Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

Génesis, evolución y actualidad del sistema aduanero en Bolivia

Genesis, evolution and current state of the customs system in Bolivia

Leidy Ximena Torrez Quispe[1],
Karen Rocio Romero Flores[2] *y*
Edwin Gualberto Quispe Laura[3]

Presentado el 30 de septiembre de 2025
Aprobado el 29 de octubre de 2025

RESUMEN

Este artículo analiza la evolución normativa del sistema aduanero y de comercio exterior en Bolivia desde 1823 hasta el presente, mediante una revisión documental en la que se identifican hitos clave en la legislación y en la administración aduanera, incluyendo la habilitación de puertos, el establecimiento de aranceles, las sanciones por la comisión del ilícito de contrabando y la progresiva institucionalización de la función aduanera. El estudio adopta un enfoque descriptivo-retrospectivo con el objetivo de comprender cómo las transformaciones normativas se adecuaron a las necesidades fiscales, políticas y comerciales del Estado boliviano. Los hallazgos revelan un proceso de fortalecimiento progresivo de las capacidades estatales en materia de fiscalización y control del comercio exterior, así como una evolución técnica y normativa aduanera cada vez más robusta.

ABSTRACT

This article analyses the normative evolution of the customs and foreign trade system in Bolivia from 1823 to the present, through a documentary review in which key milestones in legislation and in the customs administration are identified, including the establishment of tariffs, penalties for smuggling and the progressive institutionalization of the customs function. The study adopts a descriptive-retrospective approach with the objective of understanding how the normative transformations were adapted to the fiscal, political

1 Licenciatura en Derecho – Universidad Salesiana de Bolivia y Licenciatura en Comercio Internacional – Universidad Tecnológica Boliviana, Bolivia; https://orcid.org/0009-0008-0321-9397 , leidy.torrez@gmail.com

2 Maestría en Gestión de Gobierno y Políticas Públicas – Universidad Mayor de San Andrés, Licenciatura en Ingeniería Comercial – Universidad Los Andes, Bolivia; https://orcid.org/0009-0005-7787-2215 , karen123cba123@gmail.com

3 Licenciatura en Derecho – Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia; https://orcid.org/0009-0006-8298-7380 , gualberto.quispe@hotmail.com

and commercial needs of the Bolivian State. The findings reveal a process of progressive strengthening of state capacities in the field of foreign trade control and supervision, as well as increasingly robust technical developments and customs regulations.

PALABRAS CLAVE

Aduanas – Contrabando – Comercio exterior – Legislación aduanera – Política fiscal

KEYWORDS

Customs - Smuggling - Foreign trade - Customs legislation - Tax policy

1. INTRODUCCIÓN

El comercio exterior ha sido un componente fundamental en la construcción del aparato estatal boliviano, particularmente a través del sistema aduanero, cuyo origen se remonta a la habilitación del puerto de Atacama en 1823 y se extiende hasta nuestros días, periodo en el que el país ha experimentado una transformación significativa en sus políticas de regulación, fiscalización y control del comercio internacional.

La problemática que aborda este estudio radica en la necesidad de contar con una sistematización histórica de la evolución normativa aduanera en Bolivia, toda vez que, si bien existen estudios económicos y jurídicos sobre aspectos parciales, pocos analizan de manera integral la transición institucional y legal del sistema aduanero nacional.

La pregunta de investigación que guía este trabajo es: **¿cómo ha evolucionado el sistema aduanero en Bolivia desde su etapa fundacional hasta la actualidad y qué implicaciones fiscales aduaneras ha tenido esta transformación?**

Este trabajo se justifica por la necesidad de comprender el desarrollo del sistema aduanero y busca contribuir a los estudios históricos, jurídicos y económicos del país.

Los antecedentes revisados evidencian la evolución del sistema fiscal boliviano en materia aduanera, así como su articulación con las dinámicas de contrabando, recaudación y soberanía territorial.

2. METODOLOGÍAS Y TÉCNICAS

La investigación se desarrolló bajo un enfoque descriptivo-retrospectivo, de tipo documental, a través de la revisión y el análisis de normas legales, decretos, leyes y literatura secundaria relacionada con el comercio exterior y la historia aduanera de Bolivia.

GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL
SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

Nivel de investigación:

- **Descriptivo:** se presenta y analiza la evolución de las normas aduaneras en una línea de tiempo.

- **Exploratorio:** debido al abordaje integral de un tema históricamente poco sistematizado.

Técnicas de recolección de datos:

- Revisión documental de fuentes legales oficiales, archivos históricos y bibliografía científica relevante.

3. RESULTADOS

3.1. Marco teórico y contextual

Conforme lo señala Ovalle Ramírez, las Administraciones de Aduanas son las responsables de garantizar la conformidad de los acuerdos comerciales internacionales y de controlar las operaciones de comercio internacional actuando de manera conjunta con todas las partes interesadas, encargado de todas las transacciones comerciales internacionales y de realizar una administración gubernamental (Ovalle Ramiréz, 2023).

Carvajal Contreras define la aduana como el "órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generen y regulando la economía nacional" (Carvajal Contreras, 2009, p. 9). Esta visión subraya que su labor es esencial para la recaudación tributaria, la protección del comercio lícito y la implementación de políticas comerciales y sanitarias.

El comercio internacional es una actividad clave para el desarrollo económico de los países. De acuerdo con Huesca Rodríguez, "por cada transacción que se realice más de un sector se ve beneficiado, al generar un efecto en cascada desde la producción, la comercialización, el traslado, el aseguramiento de mercancías, la nacionalización de las mismas, y un sinfín de actores económicos involucrados" (Huesca Rodríguez, 2012, p. 15). En este contexto, la aduana se convierte en un nodo estratégico dentro de la cadena logística y comercial.

La evolución de las aduanas es continua y se adapta a las nuevas dinámicas del comercio global. Al respecto, Xavier Basaldúa señala que su función esencial es el control de las mercancías, el cual debe ajustarse a las "nuevas condiciones del tráfico internacional" (Basaldúa, 2016, p. 115).

Estas funciones se agrupan en cuatro categorías:

- Fiscal, enfocada en la recaudación de tributos.
- Económica, como instrumento de políticas de desarrollo.
- Regulatoria, orientada al cumplimiento de normas y tratados internacionales.
- De seguridad, destinada a prevenir ilícitos como el contrabando y el tráfico de bienes ilegales.

El sustento jurídico de esta materia es el Derecho Aduanero, rama del Derecho Público que regula el tráfico de mercancías a través de las fronteras. Para Basaldúa es “la disciplina jurídica que tiene por objeto regular el tráfico internacional de mercaderías” (Basaldúa, 2016, p. 115).

En la misma línea, Máximo Carvajal lo define como “el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan, en sus diferentes regímenes, del territorio aduanero” (Carvajal Contreras, 2009, p. 4).

Desde esta perspectiva, la aduana no solo aplica normas nacionales, sino que también se articula con convenios internacionales, tratados de libre comercio y normativas supranacionales que condicionan el funcionamiento del comercio exterior.

El sistema aduanero de Bolivia posee particularidades derivadas de su geografía y economía. Al ser un país sin litoral, su comercio exterior depende de los puertos de naciones vecinas, lo que presenta desafíos logísticos y de soberanía. Asimismo, su economía está fuertemente vinculada a los sectores minero y gasífero, junto con la extensa frontera compartida con cinco países, lo que convierte la gestión fronteriza en un reto constante para el control del contrabando.

La Aduana Nacional ha respondido a dicho desafío con procesos de reforma, modernización tecnológica y cooperación internacional, en busca de una administración más eficiente y transparente que refleje la evolución de la estructura económica y de las relaciones internacionales del país.

Con este propósito, en este documento se realiza el análisis de los hitos históricos que marcaron la evolución del sistema aduanero en Bolivia.

GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL
SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

3.2. Génesis del sistema aduanero boliviano

3.2.1. Habilitación del Puerto de Atacama – resolución 5/12/1823

Mediante esta Resolución se marca un hito en la regulación comercial boliviana con la habilitación del puerto de Atacama, la cual oficializó su uso para el ingreso de mercancías extranjeras sujetas a un arancel del 8 % sobre su valor.

Esta medida no solo formalizó el puerto como punto estratégico, sino que también estableció la primera política aduanera nacional, disponiendo que las mercancías que ingresaban por Atacama quedaban exentas de impuestos adicionales al ser distribuidas, lo cual refleja un intento temprano de incentivar el comercio exterior y afirmar la soberanía económica de la nueva República.

3.2.2. Pena capital por contrabando - Decreto 23/12/1825 [4]

Una vez fundada la República de Bolivia, el gobierno promulgó un decreto drástico destinado a erradicar el contrabando y las prácticas fraudulentas en las aduanas, documento que establecía que cualquier empleado de la administración pública, ya fuera en aduanas, resguardos, capitanías de puerto o cualquier otro destino relacionado con la Hacienda Pública, que participara en fraudes o los protegiera, sería castigado con la pena capital.

Aunque la pena capital fue eventualmente reemplazada por sanciones menos extremas, el decreto dejó un legado en la legislación boliviana, reflejando el esfuerzo del gobierno por consolidar el control sobre su economía y sus aduanas, esenciales para la supervivencia de la naciente República.

3.2.3. Establecimiento de aranceles en el puerto de Lamar- Decreto 2/07/1829[5]

Este decreto marcó un nuevo avance en la consolidación del sistema de comercio exterior, mediante el cual se establecieron aranceles específicos diferenciados para la importación de diversas mercancías en el puerto de Lamar.

Se impuso una tarifa del 5 % para tejidos de lino y seda, mercerías, cristalería y joyas, mientras que los productos de algodón pagaron un 7 %. La plata amonedada (plata acuñada en forma de moneda) tuvo un arancel reducido del 3%.

4 Colección oficial de Leyes, Decretos y Ordenes de la Republica Boliviana, 1825-1826, Imprenta Artística – Biblioteca del Congreso de la República de Bolivia.

5 Colección oficial de Leyes, Decretos y Ordenes de la Republica Boliviana, Reimpresa de orden de gobierno con anotaciones, tomo 2, 1834, Imprenta del Colegio de Artes dirigida por el ciudadano Bernandino Palacios.

El decreto también introdujo medidas proteccionistas, prohibiendo la importación de tocuyos extranjeros para salvaguardar la producción nacional y restringiendo la exportación de plata en bruto. Además, se establecieron exenciones para bienes estratégicos como mercurio, acero, hierro y maquinaria agrícola y minera, así como para productos naturales e industriales, decisiones que fueron el reflejo de una clara política de fomento económico y protección de la industria en desarrollo.

3.2.4. protección a la producción nacional - decreto 03/07/1829[6]

Mediante este decreto se instauró una política fiscal proteccionista al establecer aranceles variables, incluyendo un 10 % para efectos ultramarinos y un 20 % para tejidos, los cuales debían actualizarse cada seis meses para asegurar la flexibilidad fiscal.

Para proteger la industria local, se prohibió la importación de tocuyos extranjeros; asimismo, se eximieron de impuestos bienes estratégicos como maquinaria agrícola y minera, y productos nacionales, incluyendo tejidos, quesos y maíz. La norma también impuso un 3 % para derechos de tránsito y un 6 % para reexportación, penalizando la defraudación con confiscaciones.

3.2.5. Reorganización de la Aduana de La Paz- Decreto 20/11/1829[7]

Esta norma reorganizó la administración aduanera en Bolivia al separar formalmente la Aduana de La Paz de la Tesorería General.

La medida buscó una gestión más eficiente y especializada, ya que La Paz era un punto de alto flujo comercial para mercancías europeas y peruanas, en virtud de la creciente complejidad del comercio en la región, resultaba ineficiente su subordinación directa a la Tesorería.

La designación de un administrador exclusivo para la Aduana de La Paz demuestra un temprano esfuerzo por la especialización funcional en la administración fiscal del país.

3.3. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ADUANERO

3.3.1. Establecimiento de la Aduana en Cobija – Ley 17/07/1839[8]

En un esfuerzo por consolidar la presencia de la República en el litoral, esta norma autorizó la inversión de 30.000 pesos anuales en la reparación de los edificios públicos de Cobija.

---

6 Colección oficial de Leyes, Decretos y Ordenes de la Republica Boliviana, Reimpresa de orden de gobierno con anotaciones, tomo 2, 1834, Imprenta del Colegio de Artes dirigida por el ciudadano Bernandino Palacios.

7 Colección oficial de Leyes, Decretos y Ordenes de la Republica Boliviana, Reimpresa de orden de gobierno con anotaciones, tomo 2, 1834, Imprenta del Colegio de Artes dirigida por el ciudadano Bernandino Palacios.

8 Colección oficial de Leyes, Decretos, Ordenes y Resoluciones Supremas de la Republica Boliviana, Tomo VI 1837, Imprenta De López, Sucre – Biblioteca del Congreso de la República de Bolivia.

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

En este puerto, denominado La Mar, se estableció una aduana, hito que organizó su administración con roles bien definidos: el Administrador, a cargo de la recaudación y gestión; el Interventor, responsable de la contabilidad; y el resto del personal, incluyendo al Guarda-Almacén, encargado del manejo físico de las mercancías.

La normativa aduanera era clara: los buques pagaban un derecho de anclaje de 6 pesos y presentaban un manifiesto de carga.

Las mercancías podían almacenarse sin un límite de tiempo definido, y su retiro para consumo estaba sujeto al pago de los derechos correspondientes.

El Comandante del Puerto se encargaba de evitar el contrabando, mientras que el control se extendía a los transbordos y reembarques; además, las mercancías sin la documentación adecuada eran confiscadas.

3.3.2. Impulso a la Industria Nacional – Ley 18/10/1839[9]

Esta ley marcó un punto de inflexión en la política aduanera boliviana, reflejando un enfoque hacia la autosuficiencia económica tras la guerra de la Confederación Perú-Boliviana, toda vez que prohibió la importación de productos extranjeros ya fabricados en el país para proteger y fortalecer la industria nacional.

Con el objetivo de fomentar la producción local, el gobierno se comprometió a publicar una lista detallada de los bienes prohibidos y a invertir en la adquisición de maquinaria moderna para las fábricas.

La ley también estableció que, a partir de 1841, se intensificaría el control aduanero para asegurar la salida de los productos extranjeros prohibidos, reforzando el papel central de la aduana en la protección industrial y el desarrollo económico del país.

3.3.3. Aranceles para el Puerto La Mar – Cobija – Ley 13/10/1840[10]

Bajo esta misma línea proteccionista, se estableció una estructura impositiva diferenciada en la importación de mercancías provenientes de ultramar. Productos de lujo, como los diamantes, pagaban un 3%; el algodón, un 5%; y la seda, un 6%. Los licores y muebles tenían un arancel del 10%.

9 Colección oficial de Leyes, Decretos, Ordenes y Resoluciones Supremas de la Republica Boliviana, Tomo VI 1837, Imprenta De López, Sucre – Biblioteca del Congreso de la República de Bolivia.

10 Colección oficial de Leyes, Decretos, Ordenes y Resoluciones Supremas de la Republica Boliviana, Tomo VI 1837, Imprenta De López, Sucre – Biblioteca del Congreso de la República de Bolivia.

Herramientas, imprentas y maquinaria quedaron exentas de tributos. Asimismo, se prohibió la importación de armas y pólvora, como medida estratégica en la regulación comercial y en la seguridad nacional.

3.3.4. Organización del Sistema Aduanero Nacional – Decreto 20/05/1888[11]

Tras la Guerra del Pacífico, la Aduana de Arica se convirtió en una aduana común, un punto crucial para el comercio binacional entre Bolivia y Chile. Las mercancías extranjeras con destino a Bolivia pagaban los derechos correspondientes, y las chilenas, una vez nacionalizadas, también tributaban a favor de Bolivia para su ingreso.

Para garantizar la transparencia, Bolivia estableció una agencia en Arica que emitía pólizas detalladas para cada despacho.

Mientras tanto, en el interior, la Aduana de Salinas de Garci-Mendoza (Oruro) vigilaba el tráfico de mercancías, emitiendo certificados que garantizaban el cumplimiento de los tributos para su libre tránsito.

Por su parte, la Aduana de Alota (Potosí) supervisaba el tránsito desde Antofagasta, declarando como contrabando las mercancías que no utilizaban las rutas oficiales.

Antofagasta, antes Boliviana (perdida en la guerra del 14 de febrero de 1879), se consolidó como un punto de conexión vital para el comercio de ultramar. Su aduana utilizaba un sistema de pólizas tripartitas, asegurando un control transparente entre ambas naciones.

En las fronteras fluviales, las aduanas de Suárez (Santa Cruz) y Villa Bella (Pando) eran esenciales. Suárez regulaba el comercio con Brasil y combatía el contrabando, mientras que Villa Bella supervisaba la exportación de caucho y goma, estableciendo que la confiscación de mercancías ilícitas beneficiaba al aprehensor.

Finalmente, una red de aduanas internas como Potosí, Sucre, La Paz y Tarija, junto con su homóloga peruana de Mollendo, supervisaba y verificaba el flujo de mercancías.

La Aduana de La Paz, por ejemplo, controlaba los productos provenientes de Mollendo, aplicando severas sanciones al contrabando, que incluían fuertes multas y la distribución de los bienes decomisados entre los denunciantes y el Estado.

11 Anuario de Leyes y Supremas disposiciones de 1888, Compilado por Genaro Sanjinés, Imprenta (El Comercio). abril 1889- Ministerio de Hacienda e Industria.

GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL
SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

3.3.5. Ley General De Aduanas que las clasifica y regimenta – LEY 25/11/1893[12]

Se consolidó un marco normativo unificado para el comercio exterior boliviano, regulando los regímenes aduaneros: importación, exportación, tránsito y cabotaje. Esta ley modificó la ubicación estratégica de las aduanas y su rol central en la recaudación de aranceles y en la protección de la economía nacional.

Según la Ley, solo las mercancías que pasaran por una aduana y pagaran los aranceles correspondientes serían consideradas legales. Asimismo, se estableció un sistema de clasificación arancelaria que garantizaba transparencia y uniformidad, minimizando la evasión fiscal.

El arancel se constituyó en una herramienta clave: era elaborado por una comisión y tenía una validez de 18 meses, lo que permitía su ajuste a las condiciones económicas del país.

Se impusieron estrictas prohibiciones para el comercio de mercancías ilegales o peligrosas, y se limitó la exportación de fauna nacional, como vicuñas y alpacas vivas.

La ley también incluía franquicias aduaneras para agentes diplomáticos, reguladas por tratados internacionales, y garantizaba la protección de las mercancías incluso en tiempos de guerra, demostrando así respeto al derecho internacional.

Para el control de las operaciones, se exigía que las importaciones fueran verificadas con una factura consular y mediante un sistema de aforo que determinaba su valor y clasificación.

La exportación de metales, un sector vital, también estaba sujeta al pago de impuestos.

Este cuerpo normativo calificaba el contrabando y la defraudación fiscal como delitos graves, estableciendo un proceso de juzgamiento administrativo a cargo del Jefe de Aduana, quien determinaba las sanciones. Estas decisiones podían ser apeladas ante el Ministerio de Hacienda y, en última instancia, ante la Corte Suprema de Justicia, lo que aseguraba un marco legal y judicial para la resolución de conflictos y la defensa de los intereses económicos del Estado.

En suma, esta Ley estableció un sistema aduanero integral que facilitaba el comercio lícito, protegía la economía y promovía la transparencia en las operaciones comerciales, sentando las bases de una administración aduanera moderna.

12 Anuario de Leyes y Supremas disposiciones de 1893, Edición oficial, Imprenta (El Comercio). Abril, 1894, Honorable Senado Nacional.

3.3.6 Reglamento a la Ley General de Aduanas – Decreto 06/04/1894[13]

Se dispuso que las aduanas, ubicadas en puntos estratégicos, serían responsables de la recaudación y del cumplimiento de las leyes, asimismo, se clasificaron en marítimas, fluviales y terrestres, con categorías de principales y secundarias. Su creación o modificación debía ser propuesta ante la Superintendencia de Aduanas, organismo clave para la supervisión.

Una de las medidas centrales fue la regulación rigurosa de la clasificación y valoración de mercancías, de manera que cualquier producto debía pasar por un proceso de aforo y liquidación de impuestos, bajo un sistema que sancionaba severamente el fraude.

La normativa también reflejó una política proteccionista, prohibiendo la exportación de fauna nativa (vicuñas, alpacas y chinchillas), al tiempo que facilitaba la exportación de productos bolivianos manufacturados.

Se implementó un estricto control de pagos, con multas o confiscación para quienes se demoraban en su pago de los tributos, promoviendo la transparencia en las transacciones. Este reglamento también abordó la seguridad y el control fronterizo, detallando acuerdos con países vecinos como Perú y estableciendo severas penas para el contrabando y la defraudación.

Cada aduana principal fue puesta bajo la dirección de un administrador, mientras que las aduanillas eran gestionadas por tenientes, asegurando una estructura jerárquica y coherente. La normativa reguló igualmente el comercio marítimo, fluvial y ferroviario, con especial atención al puerto de Mollendo y a la aduana de Uyuni.

Finalmente, el reglamento otorgó a la Superintendencia de Aduanas un papel central, encargada de emitir normas, supervisar procedimientos y auditar procesos periódicamente, con el objetivo de asegurar la correcta aplicación de la legislación y proponer reformas.

3.3.7 Ley Contra el Contrabando y la Defraudación – Ley 22/01/1914[14]

Esta ley definía el contrabando como toda acción ilícita relacionada con la producción, circulación, comercio o tenencia de bienes prohibidos, así como la importación o exportación de mercadería, aunque no estuvieran sujetas al pago de derechos, por vías no autorizadas o sin la debida intervención de las autoridades encargadas del

13 Anuario de Leyes y Supremas disposiciones de 1894, Edición oficial, Imprenta (El Comercio. Agosto, 1895, Honorable Senado Nacional.

14 Anuario de Leyes y Disposiciones Supremas de 1914, compiladas por Gregorio Reynolds, (Imp. Y Lit. Artística – Socabaya 22) (El Comercio). 1915.

GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL
SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

control, también se consideraban actos de contrabando la ocultación de mercancías y la falsificación de declaraciones aduaneras.

Por otro lado, se entendía por defraudación el incumplimiento de obligaciones tributarias internas, especialmente mediante la producción o el comercio de bienes sujetos a impuestos sin el pago correspondiente. Esta figura también incluía cualquier maniobra destinada a perjudicar los intereses del fisco, como declarar cantidades o calidades inferiores con el fin de reducir los derechos a pagar.

La normativa otorgaba a las autoridades amplias facultades para perseguir de oficio el contrabando, incluso fuera del ámbito aduanero, y establecía sanciones como el decomiso de mercancías y multas económicas proporcionales al valor del ilícito. Asimismo, establecía la presunción de contrabando en contra de los comerciantes que no acreditaran el origen lícito de sus productos dentro de un plazo determinado. En los casos de defraudación, la sanción consistía en el pago del doble de los derechos que se intentaban eludir.

3.3.8. Ley Orgánica de Administración Aduanera – LEY 01/04/1929[15]

Conforme lo establece la Aduana Nacional en su portal web “Un poco de historia en el Siglo XX”, la administración económica del país estaba marcada por la política establecida en 1929, año en que Bolivia recibió la visita de un grupo de políticos y economistas estadounidenses, la llamada Misión Kemmerer, cuyo objetivo era reconfigurar la estructura del gobierno e introducir en el país las políticas mundiales del mercado liberal, con la consolidación de las principales instituciones del Estado, como el Banco Central y la Aduana Nacional.

En ese marco, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Aduanas, que otorgó carácter autárquico y descentralizado a la nueva institución, bajo la dependencia administrativa del Ministerio de Hacienda, y que regularía el ordenamiento jurídico aduanero durante el resto del siglo.

Esta norma se erige como un hito fundamental en la historia del comercio exterior de Bolivia, al establecer un marco normativo unificado que reguló, por primera vez y de manera exhaustiva, las operaciones aduaneras del país.

En un contexto de creciente complejidad económica y necesidad de modernización, esta ley delineó principios, procedimientos y una estructura administrativa que sentaron las bases para una gestión aduanera más eficiente, transparente y fiscalmente sólida.

15 Nuevo digesto de la legislación boliviana -Tomo II, Araoz, Mario (Diputado) Derecho Boliviano, Ciencias Jurídicas – Digestos Bolivianos – Reglamentos, Leyes, Constituciones, Decretos – Compilación de Leyes – Impuestos Jurisprudencia Boliviana – Ministerios Bolivianos- Hacienda.

Su aplicación no se limitó a una sola vía de transporte, sino que se extendió a todas las fronteras comerciales del país: marítimas, fluviales, lacustres, terrestres y aéreas. Ese enfoque integral permitió al Estado consolidar su control sobre el flujo de mercancías y regular de manera uniforme las relaciones comerciales.

La Ley definía claramente el objeto de su regulación: la “mercadería”, entendida como “todo artículo, materia prima, producto natural, manufactura o mineral susceptible de ser objeto de comercio”. Esta definición amplia resultó importante, ya que permitió a las autoridades aduaneras aplicar de manera uniforme los derechos de importación, exportación y otros gravámenes sobre la totalidad de bienes que ingresaban o salían del territorio nacional, sin margen para interpretaciones que facilitaran la evasión fiscal.

Uno de los aportes más significativos fue la división del territorio boliviano en once distritos aduaneros. Esta estructura descentralizada incluía puntos estratégicos como La Paz, Oruro, Uyuni, Villazón, Villa Bella, Guayaramerín, Cobija, Abuná, Yacuiba y Puerto Suárez, lo que permitió un control aduanero más localizado y efectivo.

Si bien las jefaturas locales tenían la facultad de despachar importaciones, esta potestad estaba limitada por el valor y la cantidad de las mercancías, lo que aseguraba que la Dirección General de Aduanas mantuviera la coordinación central y dictara las políticas necesarias. Esta jerarquía operativa facilitó la supervisión del comercio en regiones diversas, desde la frontera andina hasta la amazónica, demostrando la previsión de la ley para adaptarse a la compleja geografía nacional.

Esta norma estableció un conjunto de requisitos documentales indispensables para el despacho de mercancías: la presentación de la factura consular y la carta de porte se volvió obligatoria, siendo los cónsules bolivianos en el extranjero responsables de legalizar y certificar su autenticidad. Esta medida fortaleció la trazabilidad y la transparencia del comercio internacional desde su origen. Asimismo, se prohibió expresamente la legalización de documentos para embarques con destino a puntos no habilitados en Bolivia.

La normativa contempló algunas excepciones, por ejemplo, la importación de oro en barras o de mercancías consignadas directamente al Estado quedaba exenta del pago de derechos consulares. En casos justificados, se permitía el uso de facturas proforma, siempre que se otorgara una fianza suficiente, lo que aportaba cierta flexibilidad al sistema sin comprometer el control.

Respecto al control operativo, la Ley reguló con gran detalle los procedimientos de carga, descarga, reconocimiento y aforo de mercancías. La descarga solo podía realizarse en sitios designados por el jefe de aduana y bajo estricta vigilancia; cualquier operación en

GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DEL
SISTEMA ADUANERO EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

un lugar no autorizado era considerada contrabando y castigada con el comiso de la mercancía.

Para el transporte interno, los porteadores debían presentar guías detalladas que los empleados cotejaban con los bultos transportados, garantizando la consistencia y evitando fraudes.

El reconocimiento y aforo eran realizados por los Vistas de aduana y otros funcionarios especializados, bajo la supervisión de un inspector especial y del administrador de la oficina. La inspección era pública, aunque el administrador podía restringir el acceso por razones de seguridad. Los bultos revisados se marcaban y las observaciones se registraban con tinta roja en los documentos correspondientes.

La Ley establecía plazos estrictos para el despacho de mercancías, con un máximo de seis días hábiles para la mayoría de las partidas, ante su incumplimiento acarreaba sanciones y, en última instancia, el abandono de la mercancía.

Asimismo, tipificó el contrabando y la defraudación fiscal como delitos graves, con un proceso de juzgamiento tramitado en la vía administrativa por las autoridades aduaneras. Las sanciones incluían comisos de mercancías y multas pecuniarias en moneda nacional, que variaban según el tipo de infracción: desde la llegada de un barco sin licencia hasta la entrega de un equipaje sin inspección.

Las multas se incrementaban en caso de reincidencia: la segunda infracción se castigaba con el triple de los derechos de importación y la tercera con el cuádruplo, además de la prohibición de efectuar despachos en aduana por tres años. La ley también establecía la responsabilidad civil y penal de los empleados aduaneros por negligencia o complicidad.

El procedimiento administrativo de juzgamiento, a cargo del administrador de la aduana, permitía una resolución rápida de los casos. Las sentencias ordenaban el pago de multas y la reparación de daños, con la posibilidad de apelación ante el Supremo Gobierno, para lo cual debía depositarse previamente el valor de la suma defraudada como garantía.

Asimismo, introdujo una serie de disposiciones modernas en la gestión fiscal y organizacional. Los derechos y gravámenes eran recaudados por la Compañía Recaudadora Nacional, entidad estatal creada mediante la Ley de 27 de abril de 1928, encargada de la recaudación de todos los impuestos, rentas e ingresos contemplados en el Presupuesto Nacional (antecesora del actual Servicio de Impuestos Nacionales). Esta centralización buscaba asegurar un control más eficiente sobre los fondos.

El flete y el seguro de las mercancías no se consideraban parte de la base de cálculo del derecho aduanero ni de otros impuestos recaudados por la Aduana; sin embargo, existían rebajas en los derechos de importación por concepto de averías en las mercancías.

Si surgían dudas sobre el valor de la mercadería, el administrador otorgaba al importador un plazo de dos días para presentar facturas comerciales, letras, correspondencia u otros documentos que acreditaran su valor; de no hacerlo, se procedía al avalúo conforme a precios de catálogo.

La Ley también estableció exenciones de derechos de importación aplicables cada seis meses al equipaje que comprendiera ropa usada, ropa de cama, monturas, armas, instrumentos profesionales y otros objetos de uso personal, animales domésticos, semillas, herramientas e instrumentos de trabajo, una botella abierta de licor de hasta un litro, cien cigarrillos, veinticinco cigarros o doscientos gramos de tabaco. Los artículos nuevos debían especificarse en la declaración de importación y no superar los cien bolivianos.

No se consideraban equipaje los muebles y el menaje de casa, aunque fueran usados; por lo tanto, pagaban derecho de importación, excepto cuando eran traídos por ministros diplomáticos, secretarios de legación y cónsules de carrera, bolivianos o extranjeros.

Se permitía a los importadores solicitar un examen inmediato de su mercancía con un recargo del 50%. También se especificaron las entidades exentas de derechos, como las reparticiones públicas y las misiones diplomáticas.

En un esfuerzo por profesionalizar el servicio, la ley prohibió a los funcionarios ser importadores o recibir sobornos, obligándolos además a denunciar fraudes y contrabando.

La Dirección General de Aduanas era la máxima autoridad administrativa y contaba con un Inspector General, administradores y jefes locales, con responsabilidad patrimonial y penal. Los funcionarios responsables de fondos o mercancías debían prestar fianza aprobada por el Contralor General, entidad subordinada al Ministerio de Hacienda.

Las principales administraciones aduaneras (La Paz, Oruro, Uyuni y Villazón) se organizaron en secciones de administración, comprobaciones, vistas, liquidaciones, recaudaciones, resguardos y almacenes. Asimismo, se establecieron regímenes especiales para zonas como Beni, Cobija, Guayaramerín y Puerto Suárez.

En La Paz se creó la primera escuela aduanera, con cursos obligatorios y exámenes para garantizar la estabilidad laboral y los ascensos por mérito en la institución. Este enfoque técnico y profesional marcó un antes y un después en la administración aduanera de

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

Bolivia, sentando las bases de un sistema que buscaba eficiencia, transparencia y probidad en la gestión pública.

3.4. NORMATIVA ACTUAL

En el marco de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) N° 1788, de 16 de septiembre de 1997, la Dirección General de Aduanas cambió de nombre a Servicio Nacional de Aduanas (SNA)**,** transformando la estructura de la institución en un órgano de derecho público, desconcentrado del Ministerio de Hacienda y enfocado en el control y fiscalización del comercio exterior.

En este sentido, se emitió el Decreto Supremo N° 25157, de 4 de septiembre de 1998, que estableció la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Aduanas (ex Dirección General de Aduanas), como un órgano de derecho público con estructura propia, competencia de ámbito nacional, desconcentrado del Ministerio de Hacienda y dependiente funcionalmente del Viceministerio de Política Tributaria. La existencia del SNA tuvo un período relativamente corto, ya que en julio de 1999 se aprobó una nueva Ley que cambió nuevamente su estructura institucional.

3.4.1 Ley General de Aduanas – Ley 28/07/1999

La Ley N° 1990, de 28 de julio de 1999, denominada Ley General de Aduanas**,** se constituyó en el nuevo eje institucionalizador que dio inicio a una etapa diferente en el comercio exterior boliviano, que regula el ejercicio de la potestad aduanera y las relaciones jurídicas que se establecen entre la Aduana Nacional y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso y salida de mercancías del territorio aduanero nacional.

Asimismo, regula los regímenes aduaneros aplicables a las mercancías, las operaciones aduaneras, los principios, objeto, ámbito de aplicación y definiciones; el régimen tributario aduanero, la función aduanera, las formalidades aduaneras; los regímenes especiales y de zonas francas; las disposiciones sobre abandono de mercancías; los ilícitos aduaneros, el procedimiento sancionatorio y demás disposiciones complementarias, así como los delitos y contravenciones aduaneras y tributarias, además de los procedimientos de juzgamiento.

Para su implementación, se aprobó el reglamento mediante el Decreto Supremo N° 25870, de 11 de agosto de 2000, en el que se detallan los alcances y operaciones de las disposiciones generales establecidas en la citada Ley.

Esta norma señala la Base Imponible sobre la cual se liquida el gravamen arancelario, constituida por el valor de transacción de la mercancía, determinado por los métodos

de valoración en aduana establecidos en los artículos 1° al 8° del Acuerdo del Valor del GATT de 1994 y sus notas interpretativas, más los gastos de carga y descarga, transporte y seguro hasta la aduana de frontera, entendiéndose esta como la aduana de ingreso al país.

Asimismo, la Ley N° 1990 establece los regímenes aduaneros de importación, importación para el consumo, admisión temporal de mercancías con exoneración de tributos aduaneros de importación, reimportación en el mismo estado y exportación definitiva. También dispone regímenes aduaneros especiales, tales como: tránsito aduanero, transbordo, depósito de aduana, devolución del gravamen arancelario, admisión temporal para reexportación en el mismo estado, admisión temporal para perfeccionamiento activo, régimen de reposición de mercancías en franquicia arancelaria, exportación temporal para perfeccionamiento pasivo, y destinos aduaneros especiales o de excepción, régimen de viajeros. En este último, el menaje doméstico usado se encuentra exento del pago de aranceles aduaneros.

Igualmente, dispone que la mercancía constituye la prenda preferente que garantiza el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras, el pago de sanciones pecuniarias y otros derechos emergentes.

De la misma manera, fortalece el rol fiscalizador de la Aduana con la creación de la Unidad de Control Operativo (COA)**,** conformada por la Policía Nacional (en reemplazo de la Unidad de Resguardo y Vigilancia), como órgano operativo de apoyo a la Aduana Nacional, encargado de ejecutar sistemas de inspección, integración, resguardo, vigilancia y control aduanero. Además, implementa el análisis de riesgo en aplicación de los principios establecidos en el Convenio de Kyoto**.**

Respecto al procesamiento de contravenciones, el procedimiento sancionatorio reconoce el derecho a la impugnación, ya sea por vía administrativa o judicial. Sin embargo, los delitos aduaneros se encuentran tipificados en la Ley N° 2492 (Código Tributario Boliviano), considerados delitos de acción pública, con participación del Ministerio Público en su investigación y juzgamiento ante el Órgano Judicial.

4. DISCUSIÓN

Los hallazgos aquí descritos demuestran que el sistema aduanero boliviano ha evolucionado significativamente desde su génesis colonial, pasando de ser una estructura fiscal rudimentaria y punitiva a una entidad moderna, técnica y normativa.

El sistema aduanero boliviano presenta particularidades únicas, moldeadas por su geografía sin litoral, sus conflictos territoriales y la dependencia de materias primas, factores que han condicionado su política aduanera y su integración comercial.

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

La progresión normativa analizada a lo largo del tiempo, desde los decretos fundacionales hasta la vigente Ley General de Aduanas, demuestra esta evolución. La institución ha recibido distintos nombres: Aduana, Servicio Nacional de Aduanas, Administración de Aduana y, actualmente, Aduana Nacional, cambios que no son triviales, sino que reflejan la progresiva profesionalización y especialización de sus funciones.

Entre los cambios más relevantes destacan:

- La organización de la Aduana se originó en 1825 con cuatro administraciones (Guayaramerín, Potosí, La Paz y Puerto La Mar o Cobija). Posteriormente, la reglamentación de 1888 dispuso diez administraciones (Alota, Salinas de Garci Mendoza, Suárez, Villa Bella, Tupiza, Mollendo, La Paz, Arica, Antofagasta y Tarija). En 1929 se contaba con once administraciones (La Paz, Oruro, Uyuni, Villazón, Villa Bella, Guayaramerín, Cobija, Abuná, Yacuiba y Puerto Suárez). Actualmente existen siete gerencias regionales (La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí y Tarija), cada una a cargo de administraciones interiores, de frontera, de aeropuerto y exteriores, sumando un total de 26 administraciones.

- El contrabando, en la etapa fundacional (1825), era castigado con la pena capital al servidor público que coadyuvara en su comisión. En 1914, la sanción se modificó al comiso de los objetos de contrabando y una multa no inferior al 50 % de su valor. En 1929, además del comiso y confiscación de las mercancías, se establecieron sanciones de destitución, suspensión y retención de sueldos para los funcionarios públicos, además del pago de hasta el cuádruplo de los derechos evadidos en caso de reincidencia. Actualmente, este delito se sanciona con pena privativa de libertad de ocho a doce años, comiso de la mercancía, del medio y la unidad de transporte, además de inhabilitaciones especiales, conforme a la modificación introducida por la Ley N° 1053 de 25 de abril de 2018.

- Como parte de la modernización de la Aduana se implementaron herramientas informáticas (SIDUNEA++, SUMA, SIVA), en contraste con años anteriores, cuando solo se contaba con registros manuales.

- Otro cambio sustancial se refiere a la liquidación de los tributos aduaneros. En la Ley de 1929 no se contemplaba el flete ni el seguro, incorporación que fue realizada mediante el Decreto Supremo N° 25870 de 11 de agosto de 2000, que establece parámetros y presunciones para dicha liquidación.

Estos y otros cambios incorporados o eliminados, según las necesidades del comercio exterior boliviano y la coyuntura nacional, reflejan la capacidad de adaptación de la normativa aduanera.

Esta evolución nos lleva a reflexionar sobre el papel de la Aduana no solo como un ente de control de ingreso y salida de mercancías, sino también como un pilar fundamental de la soberanía económica y del orden legal en las fronteras nacionales**.**

5. CONCLUSIÓN

La historia del sistema aduanero boliviano refleja la adaptación del Estado a los desafíos fiscales, económicos y territoriales inherentes al comercio exterior. Su fortalecimiento institucional y normativo ha sido decisivo para combatir el contrabando, garantizar el control del ingreso y salida de mercancías, asegurar la recaudación fiscal y ordenar la economía nacional.

Este estudio aporta una comprensión profunda de cómo las regulaciones aduaneras trascienden la mera supervisión de mercancías. Han sido, en realidad, herramientas clave para consolidar la presencia del Estado en su territorio y estructurar sus relaciones económicas a nivel internacional**,** sentando las bases de lo que hoy conocemos como la Aduana Nacional.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Basaldúa, R. X. (2016). Evolución del Derecho Aduanero y rol de la Aduana Moderna. *Revista de estudios Aduaneros*, 115-128.

Carvajal Contreras, M. (2009). *Derecho Aduanero.* Méxio: Porrúa.

Congreso, B. d. (1825). *Coleccion oficial de Leyes, Decretos, Ordenes de la Republica Boliviana.* Artistica.

Huesca Rodriguez, C. (2012). *Comercio Internacional.* México: Red Tercer Milenio.

Ovalle Ramiréz, W. (24 de 03 de 2023). La Organización Mundial de Aduanas y su importancia en el comercio internacional. *Aduana News*, págs. https://aduananews.com/la-organizacion-mundial-de-aduanas-y-su-importancia-en-el-comercio-internacional/.

LEYES, DECRETOS Y ANUARIOS

Colección oficial de Leyes, Decretos y Ordenes de la Republica Boliviana, 1825-1826, Imprenta Artística – Biblioteca del Congreso de la República de Bolivia.

Colección oficial de Leyes, Decretos y Ordenes de la Republica Boliviana, Reimpresa de orden de gobierno con anotaciones, tomo 2, 1834, Imprenta del Colegio de Artes dirigida por el ciudadano Bernandino Palacios.

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 23 - Julio - Diciembre 2025 • Pág. 131 - 149

Colección oficial de Leyes, Decretos, Ordenes y Resoluciones Supremas de la Republica Boliviana, Tomo VI 1837, Imprenta De López, Sucre – Biblioteca del Congreso de la República de Bolivia.

Anuario de Leyes y Supremas disposiciones de 1888, Compilado por Genaro Sanjinés, Imprenta (El Comercio). Abril, 1889- Ministerio de Hacienda e Industria.

Anuario de Leyes y Supremas disposiciones de 1893, Edición oficial, Imprenta (El Comercio). Abril, 1894, Honorable Senado Nacional.

Anuario de Leyes y Supremas disposiciones de 1894, Edición oficial, Imprenta (El Comercio). Agosto, 1895, Honorable Senado Nacional.

Nuevo digesto de la legislación boliviana -Tomo II, Araoz, Mario (Diputado)

Derecho Boliviano, Ciencias Jurídicas – Digestos Bolivianos – Reglamentos, Leyes, Constituciones, Decretos – Compilación de Leyes – Impuestos Jurisprudencia Boliviana – Ministerios Bolivianos- Hacienda.