgano legislativo. Cuarto: convierte al TCP en guardián activo del proceso presupuestario, dotándolo de una función preventiva antes inexistente.

6.7 La Propuesta de Constitucionalización del Principio de Transparencia Presupuestaria y la Participación Ciudadana

Una reforma constitucional del modelo presupuestario que se limite a prohibir el contenido prohibido y a instaurar el control previo es normativamente insuficiente si no incorpora simultáneamente el principio de transparencia presupuestaria y los mecanismos de participación ciudadana en el proceso presupuestario. La opacidad que ha caracterizado la

incorporación de disposiciones de contenido prohibido en las LPGE del período 2020–2025 — denunciada por organismos como la Fundación Jubileo en sus informes de análisis del presupuesto ciudadano y señalada por la SCP 0017/2025 al advertir que el Ejecutivo no acreditó haber socializado las disposiciones impugnadas con los sectores afectados— no puede corregirse únicamente mediante controles jurisdiccionales y parlamentarios: requiere la habilitación constitucional de un control social activo.

La reforma propuesta al artículo 241 CPE incorpora el siguiente párrafo adicional:

“La sociedad civil organizada participará en la formulación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto General del Estado, mediante audiencias públicas obligatorias previas a la presentación del proyecto por el Órgano Ejecutivo, acceso irrestricto a la información presupuestaria en formatos de datos abiertos, versiones ciudadanas de las Leyes del Presupuesto General del Estado, y mecanismos de control social de la ejecución presupuestaria. La ley establecerá los procedimientos de participación ciudadana en materia presupuestaria y garantizará la legitimación activa de las organizaciones de la sociedad civil para impugnar ante el Tribunal Constitucional Plurinacional las disposiciones de las leyes presupuestarias que configuren contenido prohibido.”

Esta propuesta recoge la práctica de los presupuestos ciudadanos que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha instrumentado de manera limitada en los últimos ejercicios fiscales, le otorga rango constitucional y la amplía hasta incluir un mecanismo de control social con eficacia jurisdiccional.

6.8 El Principio de No Regresividad Presupuestaria

Una dimensión frecuentemente omitida en el análisis del contenido prohibido de la ley presupuestaria es la que opera en sentido inverso al del contenido prohibido clásico: no la inclusión de disposiciones ajenas al objeto presupuestario, sino la exclusión de dotaciones constitucionalmente obligatorias en perjuicio de los derechos económicos, sociales y culturales garantizados por los artículos 33 a 107 CPE, es en esta modalidad de desviación presupuestaria — la inconstitucionalidad por omisión presupuestaria o por reducción regresiva del gasto vinculado a derechos— ha sido sistemáticamente subanalizada en la literatura jurídica boliviana, pese a que los datos de ejecución del gasto social del período 2020–2025 documentan reducciones en términos reales del gasto en educación, salud y vivienda que las restricciones fiscales derivadas de la caída de los ingresos hidrocarbúricos explican parcialmente pero no justifican en términos constitucionales.

El fundamento dogmático del principio de no regresividad presupuestaria descansa en la lectura sistemática del artículo 321.II CPE — que impone la atención “especial” a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo en la determinación del gasto e inversión pública— con los artículos 13.I y 14.II CPE — que prohíben a los poderes públicos adoptar medidas regresivas respecto de los derechos reconocidos en la Constitución— y con la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre la obligación de no regresión en materia de derechos sociales.

La obra propone la incorporación de este principio en el

artículo 321 bis CPE mediante la siguiente cláusula adicional:

“VI. La Ley del Presupuesto General del Estado no podrá reducir, en términos reales, las asignaciones destinadas al gasto vinculado a los derechos fundamentales priorizados en el párrafo II del artículo 321 de la presente Constitución, salvo en circunstancias de restricción fiscal grave debidamente justificadas ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y sujetas a revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional Plurinacional a instancia de cualquier legitimado activo.”

Esta cláusula no elimina la discrecionalidad del legislador presupuestario en la distribución de recursos: reconoce que en situaciones de restricción fiscal grave puede ser constitucionalmente necesaria la reducción del gasto social. Pero exige que esa reducción esté justificada ante el órgano de representación democrática y que sea revisable ante el órgano de control constitucional, estableciendo así un estándar de escrutinio mínimo que el modelo vigente — donde el Ejecutivo puede reducir unilateralmente el gasto social mediante modificaciones presupuestarias aprobadas por decreto— no garantiza.

6.9 Límites Constitucionales al Endeudamiento Público: La Reforma del Artículo 322 CPE

La reforma del artículo 322 CPE — que actualmente establece únicamente que la Asamblea Legislativa Plurinacional debe autorizar mediante ley la contratación de deuda pública— constituye una de las intervenciones normativas más urgentes del programa reformista que la obra propone. La práctica documentada en el Capítulo V de incorporar en las

disposiciones adicionales de las LPGE habilitaciones amplias e indeterminadas para la pignoración de reservas del Banco Central de Bolivia o para el endeudamiento con entidades financieras multilaterales sin especificar monto, plazo ni condiciones viola la garantía de reserva de ley del artículo 322 CPE e ilustra con nitidez la interacción entre el contenido prohibido de la ley presupuestaria y la ausencia de límites constitucionales cuantitativos al endeudamiento.

La reforma propuesta al artículo 322 CPE incorpora los siguientes elementos:

I. La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará, mediante ley específica, la contratación de endeudamiento público externo, debiendo precisar el monto, el plazo, las condiciones financieras y el destino de los recursos. La autorización presupuestaria incorporada en la Ley del Presupuesto General del Estado solo podrá operar como ejecución de autorizaciones específicas previamente otorgadas.

II. El endeudamiento público total del sector público no financiero no podrá superar el (60%) del Producto Interno Bruto. El déficit fiscal anual del Órgano Central no podrá exceder el (3%) del Producto Interno Bruto, salvo en circunstancias de recesión económica o emergencia nacional declaradas conforme a la Constitución.

III. El Banco Central de Bolivia no podrá pignorar sus reservas internacionales ni emitir crédito en favor del Órgano Ejecutivo sin autorización

expresa de la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante ley aprobada por dos tercios de sus miembros presentes, con indicación precisa del monto, plazo y condiciones de la operación.”

Los umbrales cuantitativos propuestos en el párrafo II —60% del PIB para la deuda total y 3% del PIB para el déficit anual— están calibrados a partir de los estándares del Tratado de Maastricht y de las reglas fiscales adoptadas por países latinoamericanos con economías comparables (Colombia, Perú, Chile). No se proponen como límites rígidos sino como referencias constitucionales con mecanismo de corrección automática: su superación activa la obligación del Ejecutivo de presentar un plan de ajuste fiscal ante la Asamblea con objetivo de reducción progresiva.

PARTE II

La Ley Marco del Presupuesto Público, la Reforma del Control Jurisdiccional y la Arquitectura de Contención Institucional

6.10 La Ley Marco del Presupuesto Público: Propuesta Legislativa Integral

Si la reforma constitucional es el objetivo de largo plazo del programa de reconstrucción dogmática del modelo presupuestario boliviano, la aprobación de una Ley Marco del Presupuesto Público — que sustituya a la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria y desarrolle los principios del artículo 321 bis CPE propuesto— es el instrumento legislativo de mediano plazo que puede implementarse sin aguardar la reforma constitucional y que, desde ya, puede operar como herramienta normativa de contención si incorpora los criterios que la jurisprudencia del TCP ha ido construyendo. La propuesta que sigue describe el contenido esencial de esa ley marco, identificando los capítulos y disposiciones que mayor impacto tendrían sobre el problema documentado en el Capítulo V.

6.10.1 Estructura y Contenido Esencial de la Ley Marco

La Ley Marco del Presupuesto Público debería estructurarse en seis títulos que cubran el ciclo presupuestario comple-

to con una densidad normativa superior a la de la Ley N.º 2042, adaptada al marco constitucional de 2009 y coherente con los principios del modelo económico plural.

Título I — Disposiciones generales y principios rectores. Debe contener la definición técnica del contenido necesario, eventual y prohibido de la ley presupuestaria — recogiendo explícitamente los cinco filtros del test de conexidad funcional directa—, los principios de universalidad, unidad, anualidad, especialidad, equilibrio, sostenibilidad, transparencia y participación ciudadana, y la taxonomía de las fuentes del derecho presupuestario en el ordenamiento boliviano.

La definición de contenido necesario debe ser precisa y taxativa: ingresos y gastos autorizados para el ejercicio, límites de endeudamiento, reglas de ejecución y modificación presupuestaria, dotaciones para el funcionamiento de los órganos constitucionales del Estado, y las disposiciones estrictamente funcionales a la ejecución financiera de la gestión. La definición de contenido prohibido debe reproducir la enumeración del artículo 321 bis CPE propuesto, añadiendo ejemplos ilustrativos que orienten la aplicación por las comisiones parlamentarias y el TCP.

Título II — El test de conexidad funcional directa y el procedimiento parlamentario de aplicación. El núcleo normativo más innovador de la Ley Marco es el procedimiento mediante el cual las comisiones parlamentarias de Hacienda aplicarán el test de conexidad a cada disposición del proyecto presentado por el Ejecutivo. El Título II debe regular ese procedimiento con detalle suficiente para dotarlo de eficacia práctica, superando la indefinición que históricamente ha caracteri-

zado el examen parlamentario del presupuesto boliviano.

El procedimiento propuesto opera en cuatro pasos.

Paso 1: El MEFP debe remitir, junto con el proyecto de LPGE, una memoria de conexidad que para cada disposición del articulado identifique: (i) la partida presupuestaria específica con la que guarda vinculación; (ii) el impacto fiscal cuantificado en los estados de ingresos o gastos; (iii) la ley sustantiva que habilita su inclusión en la LPGE, si procede; y (iv) la justificación de por qué su ausencia impediría o dificultaría la ejecución del presupuesto del ejercicio.

Paso 2: La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados debe examinar cada disposición aplicando los cinco filtros del test, asistida por la Oficina Parlamentaria de Presupuesto creada conforme a la propuesta del apartado 6.14. Las disposiciones que no superen el test deben ser señaladas en un dictamen de contenido prohibido que se notifica al Ejecutivo para que las suprima del proyecto o las presente como proyecto de ley separado mediante el procedimiento ordinario.

Paso 3: Si el Ejecutivo se niega a suprimir las disposiciones señaladas como contenido prohibido, la Comisión de Hacienda debe remitir el dictamen al Pleno de la Asamblea, que votará expresamente sobre la admisibilidad constitucional de cada disposición controvertida. Las disposiciones que el Pleno no apruebe expresamente por mayoría simple — o que el Pleno apruebe en contra del dictamen técnico, en cuyo caso quedan automáticamente habilitadas para impugnación ante el TCP— quedan excluidas del texto final de la LPGE.

Paso 4: Si la Asamblea no se pronuncia antes del pla-

zo constitucional y opera la aprobación automática, la Oficina Parlamentaria de Presupuesto remite al TCP el dictamen de contenido prohibido para que el Tribunal ejerza el control previo conforme al artículo 321 bis. V CPE propuesto.

Título III — El ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y liquidación.

Regula con precisión técnica el calendario presupuestario, las fases de formulación del proyecto por el MEFP, los plazos de presentación, el procedimiento de aprobación parlamentaria y las reglas de ejecución y modificación presupuestaria intrainstitucional e interinstitucional.

De particular importancia es la regulación de las modificaciones presupuestarias durante la ejecución. La Ley N.º 2042 autoriza al Ejecutivo a realizar modificaciones intrainstitucionales e interinstitucionales en condiciones relativamente laxas (artículos 6, 7 y 8), lo que ha generado una práctica de reasignación discrecional de créditos que, en algunos ejercicios del período 2020–2025, ha alcanzado una escala que desvirtúa el presupuesto aprobado como instrumento de control parlamentario del gasto. La Ley Marco debe establecer límites cuantitativos a esas modificaciones —por ejemplo, que las modificaciones interinstitucionales que superen el 5% del gasto total de una entidad requieran autorización parlamentaria— y un sistema de notificación e información en tiempo real que permita el seguimiento ciudadano y parlamentario de la ejecución.

Título IV — Principios de contenido y especialidad material. Desarrolla los principios del artículo 321 bis CPE mediante

reglas operativas precisas, incluyendo la definición técnica de los cinco filtros del test de conexidad, los procedimientos de aplicación parlamentaria del test, las consecuencias jurídicas de la inclusión de contenido prohibido y el régimen de la memoria de conexidad.

Título V — Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Regula la obligación del MEFP de publicar versiones ciudadanas accesibles del proyecto de LPGE y de la LPGE aprobada, el acceso a la información presupuestaria en formatos de datos abiertos interoperables, las audiencias públicas previas a la presentación del proyecto ejecutivo, y los mecanismos de control social de la ejecución presupuestaria. Establece la legitimación activa de las organizaciones de la sociedad civil para impugnar disposiciones de contenido prohibido ante el TCP, recogiendo la propuesta del artículo 241 CPE formulada en el apartado 6.7.

Título VI — Disposiciones finales: derogaciones y régimen transitorio. Deroga expresamente la Ley N.º 2042 de Administración Presupuestaria —actualizando así el marco normativo a los principios constitucionales de 2009— y establece un régimen transitorio de dieciocho meses durante el cual el MEFP adapta los sistemas informáticos de gestión presupuestaria a las nuevas exigencias normativas.

6.10.2 Articulación con la Ley N.º 1178 SAFCO y la Resolución Suprema N.º 225558

La Ley Marco del Presupuesto Público no deroga la Ley N.º 1178 SAFCO: la complementa y actualiza en lo relativo al Sistema de Presupuesto, uno de los ocho sistemas que la SAF-

CO integra. La Resolución Suprema N.º 225558 —norma básica del Sistema de Presupuesto— debe adaptarse a las nuevas exigencias de la Ley Marco mediante reforma reglamentaria de primer orden aprobada por el Gabinete de Ministros.

La articulación entre la Ley Marco y la SAFCO sigue el siguiente esquema: la SAFCO define el marco institucional general del sistema de administración gubernamental; la Ley Marco desarrolla con especificidad el principio de especialidad del Sistema de Presupuesto, que la SAFCO trata de manera genérica; la Resolución Suprema N.º 225558 fija las normas técnicas operativas de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria. Ese esquema piramidal garantiza coherencia sistémica sin exigir la reforma de la SAFCO —cuya vigencia y prestación técnica son reconocidas como sólidas por la doctrina y la práctica institucional boliviana.

6.11 La Reforma de la Ley N.º 843 para construir una Ley General Tributaria

La instrumentalización de la ley presupuestaria como vehículo de reforma tributaria no ocurre en el vacío: ocurre en parte porque la Ley N.º 843 — texto ordenado vigente que regula el sistema tributario boliviano— no contiene una habilitación expresa que autorice a la LPGE a modificar determinados parámetros cuantitativos de los impuestos dentro de rangos preestablecidos ni un catálogo claro de las materias tributarias reservadas al procedimiento legislativo ordinario. Esa laguna normativa genera la tentación de utilizar la LPGE para modificar subrepticamente el sistema tributario cuando la reforma ordinaria resulta políticamente costosa.

La obra propone que la reforma de la Ley N.º 843 incorpore los siguientes elementos:

Primera — Habilitación expresa y delimitada para la ley presupuestaria. La Ley N.º 843 debe autorizar expresamente a la LPGE para ajustar determinados parámetros cuantitativos de los impuestos indirectos — alícuotas del ICE dentro de rangos fijados previamente, actualizaciones del ITF conforme al IPC dentro de una banda predeterminada— siempre que: (i) la propia Ley N.º 843 establezca los rangos dentro de los cuales el ajuste puede operar; (ii) el ajuste tenga vigencia estrictamente anual; y (iii) el impacto fiscal del ajuste esté cuantificado en el presupuesto de ingresos del ejercicio. Esta habilitación reproduce la lógica del artículo 134.7 CE española — que permite la modificación de tributos por la ley de presupuestos cuando la ley tributaria sustantiva así lo prevea expresamente— adaptada al sistema boliviano.

Segunda — Catálogo taxativo de reserva de ley tributaria material. La Ley N.º 843 debe incorporar un catálogo de las materias tributarias cuya creación, modificación o supresión queda reservada exclusivamente al procedimiento legislativo ordinario: hecho imponible, base imponible, alícuota, sujeto pasivo, exenciones de carácter estructural, beneficios fiscales permanentes y régimen sancionatorio tributario. Ese catálogo opera como barrera normativa que el test de conexidad puede invocar bajo el Filtro 4 para clasificar como contenido prohibido cualquier disposición presupuestaria que lo vulnere.

Tercera — Principio de cuantificación obligatoria del gasto tributario. Toda exención, bonificación o beneficio fiscal —ya sea incorporado en la Ley N.º 843, en la LPGE o en ley

especial— debe cuantificarse anualmente en el presupuesto de ingresos como menor recaudación, siguiendo la práctica de los países con presupuestos de gasto tributario consolidados (España, Colombia, México, Chile). La cuantificación obligatoria del gasto tributario permite a la Asamblea y a la ciudadanía evaluar el costo fiscal de cada exención y detectar las que han sido incorporadas subrepticamente por vía presupuestaria sin debate parlamentario real.

Cuarta — Prohibición expresa de modificación tributaria por ley presupuestaria fuera de los supuestos habilitados. La Ley N.º 843 debe incorporar una cláusula prohibitiva que cierre el sistema: “Quedan prohibidas las modificaciones a los elementos esenciales de los tributos regulados en la presente ley mediante la Ley del Presupuesto General del Estado, salvo en los supuestos expresamente habilitados por las disposiciones de cada tributo”. Esta cláusula opera como refuerzo legislativo de la reserva de ley tributaria del artículo 323.II CPE y proporciona base normativa adicional al Filtro 4 del test de conexidad.

6.12 La reforma del sistema de control jurisdiccional (Ley del TCP y Código Procesal Constitucional)

La instauración del control previo obligatorio del contenido de las leyes presupuestarias —propuesto en el artículo 321 bis. V CPE— requiere el desarrollo procedimental en la Ley N.º 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y en el Código Procesal Constitucional (Ley N.º 254). Las reformas propuestas articulan un sistema de control jurisdiccional con tres niveles de intervención: previo, sumario y ordinario.

6.12.1 Control previo obligatorio mediante nuevo procedimiento de verificación presupuestaria

La Ley N.º 254 debe incorporar un nuevo capítulo —“Del control previo de constitucionalidad de las Leyes del Presupuesto General del Estado”— que regule el procedimiento conforme a los siguientes elementos.

Legitimación activa: El Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional debe remitir obligatoriamente al TCP el proyecto de LPGE sancionado por la Asamblea —o el proyecto del Ejecutivo que entrará en vigor por aprobación automática— al menos diez días hábiles antes de su promulgación o entrada en vigencia.

Plazo de pronunciamiento: El TCP dispone de diez días hábiles para emitir dictamen vinculante. Durante ese plazo, el proyecto no puede ser promulgado. El incumplimiento del plazo por parte del TCP —circunstancia que en todo caso debe ser excepcional— produce el efecto de que el proyecto se considera constitucionalmente compatible con el contenido del artículo 321 bis CPE, pero sin que esa compatibilidad presunta impida acciones de inconstitucionalidad posteriores por otras causas.

Contenido del dictamen: El TCP examina si el proyecto contiene disposiciones que configuren contenido prohibido conforme al artículo 321 bis CPE. No examina la oportunidad política ni la pertinencia económica de las asignaciones presupuestarias — que pertenecen a la discrecionalidad legislativa—, sino exclusivamente la admisibilidad constitucional del contenido normativo extra— presupuestario. El dictamen

declara la constitucionalidad del proyecto en su integridad, o la inconstitucionalidad de disposiciones específicas que deben ser suprimidas antes de la promulgación, con indicación del filtro del test de conexidad que no superan.

Efecto del dictamen: El dictamen vinculante de inconstitucionalidad obliga al Ejecutivo a promulgar la ley sin las disposiciones expulsadas. Si el Ejecutivo se niega a suprimir las disposiciones señaladas, el TCP puede emitir un auto de cumplimiento forzoso y ordenar la publicación del texto depurado en la Gaceta Oficial.

Recursos contra el dictamen: Las disposiciones declaradas inconstitucionales por el TCP en control previo pueden ser presentadas por el Ejecutivo como proyectos de ley separados mediante el procedimiento ordinario. No procede recurso alguno contra el dictamen ante el propio TCP, pero el Ejecutivo puede acudir ante el Pleno del TCP si considera que el dictamen preliminar emitido por una Sala ha incurrido en error manifiesto de interpretación constitucional.

6.12.2 Control sumario: acción de inconstitucionalidad presupuestaria especial

Para las disposiciones que eventualmente escapen al control previo —por deficiencias en el procedimiento de remisión, por complejidad que haga difícil su identificación en el plazo perentorio, o por haberse incorporado en una LPGE promulgada antes de la entrada en vigor del control previo—, el Código Procesal Constitucional debe regular una Acción de Inconstitucionalidad Presupuestaria Especial con las siguientes características:

Legitimación activa reforzada: Pueden interponer la acción: (i) cualquier ciudadano o ciudadana directamente afectado/a por la disposición impugnada; (ii) el Defensor del Pueblo; (iii) la Contraloría General del Estado; (iv) cualquier organización de la sociedad civil con personería jurídica reconocida; (v) cualquier colegio profesional con interés legítimo en la materia regulada; (vi) cualquier organización indígena originaria campesina afectada; y (vii) cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta legitimación activa ampliada replica la práctica del Conseil Constitutionnel francés y supera la legitimación restrictiva del sistema boliviano vigente, que limita la acción de inconstitucionalidad abstracta a actores institucionales específicos.

Plazo de resolución: El TCP debe resolver la Acción de Inconstitucionalidad Presupuestaria Especial en un plazo máximo de sesenta días hábiles desde la admisión — significativamente inferior al plazo ordinario, que puede extenderse por más de veinticuatro meses—. La celeridad es un requisito estructural de la eficacia del control: las disposiciones presupuestarias inconstitucionales producen sus efectos más perjudiciales durante el año de vigencia del instrumento, de modo que un control que opera después de ese año llega inevitablemente tarde.

Medida cautelar: Admitida la acción, el TCP puede ordenar la suspensión provisional de la disposición impugnada cuando concurren los siguientes requisitos acumulativos: (i) apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) acreditada mediante la *prima facie* falla de al menos uno de los cinco filtros del test de conexidad; y (ii) peligro en la demora (*periculum*

in mora) derivado de los efectos jurídicos irreversibles que la disposición produce durante su período de vigencia. La suspensión provisional es especialmente importante para las disposiciones que modifican regímenes tributarios, porque los ajustes recaudatorios derivados de la inconstitucionalidad de esas disposiciones son de muy difícil reversión si se adoptan después del cierre del ejercicio fiscal.

Sentencias interpretativas y modulación de efectos temporales: El TCP debe estar expresamente facultado para dictar sentencias interpretativas —que declaran la constitucionalidad de una disposición únicamente en la interpretación conforme a la Constitución— y sentencias de inconstitucionalidad con modulación de efectos temporales —que fijan una fecha diferida para que la inconstitucionalidad produzca sus efectos, permitiendo al legislador adoptar las medidas transitorias necesarias para evitar el vacío normativo—. Esa facultad, ya reconocida implícitamente por la jurisprudencia del TCP, debe codificarse expresamente para la materia presupuestaria.

6.12.3 Control ordinario: fortalecimiento de la acción de inconstitucionalidad abstracta y concreta

El procedimiento ordinario de control de constitucionalidad —acción de inconstitucionalidad abstracta y concreta regulada en el Código Procesal Constitucional— debe mantenerse como vía residual para las disposiciones presupuestarias que no hayan sido objeto de control previo ni de la Acción Especial. Las siguientes reformas fortalecerían su eficacia para la materia presupuestaria:

Presunción iuris tantum de inconstitucionalidad para el

contenido prohibido. La Ley N.º 254 debe incorporar una presunción iuris tantum de inconstitucionalidad para las disposiciones de la LPGE que prima facie fallan cualquiera de los filtros del test de conexidad. Esa presunción invierte la carga de la prueba: el Estado debe demostrar la constitucionalidad de la disposición, no el accionante su inconstitucionalidad. Esta inversión es dogmáticamente justificable porque las disposiciones de contenido prohibido representan una derogación del régimen ordinario de producción legislativa, y en derecho constitucional las derogaciones del sistema ordinario de fuentes se presumen inadmisibles hasta que se demuestre su justificación constitucional suficiente.

Criterios jurisprudenciales específicos para el control de leyes presupuestarias. El Código Procesal Constitucional debe incorporar una sección que codifique los criterios jurisprudenciales del TCP en materia presupuestaria: presunción de constitucionalidad del contenido necesario, escrutinio estricto del contenido eventual, presunción de inconstitucionalidad del contenido prohibido. Esa codificación proporciona previsibilidad al sistema y reduce el riesgo de oscilaciones jurisprudenciales como las documentadas en el Capítulo IV.

6.13 La reforma de la Ley General Tributaria y la Articulación con el sistema presupuestario

La arquitectura de contención que la obra propone no puede limitarse a las reformas presupuestarias stricto sensu: debe extenderse al sistema tributario boliviano, que ha sido el principal campo de batalla de la instrumentalización presupuestaria documentada en el Capítulo V. La siguiente tabla sintetiza las modificaciones específicas del sistema tributario

boliviano producidas mediante leyes presupuestarias entre 2010 y 2025, junto con su clasificación conforme al test de coxidad funcional directa:

Modificación tribu- taria	LPGE que la intro- dujo	F i l t r o que falla	Estado en 2026
Imprescriptibilidad de la ejecución y la deuda tributaria (Art. 59 CTB)	Ley N.º 291/PGE 2012, D.A. Quinta	Filtros 1, 2, 3 y 4	Vigente (laguna jurisdiccional)
Nuevos plazos de prescripción (Art. 60 CTB)	Leyes N.º 291 y 317/PGE 2013	Filtros 2 y 4	Vigente
Bancarización obligatoria — Bs 50.000 (Art. 66.11 CTB)	Ley N.º 062/LPGE 2011	Filtros 3 y 4	Vigente
Tipos penales tributarios — Art. 177 ter CTB	Ley N.º 317/PGE 2013	Filtros 3 y 4	Expulsado (SCP 0100/2014)
Tipo penal — Art. 177 quáter CTB	Ley N.º 317/PGE 2013	Filtros 3 y 4	Vigente (laguna jurisdiccional)
Supresión conciliación penal tributaria (Art. 189 CTB)	Ley N.º 317/PGE 2013	Filtros 3 y 4	Vigente (laguna jurisdiccional)
IVME — transitorio convertido en permanente	Ley N.º 291/PGE 2012	Filtros 3 y 4	Sin vigencia (venció el plazo)
ITF — extensión hasta 2028	Ley N.º 1546/LPGE 2024	Filtros 2 y 4	Vigente (laguna jurisdiccional)
ICE — ampliación objeto imponible	Múltiples LPGE	Filtros 3 y 4	Vigente (laguna jurisdiccional)
AA— IUE Financiero — duplicación alícuota 12,5% → 25%	Ley N.º 1356/LPGE 2021	Filtros 2, 3 y 4	Improcedencia por forma (votos disidentes por inconstitucionalidad) (SCP 0077/2023)
IVA — limitación cómputo crédito fiscal combustibles (70%)	Leyes N.º 317 y 1356	Filtros 3 y 4	Vigente
Exención IVA maqui- naria industrial — in- definida	Leyes N.º 1356, 1546	Filtros 3 y 4	Vigente

Incentivos sector energético YPFB	Ley N.º 1613/LPGE 2025	Filtro 2 (vigencia indefinida)	Vigente
-----------------------------------	------------------------	--------------------------------	---------

La tabla revela un acervo de inconstitucionalidades latentes de considerable dimensión: más de una docena de modificaciones tributarias incorporadas mediante leyes presupuestarias continúan vigentes sin que el TCP haya examinado su constitucionalidad. La corrección de esas inconstitucionalidades latentes puede operar por tres vías no excluyentes:

Vía jurisdiccional directa: Acciones de inconstitucionalidad abstracta o acciones de inconstitucionalidad presupuestaria especiales —conforme a la propuesta previamente referida— contra cada una de las disposiciones identificadas como contenido prohibido, priorizando aquellas con mayor impacto sobre el sistema tributario y los derechos de los contribuyentes.

Vía legislativa correctora: Aprobación de una ley ordinaria de “saneamiento tributario” que recodifique en un instrumento legislativo adecuado —con debate parlamentario ordinario y participación ciudadana— todas las modificaciones tributarias sustantivas que actualmente residen en disposiciones de leyes presupuestarias, dotándolas de la legitimidad democrática que su incorporación presupuestaria no garantizó.

Vía reglamentaria: Para las modificaciones de menor entidad que no requieren rango de ley, su depuración del sistema normativo mediante instrumento reglamentario apropiado, con notificación pública de la corrección y publicación del

texto coordinado de la Ley N.º 843 y del Código Tributario que refleje el estado normativo resultante.

6.14 La Oficina parlamentaria de presupuesto: diseño institucional y funciones

El desequilibrio técnico entre el Órgano Ejecutivo — que cuenta con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el Banco Central de Bolivia y el Servicio de Impuestos Nacionales como fuentes de asesoría técnica especializada en la elaboración del presupuesto— y la Asamblea Legislativa Plurinacional — que carece de infraestructura técnica equivalente para el análisis presupuestario— constituye una de las causas estructurales más profundas de la desviación documentada. Sin capacidad técnica, el control parlamentario del presupuesto se reduce a un ejercicio de convalidación política, y el mecanismo de aprobación automática del artículo 158.I.11 CPE se convierte en la norma antes que en la excepción.

La solución estructural exige la creación de una Oficina Parlamentaria de Presupuesto (OPP) como entidad técnica autónoma de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con las siguientes características institucionales:

6.14.1 Naturaleza jurídica y autonomía

La OPP se crea mediante ley especial aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional como entidad técnica autónoma, dotada de: (i) autonomía de gestión presupuestaria — su presupuesto es aprobado por la Asamblea y no puede ser modificado por el Ejecutivo— ; (ii) autonomía técnica — sus análisis y dictámenes no pueden ser objeto de instrucciones

del Ejecutivo ni de los grupos parlamentarios— ; (iii) estabilidad de su cuerpo técnico — el Director y los analistas principales tienen mandatos fijos de cinco años renovables, no coincidentes con los ciclos electorales— ; y (iv) independencia informativa — tiene acceso irrestricto a todas las bases de datos presupuestarias y fiscales del MEFP, el BCB, el SIN y la Aduana Nacional bajo obligación de confidencialidad.

6.14.2 Funciones

Las funciones de la OPP se agrupan en tres categorías que cubren el ciclo presupuestario completo:

Funciones preventivas: Análisis técnico del proyecto de LPGE presentado por el Ejecutivo, aplicando el test de conexión funcional directa a cada disposición del articulado y produciendo un Dictamen Técnico de Admisibilidad Constitucional que las comisiones parlamentarias deben considerar antes de votar el presupuesto. Proyección independiente de ingresos y gastos del ejercicio, incluyendo análisis de sensibilidad ante diferentes escenarios macroeconómicos. Cuantificación del gasto tributario asociado a las exenciones y beneficios fiscales vigentes y propuestos.

Funciones de seguimiento: Monitoreo en tiempo real de la ejecución presupuestaria, con informes mensuales de alerta temprana para las comisiones parlamentarias cuando la ejecución del gasto en áreas priorizadas por el artículo 321.II CPE se desvíe significativamente de lo programado. Análisis de las modificaciones presupuestarias ejecutivas durante el ejercicio, verificando su conformidad con los límites establecidos en la Ley Marco.

Funciones retrospectivas: Evaluación anual del resultado fiscal efectivo versus el proyectado, con análisis de las causas de las desviaciones. Análisis del impacto de las disposiciones de contenido eventual de la LPGE sobre el ordenamiento jurídico permanente, con recomendaciones sobre cuáles disposiciones deberían codificarse en legislación sustantiva y cuáles deberían simplemente extinguirse al cierre del ejercicio.

6.14.3 Modelos comparados

La propuesta de crear una OPP boliviana se inspira en la experiencia de instituciones homólogas en la región que han demostrado su eficacia como herramientas de contención del hiperpresidencialismo presupuestario: la Oficina de Presupuesto del Congreso del Perú — creada en 2003 y consolidada como referente técnico en el análisis de políticas fiscales y presupuestarias del Congreso peruano— ; la Dirección de Presupuestos del Congreso Nacional de Chile; y, en el ámbito comparado, la Congressional Budget Office (CBO) de los Estados Unidos, modelo clásico de institución presupuestaria parlamentaria con autoridad técnica reconocida.

La clave de la eficacia de esas instituciones no reside únicamente en su dotación técnica, sino en su autonomía institucional efectiva: la CBO, por ejemplo, produce proyecciones que con frecuencia contradicen las del Ejecutivo, y esas proyecciones son tomadas en serio por el Congreso precisamente porque no responden a ninguna presión política. La OPP boliviana solo cumplirá su función si goza de un nivel equivalente de independencia técnica respecto del MEFP y de los grupos parlamentarios.

6.15 La Contraloría General del Estado: Fortalecimiento del Control Externo Posterior

El diseño institucional de contención de la desviación presupuestaria no puede limitarse a los controles ex ante — constitucional, parlamentario, jurisdiccional previo— y a los controles durante la ejecución —OPP, comisiones parlamentarias—: requiere también el fortalecimiento del control externo posterior, función que en Bolivia corresponde a la Contraloría General del Estado conforme a los artículos 213 a 216 CPE y a la propia Ley N.º 1178 SAFCO.

El control de la Contraloría sobre las LPGE ha exhibido, durante el período 2020–2025, una capacidad de detección técnica superior a la del control parlamentario —los informes de auditoría financiera de la Contraloría han identificado irregularidades que las comisiones de hacienda pasaron por alto—, pero una capacidad de corrección muy limitada: los informes de la Contraloría son remitidos al MEFP para descargo, y la cadena de responsabilidades administrativas derivadas de esos informes rara vez produce correcciones efectivas del ordenamiento jurídico.

La obra propone tres reformas al régimen de la Contraloría en materia presupuestaria:

Primera: La Contraloría debe estar expresamente facultada para emitir un Dictamen del proyecto de LPGE antes de su presentación a la Asamblea, identificando las disposiciones que prima facie configuran contenido prohibido. Ese dictamen no tiene efecto vinculante sobre el Ejecutivo — que es libre de mantener en el proyecto las disposiciones señala-

das—, pero es público y debe ser considerado por las comisiones parlamentarias durante el examen del proyecto.

Segunda: Los informes de auditoría de la Contraloría que identifiquen disposiciones de leyes presupuestarias promulgadas que configuran contenido prohibido deben ser remitidos automáticamente al TCP para que el Tribunal evalúe si ejerce de oficio la Acción de Inconstitucionalidad Presupuestaria Especial. Este mecanismo de activación jurisdiccional por informe de auditoría no existe en el ordenamiento boliviano vigente y representaría una innovación institucional de primer orden.

Tercera: La Contraloría debe publicar anualmente un Informe de Integridad Presupuestaria que aplique el test de conexidad funcional directa a la totalidad de las disposiciones adicionales de la LPGE del ejercicio precedente, clasificándolas como contenido necesario, eventual admisible o prohibido, y señalando las que no han sido objeto de control jurisdiccional. Ese informe anual operará como mecanismo de responsabilidad y como base de evidencia para las acciones de inconstitucionalidad que organizaciones de la sociedad civil puedan interponer.

6.16 El escenario comparado: lecciones de la reforma presupuestaria en américa latina

El diagnóstico y las propuestas formuladas hasta aquí adquieren mayor profundidad cuando se contrastan con las experiencias de países latinoamericanos que han enfrentado problemas análogos de instrumentalización de la ley presupuestaria y han desarrollado mecanismos institucionales de

contención. El análisis comparado no tiene como propósito la transferencia mecánica de instituciones: tiene como propósito identificar los factores de éxito y fracaso de las reformas adoptadas en contextos institucionales y constitucionales con características comparables a las de Bolivia.

6.16.1 El Caso colombiano: la jurisprudencia de la corte constitucional como motor de reforma

Colombia presenta el caso más relevante de desarrollo jurisprudencial del test de conexidad como mecanismo de control del contenido de la ley presupuestaria en América Latina, en tal sentido, la Sentencia C— 006/12 de la Corte Constitucional colombiana — citada explícitamente por el TCP boliviano en la SCP 2056/2012— estableció que “en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de las disposiciones presupuestarias debe circunscribirse al objeto de la ley y no rebasar el fin que con ella se persigue”, sentando el primer estándar latinoamericano de conexidad presupuestaria.

La experiencia colombiana muestra que la jurisprudencia constitucional puede ser un motor eficaz de reforma del comportamiento legislativo en materia presupuestaria cuando el tribunal constitucional ejerce el control con consistencia y predictibilidad. La oscilación pendular que el Capítulo IV documentó en la jurisprudencia del TCP boliviano —de la contención de 2012–2015 a la permisividad de 2016–2022 y al retorno parcial de 2023–2025— contrasta con la mayor estabilidad doctrinal de la Corte Constitucional colombiana, que ha mantenido una línea de escrutinio estricto del contenido de la ley de presupuesto con pocas oscilaciones desde 2012.

La lección colombiana para Bolivia es clara, ciertamente, la consistencia jurisprudencial es un bien público constitucional cuyo valor supera el de cualquier solución ad hoc. El test de conexidad funcional directa que la obra propone no es solo un instrumento técnico: es una herramienta de producción de consistencia jurisprudencial, porque al formalizar los criterios de calificación del contenido presupuestario reduce la discrecionalidad del TCP y hace más difícil — aunque no imposible— la adopción de virajes doctrinales como el de la SCP 0028/2016.

6.16.2 El caso brasileño: los límites estructurales del gasto como contención

Brasil adoptó en 2016, mediante la Enmienda Constitucional N.º 95, un techo de gasto (teto de gastos) que congeló en términos reales el gasto público federal durante veinte años — aunque la Emenda Constitucional N.º 126/2022 suavizó su rigidez—. Ese mecanismo no se dirige específicamente al problema del contenido prohibido de la ley presupuestaria — que en Brasil también existe, aunque con menor intensidad que en Bolivia—, sino al problema de la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

La lección brasileña más relevante para Bolivia no es el instrumento específico del techo de gasto — cuya rigidez extrema ha sido objeto de crítica por sus efectos sobre el gasto social— sino el principio subyacente: la convicción de que los límites constitucionales cuantitativos al gasto público son una condición necesaria, aunque no suficiente, para la sostenibilidad del modelo de Estado social. La propuesta de reforma del artículo 322 CPE formulada en el apartado 6.9 recoge ese prin-

cipio, adaptándolo a las características del modelo económico plural boliviano.

6.16.3 El caso peruano: la independencia institucional como factor crítico

La experiencia peruana ilustra, en sentido inverso, los riesgos de las reformas institucionales que no garantizan la independencia efectiva de los órganos de control. El Tribunal Constitucional peruano — que en los años noventa y dos mil ejerció un control relativamente estricto sobre el contenido de las leyes presupuestarias— vio comprometida esa función durante los períodos de mayor concentración ejecutiva, cuando la designación de magistrados políticamente afines al Ejecutivo redujo su capacidad de pronunciamiento crítico.

La lección peruana para la propuesta boliviana es directa: cualquier reforma del sistema de control jurisdiccional del presupuesto que no aborde simultáneamente el problema de la independencia efectiva del TCP — mediante reformas al sistema de designación de magistrados que prioricen la meritocracia y el pluralismo ideológico— corre el riesgo de reproducir la oscilación pendular que el Capítulo IV documentó, por lo cual la reforma del sistema de designación de los magistrados del TCP, que excede el alcance específico del presente análisis presupuestario, pero que la obra señala como condición institucional necesaria para su eficacia, es una tarea pendiente de primer orden para el constitucionalismo boliviano.

6.16.4 El caso argentino: la ley de administración financiera como marco de referencia

La Ley N.º 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional — promulgada en 1992 y continuamente actualizada— constituye el modelo más elaborado de legislación presupuestaria de mediano rango en América Latina, su estructura es comparable a la de la Ley Marco del Presupuesto Público propuesta para Bolivia en este libro. Dicho instrumento define el contenido del presupuesto nacional, regula el ciclo presupuestario completo, establece principios de transparencia y acceso a la información, y crea organismos de control técnico especializados.

La experiencia argentina muestra, no obstante, que incluso una legislación presupuestaria técnicamente sofisticada puede ser instrumentalizada si el contexto político— institucional favorece la concentración ejecutiva y los órganos de control carecen de independencia efectiva. El período 2019–2023 en Argentina vio la multiplicación de decretos de necesidad y urgencia y de superpoderes presupuestarios que en la práctica vaciaron de contenido el marco normativo de la Ley N.º 24.156. Esta experiencia demuestra que la norma material debe acompañarse de herramientas operativas de control, por ello, en el caso boliviano, se requiere un instrumento técnico que proporcione la información necesaria para respaldar el test de conexidad, por lo cual ese instrumento es la memoria de impacto fiscal y normativo que el presente capítulo propone como obligación legal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para cada disposición de contenido eventual incluida en el proyecto de ley del PGE remitido a la Asamblea.

La memoria de impacto debe cuantificar: (i) el impacto en ingresos o gastos del ejercicio fiscal; (ii) el impacto en ejercicios futuros, en caso de disposiciones plurianuales o susceptibles de prórroga; (iii) las leyes especiales afectadas por la disposición; (iv) las alternativas consideradas y descartadas, con explicación de las razones técnicas que justifican la inclusión en la ley del PGE en lugar de tramitar como reforma de ley especial; y (v) la justificación de la conexidad funcional directa mediante referencia expresa a la partida presupuestaria del Tomo I o II que la disposición operativiza.

La exigencia de esa memoria — que se propone incorporar mediante norma expresa en la Ley Marco del Presupuesto Público cuya aprobación se plantea en el apartado 6.4.2— transformaría la actual asimetría informativa entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia presupuestaria: si el Ejecutivo debe justificar documentalmente la conexidad de cada disposición eventual antes de presentar el proyecto de ley, y si esa justificación es pública y contrastable por la ciudadanía y por los asesores de las comisiones parlamentarias, el espacio para la infiltración de contenido prohibido bajo la cobertura de la complejidad técnica del documento presupuestario se reduce significativamente.

6.17 Propuestas de reforma: el sistema articulado de corrección normativa e institucional

6.17.1 Reforma constitucional El Artículo 321 bis de la CPE

La naturaleza de la afección diagnosticada y descrita en — una desviación estructural que opera en el nivel más elevado del ordenamiento jurídico, el de la ley formal aprobada por

el Parlamento con respaldo constitucional aparente— reclama una corrección que opere también en el nivel constitucional. Una modificación de la Ley 2042 o una resolución interpretativa del TCP, aunque necesarias e importantes, resultarían insuficientes si no van acompañadas de una reforma del texto constitucional que incorpore, de forma expresa y vinculante, los límites materiales al contenido de la ley presupuestaria que la práctica legislativa de seis años ha demostrado que el ordenamiento boliviano no puede garantizar mediante la interpretación de los preceptos constitucionales vigentes.

La propuesta de reforma constitucional se articula en torno a la incorporación de un nuevo artículo 321 bis a la Constitución Política del Estado, ubicado sistemáticamente entre el artículo 321 — que consagra el principio de sujeción universal al presupuesto— y el artículo 322 — que regula los límites al endeudamiento público externo—. El texto propuesto del artículo 321 bis es el siguiente:

“Artículo 321 bis. I. La Ley del Presupuesto General del Estado contendrá exclusivamente disposiciones relativas a la administración económica y financiera del Estado, la determinación del gasto e inversión públicos, la previsión de ingresos, la gestión de la deuda pública y las normas instrumentales estrictamente necesarias para la ejecución presupuestaria de la gestión fiscal correspondiente.

II. La Ley del Presupuesto General del Estado no podrá: (1) crear tributos, ni modificar los elementos esenciales de tributos existentes, salvo habilitación expresa contenida en ley tributaria sustantiva que

autorice al legislador presupuestario a ajustar anualmente parámetros cuantitativos del tributo dentro de rangos previamente fijados por ley; (2) establecer exenciones, beneficios o incentivos fiscales de carácter permanente o plurianual; (3) crear, modificar o suprimir beneficios de seguridad social, pensiones no contributivas o transferencias condicionadas de carácter permanente; (4) tipificar infracciones, establecer sanciones administrativas o tributarias, ni modificar procedimientos sancionatorios; (5) modificar leyes orgánicas, leyes sectoriales especiales o leyes tributarias sustantivas, salvo mediante derogación expresa y específica del precepto modificado con indicación precisa del texto que lo sustituye; (6) delegar al Órgano Ejecutivo facultades normativas para configurar elementos esenciales de tributos, beneficios fiscales, regímenes especiales o competencias institucionales sin criterios objetivos, límites cuantitativos y temporales precisos, y mecanismos de control legislativo sobre el ejercicio de la facultad delegada.

III. Las disposiciones de contenido eventual legítimo incluidas en la Ley del Presupuesto General del Estado tienen vigencia estrictamente anual y no generan efectos jurídicos ni obligaciones que se extiendan más allá del ejercicio fiscal para el cual la ley fue aprobada.

IV. La Asamblea Legislativa Plurinacional no podrá sancionar la Ley del Presupuesto General

del Estado mediante el mecanismo de aprobación automática previsto en el artículo 158.I.11 cuando el proyecto remitido por el Órgano Ejecutivo contenga disposiciones que se encuadren en las prohibiciones del Parágrafo II del presente artículo. En este supuesto, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitirá dictamen previo vinculante dentro del plazo de diez días hábiles a partir de la recepción del proyecto, identificando las disposiciones inconstitucionales que deberán ser suprimidas antes de la promulgación. Las disposiciones no suprimidas carecerán de validez jurídica.

V. El Tribunal Constitucional Plurinacional ejercerá control previo de constitucionalidad sobre la Ley del Presupuesto General del Estado de conformidad con lo establecido en la ley específica que regule dicho control.”

Los cinco párrafos del artículo 321 bis propuesto responden a motivaciones dogmáticas precisas que conviene explicitar. El parágrafo I constitucionaliza la función específica de la ley presupuestaria mediante una formulación que recoge la taxonomía funcional de la SCP 1911/2013 y la eleva al nivel constitucional, dotándola de la rigidez normativa que el procedimiento legislativo ordinario no ha podido garantizar. El parágrafo II enumera el catálogo de contenido prohibido de forma taxativa y precisa, en correspondencia con las cinco categorías de desviación documentadas en el Capítulo V, cerrando los espacios de interpretación expansiva que la SCP 0028/2016 había abierto. El parágrafo III constitucionaliza la anualidad de

las disposiciones eventuales, eliminando la doctrina de la ultraactividad del ámbito eventual que la SCP 0028/2016 había introducido. El párrafo IV crea una garantía procedimental que neutraliza el riesgo de la imposición ejecutiva encubierta mediante la aprobación automática: ninguna disposición de contenido prohibido puede adquirir vigencia por el mero transcurso del plazo. El párrafo V habilita el control previo de constitucionalidad que el apartado 6.4.3 desarrolla.

El procedimiento de reforma previsto en el artículo 411 de la CPE — que para las reformas parciales exige aprobación por dos tercios de miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional seguida de referendo constitucional aprobatorio— impone exigencias políticas de alta intensidad que el presente capítulo no ignora. La propuesta de artículo 321 bis no pretende ser una solución de implementación inmediata en el corto ciclo político, sino el referente normativo hacia el que deben orientarse, progresivamente, tanto la reforma legislativa ordinaria como la construcción jurisprudencial del TCP. Que la SCP 0017/2025 se aproximara a la ratio del párrafo I y del párrafo IV sin reformas constitucionales de por medio demuestra que el Tribunal está en condiciones de avanzar jurisprudencialmente hacia esas posiciones con las herramientas interpretativas que el texto constitucional vigente ya proporciona.

Propuesta complementaria — Límites constitucionales al endeudamiento. El artículo 322 de la CPE vigente establece la reserva de ley para la contratación de deuda pública externa, pero no fija límites cuantitativos al endeudamiento ni reglas de equilibrio estructural análogas a las que los sistemas

constitucionales más avanzados de la región han incorporado, así también la doctrina comparada — con particular referencia a las experiencias de Colombia (Acto Legislativo 03/2011), Brasil (artículo 167 de la Constitución de 1988) y Chile (marco de balance estructural)— proporciona modelos institucionales que Bolivia podría adaptar a sus condiciones macroeconómicas específicas. La propuesta consiste en incorporar al artículo 322 un nuevo párrafo que establezca: (a) un límite máximo de deuda pública consolidada del sector público, por ejemplo del 50% del PIB; (b) un límite máximo de déficit fiscal anual, por ejemplo del 3% del PIB; (c) una regla de equilibrio estructural que permita superar esos límites únicamente en situaciones de emergencia económica o natural expresamente declaradas por la Asamblea Legislativa; y (d) un mecanismo de corrección automática que obligue al Ejecutivo a presentar un plan de ajuste fiscal cuando la deuda pública supere el límite constitucional.

6.17.2 Reforma legislativa hacia una Ley Marco del Presupuesto Público

La reforma constitucional propuesta en el apartado anterior requiere, para desplegarse plenamente en la práctica legislativa cotidiana, un desarrollo legislativo de igual alcance que sustituya la obsoleta Ley 2042 de Administración Presupuestaria de 2000 — norma anterior a la Constitución de 2009, que no regula el contenido admisible de la ley del PGE ni establece mecanismos de control del contenido eventual— por una Ley Marco del Presupuesto Público que incorpore los principios del artículo 321 bis propuesto y los operacionalice en reglas técnicas precisas aplicables a cada ciclo presupuestario.

El contenido mínimo de la Ley Marco del Presupuesto Público debe articularse en torno a los siguientes ejes estructurales:

Eje 1 — Definición reglada de los tres tipos de contenido. Un capítulo específico de la Ley Marco debe definir con precisión técnica el contenido nuclear, el contenido eventual legítimo y el contenido prohibido, proporcionando ejemplos ilustrativos y criterios de clasificación objetivos que guíen tanto al Ejecutivo en la elaboración del proyecto de ley como a las comisiones parlamentarias en su examen. La definición de contenido prohibido debe reproducir, en términos normativos precisos, el catálogo del Parágrafo II del artículo 321 bis propuesto, añadiendo criterios de interpretación que precisen los casos límite.

Eje 2 — Codificación del test de conexidad funcional directa. El artículo correspondiente de la Ley Marco debe codificar el test desarrollado en el apartado 6.3.2, estableciendo que las comisiones de presupuesto de la Cámara de Diputados y del Senado deben aplicarlo al examinar cada disposición del proyecto de ley del PGE, con la obligación de emitir informe técnico fundado sobre la constitucionalidad de cada disposición eventual y de formular objeción formal razonada frente a las disposiciones que configuren contenido prohibido.

Eje 3 — Memoria de impacto fiscal y normativo. La Ley Marco debe establecer como obligación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la elaboración y presentación, junto con cada proyecto de ley del PGE, de una memoria de impacto fiscal y normativo que responda a los cinco puntos enumerados en el apartado 6.3.4. La omisión o insuficiencia de

la memoria debe configurar un vicio de inconstitucionalidad formal del proyecto, susceptible de invocar en sede de control previo de constitucionalidad.

Eje 4 — Límite cuantitativo al contenido eventual. La Ley Marco debe establecer que las disposiciones de contenido eventual no pueden exceder del 20% del total de artículos y disposiciones de la ley del PGE. El incumplimiento de ese límite cuantitativo activa automáticamente el control previo obligatorio del TCP. Ese límite cuantitativo — aunque convencional en su cifra específica— envía una señal inequívoca al legislador presupuestario sobre la naturaleza fundamentalmente financiera del instrumento que está aprobando.

Eje 5 — Prohibición de prórroga automática. La Ley Marco debe establecer expresamente que ninguna disposición eventual de la ley del PGE puede ser prorrogada automáticamente mediante simple remisión al ejercicio siguiente — dispositivo que el Capítulo V documentó como mecanismo recurrente para perpetuar decisiones supuestamente temporales—, sino que debe ser objeto de reevaluación legislativa específica con nueva memoria de impacto. Si una disposición eventual se reitera durante tres ejercicios consecutivos, se presume que tiene carácter estructural y debe tramitarse como reforma de ley especial.

Eje 6 — Participación ciudadana en el proceso presupuestario. Conforme al artículo 241 de la CPE, la Ley Marco debe incorporar mecanismos de participación ciudadana en la elaboración y control del presupuesto, que incluyan: audiencias públicas obligatorias durante la tramitación del proyecto de ley del PGE en la Asamblea Legislativa; publicación anticipada

del proyecto — con un plazo mínimo de quince días antes de su debate en comisiones— en el sitio web de la Asamblea con acceso libre a los ciudadanos; obligación de las comisiones de presupuesto de responder fundadamente a las observaciones técnicas presentadas por organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales y universidades públicas; y elaboración y publicación de una versión ciudadana de la ley del PGE en lenguaje accesible, dentro de los quince días siguientes a su promulgación.

Eje 7 — Oficina Parlamentaria de Presupuesto. La Ley Marco debe crear la Oficina Parlamentaria de Presupuesto — dotada de autonomía técnica y financiera respecto de cualquier fracción parlamentaria— con las siguientes funciones: elaborar análisis independiente del proyecto de ley del PGE presentado por el Ejecutivo, identificando disposiciones de contenido prohibido y cuantificando su impacto fiscal; emitir opinión técnica sobre las memorias de impacto presentadas por el MEFP; asistir a las comisiones de presupuesto en la aplicación del test de conexidad funcional directa; y mantener un registro público de las disposiciones de contenido eventual y prohibido aprobadas en cada ejercicio, con seguimiento de su cumplimiento o incumplimiento de las condiciones de admisibilidad. El modelo institucional de referencia es la Congressional Budget Office estadounidense, adaptado a las dimensiones y condiciones del sistema presupuestario boliviano.

6.17.3 Reforma del Control de constitucionalidad: el control previo obligatorio sobre las leyes del PGE

El tercer plano de la reforma propuesta opera en el nivel del sistema de control de constitucionalidad. La reforma de la

Ley 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Código Procesal Constitucional — Ley 254— debe incorporar un régimen específico de control de constitucionalidad de las leyes del PGE que contemple, como mínimo, cinco elementos estructurales.

Elemento 1 — Control previo obligatorio. El Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional debe remitir obligatoriamente al TCP el proyecto de ley del PGE sancionado por la Asamblea — o el proyecto presentado por el Ejecutivo que entrará en vigor por aprobación automática— al menos diez días hábiles antes de su promulgación o entrada en vigor. El TCP debe examinar el proyecto, verificando si contiene disposiciones de contenido prohibido conforme al artículo 321 bis propuesto, y emitir dictamen vinculante en plazo perentorio de diez días hábiles. Si el TCP declara inconstitucionales disposiciones de contenido prohibido, el Ejecutivo debe promulgar la ley del PGE sin esas disposiciones, quedando vigente el resto del texto.

Este mecanismo — inspirado en el control previo obligatorio que el artículo 61 de la Constitución francesa de 1958 y la LOF del 1 de agosto de 2001 confieren al Conseil Constitutionnel sobre las lois de finances— resuelve el problema de la irreversibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de disposiciones inconstitucionales: si la depuración ocurre antes de la promulgación, no hay titulares de derechos adquiridos que reclamen la supervivencia de normas inconstitucionales.

Elemento 2 — Legitimación activa ampliada para el control posterior. El Código Procesal Constitucional reformado

debe reconocer legitimación activa específica para interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes del PGE a: colegios profesionales, cámaras empresariales, centrales sindicales, universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en fiscalización presupuestaria, sin necesidad de acreditar afectación individualizada de derechos. Esa legitimación activa corporativa —análoga a la que el sistema colombiano reconoce a las organizaciones que litigaron con éxito el test de unidad de materia en las leyes de presupuesto— facilitaría el control ciudadano sobre el contenido de las leyes del PGE.

Elemento 3 — Procedimiento acelerado con suspensión provisional. Las acciones de inconstitucionalidad contra leyes del PGE deben tramitarse mediante procedimiento acelerado con resolución definitiva en plazo no mayor a sesenta días hábiles desde la admisión de la demanda, y el TCP debe poder ordenar la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas cuando su ejecución genere daños irreparables — recaudación de tributos creados sin habilitación legal, ejecución de garantías sobre el oro del BCB, reducción del monto de la Renta Dignidad.

Elemento 4 — Criterios jurisprudenciales específicos. La reforma del Código Procesal Constitucional debe establecer que el TCP, al ejercer control sobre leyes del PGE, aplica: presunción de constitucionalidad del contenido nuclear; escrutinio estricto del contenido eventual, verificando conexidad funcional directa, temporalidad efectiva e impacto fiscal cuantificado; presunción de inconstitucionalidad del contenido prohibido, salvo que el Estado acredite habilitación

expresa en ley sustantiva previa; aplicación reforzada del test de no regresividad cuando se trate de disposiciones que reduzcan derechos sociales previamente reconocidos; e invalidación automática de disposiciones de contenido prohibido aprobadas por el mecanismo de aprobación automática, salvo que la Asamblea las ratifique expresamente mediante voto de dos tercios.

Elemento 5 — Sentencias interpretativas y modulación de efectos. El TCP debe quedar habilitado expresamente para dictar sentencias interpretativas que preserven la vigencia de una disposición presupuestaria bajo interpretación conforme a la Constitución, y sentencias moduladoras de efectos temporales que difieran la inconstitucionalidad de disposiciones permanentes incluidas en el PGE para evitar vacíos normativos o daños fiscales. Esas técnicas de sentencia — desarrolladas por la jurisprudencia constitucional comparada, en particular por el Tribunal Constitucional español y la Corte Constitucional italiana— permitirían al TCP ejercer un control matizado y responsable, conciliando la supremacía constitucional con la necesidad de preservar la estabilidad presupuestaria y la continuidad de servicios públicos esenciales.

6.17.4 Reforma institucional de soporte: fortalecer la capacidad de contención del sistema

Las tres reformas normativas descritas requieren, para desplegar su eficacia real en el ciclo presupuestario boliviano, un conjunto de reformas institucionales de soporte que aborden las causas estructurales de la asimetría entre el Ejecutivo y los órganos de control — parlamentario, jurisdiccional y ciudadano.

Reforma de la Contraloría General del Estado. La Contraloría General del Estado — cuyas competencias de control gubernamental previo y posterior sobre la gestión de los recursos del Estado se encuentran formalmente consagradas en la Ley 1178 SAFCO y en los artículos 213 a 218 de la CPE— debe fortalecer sus capacidades técnicas de fiscalización del contenido normativo de las leyes del PGE, habilitándola expresamente para emitir informes técnicos de constitucionalidad sobre las disposiciones de contenido eventual y prohibido identificadas en el proyecto de ley remitido por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa. Ese informe, de carácter público, debe alimentar el debate parlamentario previo a la aprobación o al vencimiento del plazo constitucional, reduciendo la asimetría informativa que facilita la aprobación automática de contenido prohibido.

Fortalecimiento de la capacidad técnica de las comisiones de presupuesto. La Asamblea Legislativa Plurinacional debe asignar recursos presupuestarios específicos para contratar asesores especializados en derecho tributario, derecho presupuestario, finanzas públicas y análisis macroeconómico— adscritos a las comisiones de presupuesto de ambas Cámaras. La suscripción de convenios con universidades públicas bolivianas — entre ellas la Universidad Mayor de San Andrés, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y la Universidad Mayor de San Simón— para la elaboración de dictámenes técnicos independientes sobre el proyecto de ley del PGE constituiría una inversión de alto rendimiento institucional a un costo fiscal mínimo.

Apertura radical del proceso presupuestario a la sociedad civil. La democratización del proceso presupuestario — mediante la publicación anticipada del proyecto de ley del PGE en formato de datos abiertos, la elaboración de la versión ciudadana propuesta en el Eje 6 de la Ley Marco y la creación de mecanismos de audiencia pública durante la tramitación parlamentaria— reduce el riesgo de aprobación de contenido prohibido al generar presión ciudadana, mediática y académica sobre los legisladores y sobre el Ejecutivo antes de que el plazo constitucional se agote sin pronunciamiento expreso de la Asamblea.

6.18 La prospectiva constitucional: escenarios futuros y condiciones de posibilidad

6.18.1 Escenario 1 — Continuidad y la profundización de la desviación sin reforma

Si no se adoptan las reformas constitucionales, legislativas e institucionales propuestas en los apartados anteriores, y si el TCP mantiene un criterio menos exigente que el de la SCP 0017/2025 — como ha ocurrido en otros períodos de su historia jurisprudencial—, la tendencia documentada de incremento progresivo del contenido prohibido — del 51,1% en 2020 al 57,6% en 2025— podría consolidarse o profundizarse en el período 2026–2030, alcanzando porcentajes superiores al 65% del total de disposiciones de las leyes del PGE.

En ese escenario tendencial, cinco daños institucionales de primer orden devendrían progresivamente irreversibles. Primero, la inseguridad jurídica extrema: un ordenamiento tributario, sancionatorio y regulatorio cuya configuración de-

pende, año a año, de disposiciones adicionales de leyes presupuestarias de vigencia anual hace imposible la planificación empresarial y ciudadana de largo plazo, generando un desincentivo estructural a la inversión privada en particular, a la inversión en sectores no hidrocarbúferos que el modelo económico plural del artículo 306 necesita estimular.

Segundo, la erosión sistemática de la reserva de ley tributaria: cuando los elementos esenciales del sistema tributario — alícuotas, sujetos pasivos, exenciones, prescripciones— quedan sujetos a la discrecionalidad ejecutiva encubierta en la ley anual, el principio de legalidad tributaria pierde su función de garantía del contribuyente frente al Estado, degradándose en una formalidad procedimental sin contenido material. La consecuencia a largo plazo es la permeabilización del sistema tributario a la captura regulatoria por sectores con capacidad de presión sobre el Ejecutivo en el momento de elaboración del proyecto de ley del PGE.

Tercero, el deterioro de la sostenibilidad fiscal: la utilización de la ley del PGE para crear exenciones permanentes, para extender tributos transitorios sin evaluación de su impacto recaudatorio a largo plazo, y para comprometer activos estratégicos del Estado — como las reservas de oro del BCB— como colateral de operaciones de endeudamiento sin control parlamentario efectivo, produce efectos acumulativos sobre el balance fiscal que las proyecciones fiscales del MEFP no necesariamente reflejan en toda su extensión.

Cuarto, la consolidación del hiperpresidencialismo presupuestario: cada ciclo presupuestario que transcurre sin corrección aumenta la percepción de normalidad de la práctica

desviadora, reduce la visibilidad política del fenómeno y dificulta la construcción de las coaliciones políticas y ciudadanas que la reforma exige. El hiperpresidencialismo presupuestario se autorrefuerza: a mayor discrecionalidad ejecutiva en la ley del PGE, mayor capacidad del Ejecutivo para condicionar a sus aliados parlamentarios y para neutralizar a la oposición mediante el control de los recursos presupuestarios que les benefician.

Quinto, el deterioro progresivo de los derechos sociales constitucionales: la utilización de la ley del PGE para modificar regímenes de seguridad social, para reducir las prestaciones de la Renta Dignidad y para alterar los parámetros de los sistemas de transferencias condicionadas, bajo el pretexto de la urgencia fiscal o de la adecuación al contexto macroeconómico, produce — acumulativamente y sin debate parlamentario— una regresión en el nivel de protección de los derechos económicos, sociales y culturales que la CPE de 2009 reconoce como fundamento del Estado Plurinacional.

6.18.2 Escenario 2 — Reforma parcial mediante jurisprudencia correctora del TCP

El segundo escenario — de probabilidad moderada y de impacto correctivo limitado pero real— consiste en la consolidación de la doctrina de la SCP 0017/2025 como nuevo estándar jurisprudencial del TCP en materia presupuestaria, sin que medien reformas constitucionales ni legislativas. En ese escenario, el TCP aplicaría sistemáticamente el criterio de la conexidad funcional, directa e inmediata para declarar la inconstitucionalidad de las categorías más notorias de contenido prohibido — la creación de normas penales, las modificaciones

tributarias sin habilitación en ley sustantiva, las regulaciones de mercados de carbono—, reduciendo la intensidad de la desviación sin eliminarla estructuralmente.

Las limitaciones de ese escenario son conocidas. La corrección jurisprudencial sin reforma normativa es frágil: como la propia historia del TCP entre 2012 y 2025 demuestra, una doctrina consolidada puede revertirse en el siguiente período de renovación del tribunal si la composición del colegio de magistrados cambia bajo presiones políticas o si el contexto institucional genera incentivos para la apertura permisiva. La SCP 0028/2016 fue posible precisamente porque el TCP anterior había establecido una doctrina sólida de contención que la nueva composición del tribunal diluyó: no hay garantías estructurales de que la solidez de la SCP 0017/2025 no experimente el mismo destino en el próximo quinquenio.

La corrección jurisprudencial sin reforma legislativa tampoco resuelve el problema de la asimetría informativa: sin Oficina Parlamentaria de Presupuesto, sin memoria de impacto obligatoria y sin límite cuantitativo al contenido eventual, las comisiones parlamentarias seguirán careciendo de los instrumentos técnicos necesarios para identificar el contenido prohibido antes de que el plazo constitucional se agote, dejando al TCP como único mecanismo de depuración ex post un mecanismo que, como el Capítulo V documenta, solo ha sido activado en dos de las 281 disposiciones de contenido prohibido del período 2020–2025.

6.18.3 Escenario 3 — Reforma integral y las condiciones estrategia de implementación

El tercer escenario — el más exigente en términos de voluntad política pero el único que garantiza la corrección estructural de la patología diagnosticada— consiste en la implementación articulada de las tres reformas propuestas: constitucional, legislativa e institucional. Su probabilidad de concreción a corto plazo es limitada por las exigencias de mayorías super calificadas que la reforma constitucional impone, pero su deseabilidad desde la perspectiva del constitucionalismo democrático es absoluta. Las condiciones de posibilidad que el análisis del caso boliviano permite identificar son las siguientes.

Primera condición — Visibilidad pública del fenómeno. La reforma solo será políticamente viable si la anomalía presupuestaria deja de ser invisible para la opinión pública boliviana. El mecanismo de invisibilidad que ha protegido la práctica desviadora — la complejidad técnica del documento presupuestario y la concentración mediática en la cifra global del gasto en lugar del contenido normativo de las disposiciones adicionales— puede ser contrarrestado mediante tres intervenciones convergentes: la elaboración y difusión de versiones ciudadanas de las leyes del PGE que identifiquen en lenguaje accesible cada disposición de contenido prohibido y su impacto ciudadano concreto; la construcción de bases de datos públicas y actualizadas sobre la evolución del contenido prohibido en cada ejercicio fiscal; y la producción académica que —como el presente libro aspira a iniciar— proporcione el marco analítico para que el debate político y ciudadano opere con categorías

jurídicas precisas en lugar de con percepciones genéricas sobre el mal uso del presupuesto.

Segunda condición — Coalición multipartidaria de reforma. La exigencia de dos tercios de miembros presentes de la Asamblea Legislativa para la reforma constitucional obliga a construir una coalición que trascienda la lógica del partido gobernante versus oposición. Esa coalición es posible porque la anomalía presupuestaria afecta a todos los actores institucionales independientemente de su posición política: el partido que hoy gobierna mediante la discrecionalidad presupuestaria puede mañana ser víctima de esa misma discrecionalidad cuando su posición de gobierno se revierta; las organizaciones sociales que hoy benefician de transferencias presupuestarias pueden mañana ver esos beneficios eliminados mediante el mismo mecanismo que los creó; los operadores económicos afectados por reformas tributarias aprobadas por vía presupuestaria tienen interés objetivamente alineado con la reserva de ley tributaria independientemente de su afiliación política.

Tercera condición — Apropiación institucional de la reforma por el TCP. El TCP —cuya legitimidad institucional depende de la consistencia y previsibilidad de su jurisprudencia— tiene intereses propios alineados con la reforma: una doctrina estable y exigente sobre los límites materiales de la ley del PGE fortalece la autoridad jurisprudencial del Tribunal y reduce la percepción de dependencia política que sus oscilaciones han generado. La elaboración de una línea jurisprudencial coherente que se consolide en torno a los criterios de la SCP 0017/2025 y los profundice en pronunciamien-

tos sucesivos — adoptando explícitamente el test de conexidad funcional directa— crearía el contexto jurisprudencial que haría políticamente más difícil resistir la reforma legislativa y constitucional.

Cuarta condición — Presión técnica y académica sostenida. Las propuestas de reforma formuladas en el presente capítulo cobran mayor fuerza de convicción cuando se integran en un debate académico latinoamericano más amplio sobre las relaciones entre hiperpresidencialismo, legislación delegada y derechos constitucionales. La doctrina comparada que el Capítulo IV examinó — española, colombiana, peruana, alemana, francesa— proporciona evidencia de que la contención del desbordamiento material de las leyes presupuestarias es viable y que los instrumentos para lograrlo — test de conexidad, control previo, oficinas de presupuesto parlamentarias, límites cuantitativos— existen y funcionan en sistemas constitucionales con condiciones políticas tan distintas entre sí como los de Alemania, España, Colombia y Chile.

6.19 Conclusiones del capítulo: Hacia un constitucionalismo fiscal boliviano renovado

La densidad argumental del Capítulo VI no requiere síntesis adicional que la repita, lo que sí merece una proposición final integradora es la conexión entre el análisis dogmático, la propuesta normativa y la perspectiva de la constitución económica que el Capítulo III articuló como marco de comprensión del fenómeno presupuestario boliviano en toda su complejidad.

El PGE en Bolivia no es únicamente un instrumento financiero ni exclusivamente una ley formal de habilitación de gastos. Es — o debería ser— la expresión anual del pacto constitucional que el pueblo boliviano adoptó en 2009: la concreción financiera del modelo económico plural, del compromiso con el vivir bien, de la priorización constitucional de la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo que el artículo 321.II de la CPE consagra como mandatos materiales vinculantes para el legislador presupuestario, es decir, cuando ese instrumento es colonizado por disposiciones que reforman el sistema tributario sin debate legislativo, que crean tipos penales por vía presupuestaria, que regulan mercados de carbono aprovechando el plazo constitucional, o que comprometen las reservas del Banco Central de Bolivia sin la autorización parlamentaria que el artículo 322 exige, no solo se transgrede la técnica legislativa: se traiciona el pacto constitucional.

Restaurar la integridad del instrumento presupuestario no es, por tanto, una tarea técnico— jurídica de refinamiento dogmático. Es una tarea democrática: la de recuperar el control ciudadano sobre las decisiones más importantes que el Estado adopta en el ejercicio de sus funciones constitucionales — la asignación de los recursos colectivos, la definición de las prioridades del desarrollo, la garantía de los derechos sociales. Ese control solo puede ejercerse efectivamente cuando el instrumento presupuestario es lo que la Constitución dice que debe ser — una ley de contenido constitucionalmente definido, aprobada mediante deliberación parlamentaria genuina, ejecutada con transparencia y controlada con rigor jurisdiccional— y no

lo que la práctica del quinquenio 2020–2025 ha demostrado que puede convertirse: un artefacto jurídico de concentración competencial al servicio de la discrecionalidad ejecutiva.

La obra que el lector tiene entre manos ha proporcionado el diagnóstico dogmático, la evidencia empírica y la propuesta normativa. La responsabilidad histórica de implementar la reconstrucción recae en quienes tienen el poder y la legitimidad constitucional para legislar, juzgar y controlar. El futuro del PGE en Bolivia — y con él, el futuro de la reserva de ley tributaria, de la separación de poderes, de la seguridad jurídica, de la sostenibilidad fiscal y del principio democrático— está en sus manos.

Referencias

- Albiana García-Quintana, C. (1971). *La evolución histórica del presupuesto español*. Hacienda Pública Española, 11, 21–73
- Álvarez Conde, E. (2015). *Estabilidad presupuestaria y Constitución: La reforma del artículo 135 CE*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aranda Álvarez, E. (2017). *Derecho constitucional económico: Estabilidad presupuestaria y derechos sociales*. Revista de Derecho Político, (100), 881–914.
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2013). *Ley N.º 466, de 26 de diciembre de 2013, de la Empresa Pública*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2014). *Ley N.º 614, de 13 de diciembre de 2014, del Presupuesto General del Estado 2015*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2016). *Ley N.º 856, de 28 de noviembre de 2016, del Presupuesto General del Estado 2017*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2018). *Ley N.º 1103, de 25 de septiembre de 2018, de Crédito Público para*

Empresas Públicas. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2019a). *Ley N.º 1206, de 5 de agosto de 2019, del Presupuesto General del Estado 2019.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2019b). *Ley N.º 1267, de 20 de diciembre de 2019, del Presupuesto General del Estado 2020.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2020). *Ley N.º 1356, de 29 de diciembre de 2020, del Presupuesto General del Estado 2021.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2021). *Ley N.º 1413, de 29 de diciembre de 2021, del Presupuesto General del Estado 2022.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2022). *Ley N.º 1493, de 29 de diciembre de 2022, del Presupuesto General del Estado 2023.* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2023). *Ley N.º 1546, de 1 de enero de 2024, del Presupuesto General del Estado 2024 [Aprobada por fuerza de ley].* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2024). *Ley N.º*

1613, de 1 de enero de 2025, del Presupuesto General del Estado 2025 [Aprobada por fuerza de ley]. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional, 116. <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/>

Brasil. (2016). *Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016*. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.html

Brasil. (2022). *Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022*. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.html

Castañeda Núñez, L. M., & Rojas Arias, J. C. (2024). *El principio de anualidad presupuestal: Una crítica sobre su dogmática jurídica y política*. Contexto: Revista de Derecho y Economía, 64, 45–78. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/download/10625/18608/62171>

Código Civil español. (1889). *Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil*. Boletín Oficial del Estado, 206.

Comín, F. (1994). *El fraude fiscal en la historia: Un planteamiento de sus fases*. Hacienda Pública Española, 119, 31–46.

Congreso de la Nación Argentina. (1992). *Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del*

Sector Público Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.html>

Congreso Nacional de Bolivia. (1990). *Ley N.º 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO)*. Gaceta Oficial de Bolivia.

Congreso Nacional de Bolivia. (1999). *Ley N.º 2042, de 21 de diciembre de 1999, de Administración Presupuestaria*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Congreso Nacional de Bolivia. (2010). *Ley N.º 050, de 9 de octubre de 2010, General del Presupuesto del Estado 2010*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Consejo de Estado de Colombia. (2018). *Sentencia 05001-23-31-000-2011-01664-02 [Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta]*. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Contraloría General de la República de Costa Rica. (2024). *Análisis de la aplicación de los principios presupuestarios* (Informe SIGYD-D-2024007697). <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs-cgr/2024/SIGYD-D/SIGYD-D-2024007697.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2012, 18 de enero). *Sentencia C-006/12*. Gaceta de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2021a). *Sentencia C-167/21*. Gaceta de la Corte Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2021b). *Sentencia*

C-178/21. Gaceta de la Corte Constitucional.

Cortes Generales de España. (1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, 311. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=134&tipo=2>

Corti, H. G. (2010). *Ley de presupuesto y derechos fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero*. Revista Jurídica de Buenos Aires, 1.

Corti, H. (2018). *Repensar el derecho presupuestario en el siglo XXI*. En J. M. Ortega & R. Martínez (Coords.), *Derechos humanos y presupuestos públicos* (pp. 1–47).

De la Guerra, E. (2022). *Revisión de la naturaleza jurídica del presupuesto público. Desarrollo progresivo y nuevas tendencias*. Revista de la Facultad de Derecho de México, 72(283), 1351–1381. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2022.283.83333>

De la Quadra-Salcedo, T. (2000). *Constitución y modelo económico liberalizador*. Cuadernos de Derecho Público.

Descuadrando. (s. f.). *Principio de especialidad*. Glosario de términos presupuestarios. <https://descuadrando.com/Principio-de-especialidad>

Escribano López, F. (1981). *Presupuesto del Estado y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales.

Falcón y Tella, R. (1982). *Ley tributaria sustantiva en la jurisprudencia constitucional*. Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, 32(159), 465–490. <https://dialnet>.

unirioja.es/descarga/articulo/249989.pdf

Fernández-Marco, E. (2022). *La función económico-presupuestaria del Parlamento a la luz de la STC 124/2018*. Revista de las Cortes Generales, 115, 9–45. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/1695/1672/>

Fernández-Marco, E. (2025). *La influencia de la disciplina presupuestaria europea en el ordenamiento jurídico interno*. Revista de Derecho Público: Teoría y Método. <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/marco-la-influencia-de-la-disciplina-presupuestaria-europea>.

García Belaunde Saldías, D. (1998). *El derecho presupuestario en el Perú*. Luis Alfredo Ediciones.

García-Fresneda Gea, F. (2016). *Antecedentes históricos del control de los gastos del Estado en España*. En J. A. Sánchez Galiana (Dir.), F. García-Fresneda Gea & D. Casas Agudo (Coords.), *Estudios sobre el control del gasto público en España* (pp. 3–60). Comares.

García-Fresneda Gea, F. (2020). *Los gastos del Estado en el denominado constitucionalismo histórico español*. Presupuesto y Gasto Público, (99), 47–55.

García-Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.

García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza Editorial.

García Roca, J., & Martínez Lago, M. Á. (Coords.). (2013). *Estabi-*

lidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento. Civitas-Thomson Reuters.

Gobierno de España. (2023a). Programa de Estabilidad 2023–2026. <https://www.congreso.es/l14p/e13/e-0136915-n-000.pdf>

Gobierno de España. (2023, 28 de abril). *España adelanta a 2024 la reducción del déficit público al 3% [Nota de prensa]*. La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/paginas/2023/280423-programa-estabilidad-plan-nacional.aspx>

Gobierno de España. (2024). *Plan fiscal y estructural de medio plazo 2025–2028*. Ministerio de Economía. <https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/45e0463e-1216-459a-820a-c7eb9381f27d-es>

González García, C. (2008). *Hacienda y Derecho, por don Fernando Sáinz de Bujanda*. Crónica del Instituto de Estudios Fiscales, 128, 1–38. <https://vlex.es/vid/hacienda-don-fernando-sainz-bujanda-340401>

Häberle, P. (2006). *Siete tesis para una teoría constitucional del mercado*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, (5), 11–30.

Hirschmann, P. G. (2023). *Una visión constitucional del presupuesto*. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 21(1), 69–101.

Hornigren, C. T., Datar, S. M., & Foster, G. (1996). *Contabilidad de costos: Un enfoque gerencial*. Prentice Hall.

- Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. (2023). *Justicia constitucional y separación de poderes en los Andes: Casos Bolivia, Ecuador y Perú*. IRG.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (2012). *Boletín Oficial del Estado*, 103. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>
- López Castellano, F. (2018). *La antorcha de la Constitución política de 1812 y el sistema de Hacienda*. Presupuesto y Gasto Público, 92, 17–26.
- López Medina, D. E. (2006). *Interpretación constitucional*. Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Lago, M. Á. (2002). *Las leyes de presupuestos y el derecho tributario: Una perspectiva española*. Civitas. *Revista Española de Derecho Financiero*, 114, 291–324.
- Martínez Lago, M. Á. (Coord.). (2021). *Manual de Derecho Presupuestario Español y de la UE*. Marcial Pons.
- Martínez Sánchez Domínguez, J. M. (1984). *La reserva de ley en materia tributaria y las leyes de presupuestos*. Cuadernos de Derecho y Comercio, 1, 173–198. <https://www.raco.cat/index.php/CuadernosDerecho/article/download/173567/243708>

- Martínez, J. M., & Collado, M. (2013). *Derecho financiero y tributario: Parte general* (7.^a ed.). Tecnos.
- Martos García, J. J. (2016). *La reforma del artículo 135 de la Constitución española como medio de control del gasto público*. En J. A. Sánchez Galiana (Dir.), F. García-Fresneda Gea & D. Casas Agudo (Coords.), *Estudios sobre el control del gasto público en España* (pp. 91–114). Comares.
- Mesquita, R. D. S. (2018). *Constituição e orçamento: Aspectos constitucionais, legais e práticos do sistema orçamentário brasileiro* [Trabajo de grado, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. Faculdade Nacional de Direito.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2005). *Normas básicas del Sistema de Presupuesto* (R.S. 225558).
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2017). *Cartilla informativa: Proceso presupuestario en Bolivia*. Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2020). *Texto ordenado de la Ley N.º 1267 del Presupuesto General del Estado 2020, DS 4126 y DS 3607: Reglamento de modificaciones presupuestarias*. Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2021). *Directrices de formulación presupuestaria 2021*.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2022). *Presupuesto ciudadano 2022*.

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2024a). *Guía para la formulación del presupuesto anual en el sector público*.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2024b). *Presupuesto ciudadano 2024*.
- Noguera Fernández, A. (2014). *La reforma constitucional española de 2011: El principio de estabilidad presupuestaria y el fin del Estado social*. En A. Noguera Fernández & A. Guamán Hernández (Dirs.), *Lecciones de Estado social y derechos sociales* (pp. 223–231). Tirant lo Blanch.
- OCDE & BID. (2020). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing.
- OCW Universidad de Cantabria. (s. f.). *Tema 5: Derecho presupuestario y presupuesto; Tema 6: Presupuesto y principios presupuestarios [Material docente]*. <https://ocw.unican.es/pluginfile.php/1008/course/section/584/Tema%205%20PP.pdf>
- Órgano Ejecutivo de Bolivia. (2018). *Decreto Supremo N.º 3607, de 27 de junio de 2018, Reglamento de Modificaciones Presupuestarias*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Órgano Ejecutivo de Bolivia. (2020). *Decreto Supremo N.º 4126, de 3 de enero de 2020, reglamentario de la Ley 1267*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (1977). *ISSAI 1: Declaración de Lima*. <https://www.issai.org/pronouncements/issai-1/>

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2007). *ISSAI 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS*. <https://www.issai.org/pro-nouncements/issai-10/>

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019). *Declaración de Moscú. XXIII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI)*. <https://www.intosai.org/>

Ortega, J. A. T. (2006). *El desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales y la seguridad jurídica*. Cuadernos de Derecho Público.

Palao Taboada, C. (1985). *Derecho financiero y tributario (T. I)*. Colex.

Parlamento Italiano. (1988, 23 de agosto). *Legge n. 362: Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato*. Gazzetta Ufficiale, 199. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1988-08-23;362>

Parliament of the United Kingdom. (s. f.). *The financial revolution*. UK Parliament Archives. <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/finance/overview/financialrevolution/>

Pérez Zúñiga, J. M. (2020). *Aspectos constitucionales de los principios de legalidad y estabilidad presupuestaria en la aprobación del gasto público*. Presupuesto y Gasto Público, (99), 61–76.

PPO Abogados. (2023). *Hacia el Presupuesto General del Esta-*

do 2024: Análisis de los impactos del proyecto de ley. PPO Indacochea.

Ribalta, M. D. L. (2011). *El control presupuestario en el Parlamento*. Revista de las Cortes Generales, 82, 7-30. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5734155.pdf>

Rodríguez Bereijo, Á. (1970). *El presupuesto del Estado: Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos.

Rodríguez Bereijo, Á. (1976). *Introducción al estudio del Derecho Financiero*. Instituto de Estudios Fiscales.

Rodríguez Bereijo, Á. (1979). *La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978*. En *VV. AA., Hacienda y Constitución* (pp. 151-189). Instituto de Estudios Fiscales.

Rodríguez Bereijo, Á. (1995). *Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario: Cuestiones resueltas y temas pendientes*. Revista Española de Derecho Constitucional, 15(44), 49-88. <https://agora.edu.es/descarga/articulo/79535.pdf>

Rodríguez Bereijo, Á. (2014, 17 de febrero). *Gasto público, Estado social y estabilidad presupuestaria [Conferencia]*. Acto conmemorativo del 140 aniversario de la IGAE, Ministerio de Hacienda, Madrid, España. <https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/CONFERENCIAAlvaroRodriguezBereijo.pdf>

Sáinz Arroyo, J. (1981). *Bases constitucionales de la planeación en México*. En Aspectos jurídicos de la planeación en México.

- Sáinz de Bujanda, F. (1951). *Estado de Derecho y Hacienda pública*. Revista de Administración Pública, 4, 189–222.
- Sáinz de Bujanda, F. (1979). *Lecciones de Derecho Financiero*. Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- Sánchez, P. J. T. (2011). *El Tribunal Constitucional, la cláusula del estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno en la República Federal Alemana*. Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público, 59(2), 127–167.
- Sánchez Galiana, J. A. (2016). *Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria*. En J. A. Sánchez Galiana (Dir.), F. García-Fresneda Gea & D. Casas Agudo (Coords.), *Estudios sobre el control del gasto público en España* (pp. 17–44). Comares.
- SCJN. (s.f.). *Tesis 324/762, 179/575 y jurisprudencia P.J. 15/2009*. Semanario Judicial de la Federación.
- Tribunal Constitucional de España. (1992). *Sentencia 76/1992, de 14 de mayo [Pleno]*. Boletín Oficial del Estado, 146. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-13854>
- Tribunal Constitucional de España. (2003). *Sentencia 3/2003, de 16 de enero [Pleno]*. Boletín Oficial del Estado, 35. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2003-1968>
- Tribunal Constitucional de España. (2016). *Sentencia 123/2016, de 27 de junio [Pleno]*. Boletín Oficial del Estado, 189. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25019>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004, 9 de diciembre). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional, Expediente 00004-2004-CC/TC.*

Tribunal Constitucional del Perú. (2006, 24 de abril). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional, Expediente 00047-2004-AI/TC.*

Tribunal Constitucional del Perú. (2015, 3 de septiembre). *Sentencia del Pleno Jurisdiccional, Expedientes Acumulados 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC.*

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2012a, 16 de octubre). *Sentencia Constitucional Plurinacional 2056/2012.* Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2012b). *Sentencia Constitucional Plurinacional 2130/2012.* Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2013a, 8 de enero). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0087/2013.* Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2013b, 29 de octubre). *Sentencia Constitucional Plurinacional 1911/2013.* Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2014a, 10 de enero). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0100/2014.* Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2014b, 10 de junio). *Sentencia Constitucional Plurinacional 1067/2014.*

Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2015). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0076/2015*. Gaceta Constitucional Plurinacional. <https://jurisprudencia.tcp-bolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=22772>

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2016, 1 de marzo). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0028/2016*. Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2019, 4 de octubre). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0054/2019*. Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2023, 8 de agosto). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0077/2023*. Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. (2025, 23 de mayo). *Sentencia Constitucional Plurinacional 0017/2025*. Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tribunal de Cuentas. (2024a). *Memoria 2024*. <https://tcu.es/ca/Comunicacio-i-Espai-Divulgatiu/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-su-Memoria-2024/>

Tribunal de Cuentas. (2024b). *Informe de fiscalización de las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Vivienda 2018–2021 (N.º 1.574)*. <https://www.congreso.es/115p/e3/e-0034843-n-000-m.pdf>

Vaca Coria, O. (2013). *Nociones de derecho financiero y tributario (2.ª ed.)*. Editorial UAGRM.

- Velasco, O., Jiménez, W., Peñaranda, D., Cortez, J., Galindo, L., Lorenzo, F., & Ons, Á. (2023). *Política fiscal y endeudamiento público en la transición hacia la neutralidad del carbono: El caso de Bolivia*. Documento de Trabajo Red Sur, (5).
- Verduzco Reina, C. J. (2018). *Derecho financiero y las finanzas públicas*. IURE Editores.
- Zornoza Pérez, J. (2001). *Hacienda pública, gasto público y derechos económicos y sociales*. Revista Derecho del Estado, 10, 32-37.

