

ANÁLISIS INTEGRAL DE CONSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y VIABILIDAD DEL DECRETO SUPREMO N° 5503

Danilo Chambi, Ph.D.

Materia: Derecho Constitucional, Administrativo, Tributario, Laboral y Penal Económico
Objeto: Control de Constitucionalidad, Convencionalidad y Legalidad del Decreto Supremo N° 5503
Fecha: 18 de diciembre de 2025

El presente análisis técnico-legal constituye un examen exhaustivo, pormenorizado y crítico sobre la fundamentación jurídica, la competencia material y la constitucionalidad del **Decreto Supremo N° 5503**, promulgado por el Órgano Ejecutivo con el objeto declarado de instaurar un régimen de "Emergencia Económica Nacional". Tras una revisión dogmática del texto dispositivo en contraste con el bloque de constitucionalidad vigente y la normativa administrativa especial, este estudio concluye de manera categórica que la norma adolece de **vicios de nulidad absoluta e insanable**, situándose fuera del marco del Estado de Derecho.

El Decreto no solo contraviene normas legales ordinarias, sino que fractura los pilares dogmáticos del sistema jurídico boliviano al vulnerar flagrantemente los principios de Reserva de Ley, Jerarquía Normativa, División de Poderes, Seguridad Jurídica y Debido Proceso, establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE), en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la legislación especial aplicable. A continuación, se exponen y desarrollan *in extenso* los fundamentos jurídicos, doctrinales y jurisprudenciales de las inconsistencias detectadas.

1. VICIOS DE NULIDAD POR FALSA MOTIVACIÓN, ERROR DE DERECHO Y DESVIACIÓN DE PODER (BASE LEGAL: LEY N° 602)

El Decreto Supremo N° 5503 fundamenta su declaratoria de emergencia y la asunción de facultades extraordinarias (propias de un Estado de Excepción no declarado formalmente) en el **Artículo 39 de la Ley N° 602 de Gestión de Riesgos**. Sin embargo, esta fundamentación constituye un error de derecho inexcusable y configura una **Falsa Motivación** del acto administrativo, viciando su validez desde el origen y generando responsabilidad administrativa.

1.1. Inaplicabilidad Material y Ontológica del Supuesto Fáctico (Art. 6 Ley N° 602)

La Ley N° 602 es una norma especializada de protección civil, diseñada para la gestión de riesgos físicos. Su **Artículo 6** y siguientes definen taxativamente los conceptos de "Amenaza", "Riesgo" y "Desastre", vinculándolos indisolublemente a eventos físicos, tangibles y mensurables derivados de la naturaleza o la acción humana directa sobre el medio ambiente o la infraestructura física.

- **Tipicidad de la Amenaza:** La norma contempla un catálogo cerrado de amenazas: "meteorológicas, climatológicas, hidrológicas, geológicas, biológicas, tecnológicas y antropogénicas" (entendidas estas últimas como incendios, derrames, explosiones o conflictos con impacto físico).

- **La Inconsistencia Jurídica:** Una crisis financiera, un déficit fiscal acumulado, la escasez de divisas, un shock de precios o un proceso inflacionario **no encuadran ontológicamente, técnica ni jurídicamente en la tipificación de "Desastre"** prevista en la Ley N° 602. La crisis económica es un fenómeno de naturaleza social y política, carente de la cualidad física, ambiental o catastrófica material que la Ley exige como *conditio sine qua non* para activar sus mecanismos de excepción.
- **Consecuencia de Derecho:** Al no verificarse el "supuesto de hecho" habilitante (un desastre físico), no puede aplicarse válidamente la "consecuencia jurídica" (declaratoria de emergencia bajo esta Ley). El Ejecutivo está aplicando analógicamente una norma diseñada para inundaciones, terremotos y pandemias a un problema de balanza de pagos. En Derecho Público, la analogía *in malam partem* para ampliar competencias restrictivas está prohibida.

1.2. Desviación de Poder y Nulidad de Pleno Derecho (Ley N° 2341)

En el ámbito del Derecho Administrativo, regulado por la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, la **Desviación de Poder** es un vicio grave que ocurre cuando una autoridad administrativa ejerce una competencia legal formalmente válida para un fin distinto del previsto por el legislador (*ratio legis*).

- **El Vicio:** Al invocar la Ley de Gestión de Riesgos —cuya finalidad es salvar vidas y reconstruir infraestructura física— para arrogarse competencias de gestión macroeconómica, reforma tributaria y flexibilización laboral, el Órgano Ejecutivo incurre en una manifiesta desviación de poder. Utiliza una norma habilitante de socorro y asistencia humanitaria como subterfugio para legislar por decreto sobre política económica estructural, eludiendo el control parlamentario.
- **Nulidad:** Conforme al Artículo 35 de la Ley N° 2341, este vicio provoca la **nulidad de pleno derecho** del Decreto Supremo, ya que el objeto y la causa del acto administrativo son ilícitos e inexistentes bajo el marco legal invocado. Esto implica que el acto no nace a la vida jurídica y no debe producir efectos.

2. VULNERACIÓN FLAGRANTE AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA (ART. 323 CPE)

El Decreto Supremo N° 5503 invade competencias privativas, indelegables y excluyentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), violando el principio fundamental de legalidad tributaria (*Nullum tributum sine lege*) consagrado en el **Artículo 323, Parágrafo II de la CPE** y el **Artículo 6 de la Ley N° 2492 (Código Tributario Boliviano)**. Este principio es la base del pacto fiscal democrático: "no hay tributación sin representación".

2.1. Creación Inconstitucional de Tributos y Regímenes (Art. 38 DS 5503)

La norma instaura *ex novo* el "Sistema Integrado Especial de Transición para Emprendedores al Régimen General (SIETE-RG)".

- **Análisis Técnico:** Este sistema establece una alícuota del 5% sobre ventas brutas (monotributo). Esto constituye, sin lugar a dudas, la **creación de un nuevo tributo** o, en

su defecto, la instauración de un régimen tributario especial que modifica sustancialmente la base imponible y alícuota de tributos existentes.

- **Violación Constitucional:** El Art. 6 del Código Tributario establece taxativamente que "Sólo la Ley puede crear, modificar y suprimir tributos, definir el hecho generador, la obligación tributaria, la base imponible y la alícuota". Un Decreto Supremo, al ser una norma reglamentaria del Ejecutivo, carece de competencia material absoluta para establecer cargas impositivas. En consecuencia, el SIETE-RG es nulo de pleno derecho y su cobro constituiría una **exacción ilegal**, tipificada como delito en el Código Penal.

2.2. Modificación Ilegal de Elementos Esenciales del Tributo (Arts. 27 y 28 DS 5503)

El Decreto pretende modificar la estructura del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), invadiendo la esfera legislativa de la Ley N° 843 (Ley de Reforma Tributaria).

- **IVA:** Al permitir el descargo del 100% de facturas sin vinculación directa con la actividad gravada (para profesionales independientes) y otorgar créditos fiscales adicionales del 20% (incentivo a la producción nacional), el Decreto altera la definición de "crédito fiscal" y "base imponible" definida en la Ley. Si bien la política puede ser loable, la forma jurídica es inconstitucional. Solo una Ley modificatoria puede alterar estos parámetros.
- **IUE:** La autorización de "depreciación acelerada" para activos fijos modifica la determinación de la utilidad neta imponible y el principio de realidad económica, materia reservada estrictamente a la Ley.

2.3. Condonación de Deudas y Disposición de Bienes del Estado (Art. 66 DS 5503)

La figura de "prescripción de oficio" masiva para deudas tributarias anteriores a octubre de 2025 opera, en los hechos, como una **amnistía, condonación o perdonazo tributario generalizado**.

- **Competencia Exclusiva:** Los créditos tributarios firmes o en curso son activos y patrimonio del Estado. Según el **Artículo 158.I.13 de la CPE**, es atribución de la Asamblea Legislativa "aprobar la enajenación de bienes de dominio público del Estado". La condonación de deuda pública o la modificación de los plazos de prescripción (que extinguen la obligación) requiere obligatoriamente una Ley de la República. Un acto administrativo del Ejecutivo que disponga de estos recursos sin autorización legislativa podría configurar el delito de **Daño Económico al Estado**.

3. RUPTURA DE LA JERARQUÍA NORMATIVA Y SUBVERSIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL (ART. 410 CPE)

El **Artículo 118 del DS 5503** introduce una cláusula de "prelación normativa", disponiendo que el Decreto tendrá *aplicación preferente sobre cualquier norma general incompatible* mientras dure la emergencia. Esta disposición es quizás la más grave desde la perspectiva de la teoría del derecho y la institucionalidad democrática.

3.1. Violación de la Supremacía Constitucional y el Principio de Legalidad

El **Artículo 410, Parágrafo II de la CPE** establece la estructura jerárquica rígida del ordenamiento jurídico boliviano (Pirámide de Kelsen):

1. Constitución Política del Estado.
2. Tratados Internacionales (Bloque de Constitucionalidad).
3. Leyes Nacionales (Emanadas de la ALP).
4. Decretos Supremos y Resoluciones (Emanadas del Ejecutivo).

El Decreto Supremo es una norma *infra-legal* y subordinada a la Ley. No tiene capacidad derogatoria sobre ella.

3.2. La Inexistencia Jurídica de la "Derogación Tácita" de Leyes por Decreto

Pretender que un Decreto Supremo suspenda, derogue temporalmente o tenga prelación sobre Leyes vigentes (como el Código Tributario, la Ley General del Trabajo, la Ley de Servicios Financieros o la Ley SAFCO) constituye una subversión del ordenamiento jurídico y un intento de gobernar *contra legem* (contra la ley).

- **Implicación Jurisdiccional y Control de Constitucionalidad:** Cualquier juez, vocal o magistrado está obligado, por mandato constitucional y bajo responsabilidad funcional, a ejercer el control de constitucionalidad y legalidad, debiendo **inaplicar el Artículo 118** del Decreto Supremo. En un conflicto normativo entre la Ley 843 y el DS 5503, prevalece la Ley sin discusión alguna.
- **Efecto Práctico:** Esto genera una **inseguridad jurídica absoluta**. Las medidas del decreto son inaplicables en los tribunales. Un contribuyente o trabajador afectado podrá interponer Acciones de Amparo Constitucional o Recursos de Inconstitucionalidad Concreta, paralizando la aplicación de la norma inmediatamente.

4. INCOMPETENCIA PARA OTORGAR SEGURIDAD JURÍDICA CONTRACTUAL (ART. 158 CPE)

El Decreto intenta establecer un "Régimen de Estabilidad Jurídica" (Art. 9) y otorgar a los Contratos de Inversión "efecto normativo y fuerza de ley" (Art. 11), buscando atraer capitales extranjeros bajo promesas de invariabilidad tributaria.

4.1. Usurpación de Funciones Legislativas en la Aprobación de Contratos

El **Artículo 158.I.12 de la CPE** dispone que es atribución exclusiva e indelegable de la Asamblea Legislativa Plurinacional "aprobar los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas".

- El Ejecutivo no tiene competencia para dotar de "fuerza de ley" a un contrato administrativo mediante un simple decreto. Cualquier contrato firmado bajo estas premisas que no sea ratificado individualmente por el Legislativo es nulo y no obliga al Estado boliviano a largo plazo.

4.2. La Falacia de la Estabilidad por Decreto y el Riesgo de Arbitraje Internacional

Jurídicamente, un Decreto Supremo no puede "blindar" a un inversor frente a cambios legislativos futuros, violando el principio de soberanía parlamentaria.

- **Principio de Soberanía Legislativa:** Una "estabilidad" otorgada por norma reglamentaria (Decreto) no vincula al Legislador actual ni a parlamentos futuros. La Asamblea Legislativa puede derogar dicha estabilidad mediante una Ley posterior simple.
- **Riesgo Internacional:** Prometer estabilidad tributaria vía decreto es una promesa jurídicamente imposible de cumplir en el orden interno, pero que genera "expectativas legítimas" en el Derecho Internacional de Inversiones. Si el Estado incumple estas promesas (porque el decreto es declarado inconstitucional), se expone a demandas millonarias ante tribunales arbitrales (como el CIADI o la CPA) por violación al Trato Justo y Equitativo.

5. VULNERACIÓN DE DERECHOS LABORALES Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (ART. 48 CPE)

El Decreto Supremo N° 5503, en su **Artículo 107**, promueve la "libre negociación salarial" individual entre empleador y trabajador, bajo el pretexto de la libertad contractual.

5.1. Irrenunciabilidad de Derechos y Principio Protector

Esta disposición choca frontalmente con el **Artículo 48 de la CPE** y los Convenios de la OIT ratificados por Bolivia, que establecen:

- **Irrenunciabilidad:** Los derechos y beneficios laborales son irrenunciables. Es nula cualquier convención, contrato o acuerdo (aunque sea voluntario) que tienda a burlar sus efectos o disminuir los mínimos legales.
- **Principio de Estabilidad:** La normativa laboral protege la estabilidad y prohíbe el despido injustificado.
- **Interpretación:** Las normas laborales se interpretan bajo el principio *in dubio pro operario* (en caso de duda, lo más favorable al trabajador).

5.2. Prohibición de Regresividad

Fomentar la negociación individual en detrimento de la negociación colectiva y de los mínimos establecidos en la Ley General del Trabajo es inconstitucional. Un decreto no puede flexibilizar normas protectoras de rango legal y constitucional. Además, vulnera el principio de **no regresividad** de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), según el cual el Estado no puede retroceder en los niveles de protección ya alcanzados.

6. VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO EN EL CONTROL GUBERNAMENTAL (ARTS. 115 Y 117 CPE)

La instauración de "Auditorías de Cumplimiento Exprés" (Título VIII) con metodologías simplificadas, estándares probatorios reducidos y plazos perentorios para determinar indicios de responsabilidad civil o penal vulnera garantías procesales básicas.

- **Derecho a la Defensa Amplia:** La reducción arbitraria de plazos y la simplificación de procedimientos de auditoría (que deben regirse por las Normas de Auditoría Gubernamental - NAG de la Ley N° 1178 SAFCO) limitan materialmente el derecho a la defensa. Una auditoría técnica requiere tiempos razonables para el descargo y la contradicción.
- **Principio de Legalidad Procesal:** La responsabilidad administrativa, civil y penal debe determinarse mediante procedimientos pre establecidos en la Ley, no mediante mecanismos *ad hoc* o de excepción creados por decreto para una coyuntura política específica. Esto podría convertir a la Contraloría en un instrumento de persecución política sin garantías de imparcialidad técnica.

CONCLUSIÓN JURÍDICA FINAL Y RECOMENDACIONES

El análisis riguroso de derecho concluye que el **Decreto Supremo N° 5503** adolece de múltiples **vicios de inconstitucionalidad de origen, de forma y de fondo**, que comprometen su validez y eficacia jurídica.

1. **Nulidad de Origen:** La base legal invocada (Ley N° 602) es inaplicable materialmente a la crisis económica, constituyendo una desviación de poder.
2. **Usurpación de Funciones:** El Ejecutivo legisla *de facto* en materia tributaria, laboral, penal y contractual, invadiendo competencias exclusivas de la Asamblea Legislativa (Arts. 122 y 158 CPE).
3. **Ineficacia Jurídica:** La cláusula de prelación normativa (Art. 118) es nula de pleno derecho y debe ser inaplicada por cualquier autoridad judicial o administrativa.

Recomendación Urgente:

La promulgación e implementación de este Decreto expone al Presidente del Estado y a los Ministros firmantes a **Juicios de Responsabilidades** y procesos penales ordinarios por la presunta comisión de los delitos de **Resoluciones Contrarias a la Constitución y las Leyes e Incumplimiento de Deberes**.

La viabilidad jurídica de las reformas económicas estructurales propuestas requiere, ineludiblemente, el retorno al cauce constitucional: la presentación de **Anteproyectos de Ley** ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su debate, modificación y sanción conforme al procedimiento legislativo democrático. Intentar imponer estas medidas vía decreto es un atajo jurídico que conduce a la nulidad y a la responsabilidad ulterior.