

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**  
**CARRERA DE DERECHO**



**TESIS DE GRADO**

**“LA FACTICIDAD DE LOS CÓDIGOS INFORMALES  
Y LA VALIDEZ DEL DERECHO EN LA CONSTRUCCIÓN  
DEL ORDEN SOCIAL”**

**PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN DERECHO**

**POSTULANTE: MAX FREDDY ZÁRATE QUISBERT**

**TUTOR: MSC. EDGAR ZEBALLOS SÁNCHEZ**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2011**

## **DEDICATORIA**

*A Dios por todo lo que me dio en esta vida.*

*A mis padres, Eugenio y Natalia, por su comprensión, su cariño, su apoyo que fue de gran estímulo en mi vida.*

*A mis hermanos por su constante apoyo.*

*A mi amigo y maestro Dr. Hugo Celso Felipe Mansilla por su apoyo inigualable.*

*A mi amigo y maestro Dr. Manuel Suárez por todo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*En el transcurso de la carrera tuve muchos profesores, que marcaron mi vida, a ellos les debo mucho y les estoy agradecido.*

*Al amigo Dr. Julio A. Mallea gracias por sus sugerencias para la elaboración de esta tesis, sus enseñanzas y su amistad que fueron estimulantes en mi vida.*

*Al amigo Dr. Manuel Suárez, muchas gracias por sus enseñanzas que marcaron de alguna manera mi vida.*

*Al profesor Msc. Rafael A. Loayza, que me sumergió a entender la sociología, y muchas gracias por las horas largas de discusión para esta tesis.*

*Por último, tengo que dar las gracias a todos aquellos, amigos, compañeros, que se han interesado y me han alentado para llevar a cabo esta tesis.*

*Muchas gracias a todos*

## RESUMEN “ABSTRAC”

Esta investigación trata de explicar que el incumplimiento de la norma se debe a que las mismas, no tienen fuerza de efectividad debido a que un Estado de Derecho débil no puede generar un tipo de orden jurídico. La fragilidad estatal en Bolivia no genera un Estado de Derecho, sino la coexistencia de dos códigos; formales e informales; haciendo que las leyes que generan los Poderes del Estado, como las instituciones públicas dependientes del mismo, no sean tomadas en cuenta por la sociedad, y creemos que la Constitución solo tiene un carácter programático. A través de una visión histórica trataremos de explicitar cuáles son las relaciones entre los códigos formales e informales. A nuestro parecer, las mencionadas relaciones entre códigos formales e informales siguen dos líneas paralelas con intermitentes puntos de contacto de la más variada índole. Los códigos formales tienen también un proceso evolutivo de acuerdo con el desarrollo de sus propias especificaciones técnicas y prácticas por lo que van haciéndose más y más realistas, flexibles, en un intento de proyectarse y moldearse a la realidad. Por otro lado, la dinámica social va generando costumbres, usos sociales, que también van evolucionando y en algunos casos se mantienen o van adquiriendo más fuerza. Estos dos elementos son objeto de estudio de esta tesis. Por lo que el punto de arranque de nuestro estudio consta en hacer referencia histórica de los códigos informales que parte de un proceso de evolución a través de la misma sociedad. Continuando con el análisis de la validez del Derecho y de los códigos informales, haciendo un estudio de la Constitución Política del Estado como generador de un orden jurídico. Pero también nos referiremos al contraste entre los códigos formales e informales como construcción de un orden social, y la línea de la interacción entre ambos códigos, por lo tanto, tratamos de analizar el “deber ser” y el “ser”, es decir, el Derecho y la sociedad.

## ÍNDICE GENERAL

<b>DEDICATORIA</b> .....	I
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	II
<b>RESUMEN</b> .....	III
<b>ÍNDICE</b> .....	IV

### **Págs.**

<b>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN DE LA TESIS</b> .....	1
1. Identificación del problema de la tesis.....	1
2. Problematización.....	1
3. Delimitación del tema de la tesis.....	2
3. 1. Delimitación temática.....	2
3. 2. Delimitación espacial.....	2
3. 3. Delimitación temporal.....	2
4. Fundamentación e Importancia.....	2
5. Objetivos a los que se arribo en la investigación.....	3
5. 1. Objetivo general.....	3
5. 2. Objetivos específicos.....	3
6. Marco teórico que sustenta la investigación de la tesis.....	4
7. Hipótesis de trabajo de la investigación.....	5
7. Variables.....	5
7. 1. Variable independiente.....	5
7. 2. Variable dependiente.....	5
8. Métodos que fueron utilizados.....	5
8. 1. Métodos generales.....	5
8. 2 Métodos específicos.....	6
9. Técnicas que se utilizaron en la investigación.....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9

**CAPÍTULO I**  
**REFERENCIA HISTÓRICA DE LOS CÓDIGOS INFORMALES**

Referencias históricas de los códigos informales.....12

**CAPÍTULO II**  
**EL DERECHO Y SU VALIDEZ**

Del Derecho y su validez.....23  
Objeto del Derecho.....24  
Validez jurídica.....24  
Validez jurídica en Norberto Bobbio.....25

**CAPÍTULO III**  
**MARCO TEÓRICO**

**LA ESTATALIDAD Y EL ORDEN SOCIAL**

La estatalidad y el orden social.....27  
El Estado moderno en Max Weber.....27  
Tres tipos de legitimidad.....30  
Legitimidad legal.....31  
Legitimidad tradicional.....31  
Legitimidad carismática.....31  
La estatalidad como monopolio de la fuerza.....32  
Objetividad del Estado.....33  
Legitimidad y estatalidad.....34  
La construcción social de la realidad.....36  
La realidad y la vida cotidiana.....36  
Orden social.....37

**CAPÍTULO IV**  
**EL ESTADO DE DERECHO**

La Constitución Política del Estado como jurídico.....	41
Orden Jurídico.....	42
Supremacía	
Constitucional.....	42
Principios de la supremacía Constitucional.....	42
Principios de la jerarquía normativa.....	42
Supremacía constitucional a través de las constituciones.....	43

**CAPÍTULO V**  
**LA CONSTITUCIÓN EN CUANTO A PROGRAMA**

La Constitución en cuanto a programa.....	46
Constitución como norma programática.....	46
Eficacia Jurídica de las normas programáticas.....	47
La ley como formalismo.....	51
La complejidad de la discusión contemporánea.....	52

**CAPÍTULO VI**  
**MARCO JURÍDICO**

Constitución Política del Estado.....	57
Ley Orgánica de la Policía Nacional.....	59
Código de Transito.....	60

**CAPÍTULO VII**  
**MARCO PRÁCTICO**

La validez de la facticidad social.....	61
Fotografías de la autopista La Paz - El Alto.....	61

Ilustración: Entrada Gran Poder La Paz.....	67
---	----

## **CAPÍTULO VIII**

### **LOS CÓDIGOS FORMALES EN LA PERCEPCIÓN DE LOS BOLIVIANOS**

Los códigos formales en la percepción de los bolivianos.....	69
Carencias del Derecho Formal.....	74
Códigos Formales e Informales: la combinación Ambivalente.....	78
Imaginarios y percepciones sobre el Derecho.....	81
Sobre el Estado “tramite”.....	81
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>84</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>86</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>91</b>



# DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

## 1. Identificación del Problema

La facticidad de los códigos informales y la validez del derecho es una temática que el derecho debe tratar a fondo; porque se relacionan hechos y acontecimientos nacidos de la costumbre y la norma jurídica, en otras palabras es la teoría y la praxis del derecho.

**Los *códigos informales actúan paralelamente a la validez del derecho*. Estos códigos informales rigen la conducta práctica y cotidiana del sistema jurídico u orden jurídico; dado que el orden jurídico es un sistema de normas donde su validez reposa sobre una norma única**, esta norma única es la fuente de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituyen su unidad.

Estas pautas informales de comportamiento conforman una compacta ***cultura legal paralela*** que no llegan a ser contradictorias, al contrario en Bolivia han generado un orden social. Lo acertado es precisamente el convivir con ambos códigos y moverse entre ambos, no hay duda de que la vigencia de los códigos formales e informales depende de su aceptación por una buena parte de la población. En cierta medida se puede afirmar que los códigos informales cuando son practicados *valen y generan un orden social*. Obviamente, no están codificadas (no escritas), pero generan convivencia entre el derecho y los usos sociales, y ambos códigos generan orden social.

## 2. Problematización

1. ¿Cómo es posible que Bolivia al ser Estado de Derecho no pueda regular el comportamiento de la sociedad sin que se apliquen los códigos informales (usos sociales no escritos)?

2. ¿Qué elementos aportan los códigos informales en la construcción del orden social?

3. ¿Qué tipo de orden social construyo Bolivia con una estatalidad frágil y premoderna?

### **3. Delimitación del Tema de la Tesis**

#### **3. 1. Delimitación Temática**

Para tratar los alcances de la investigación el tema se delimita en el área socio-jurídica.

#### **3. 2. Delimitación Temporal**

El tema de la investigación de la tesis se desarrollo por los meses de; septiembre, octubre, noviembre y diciembre del 2009 y los meses de abril, mayo, junio y julio del 2010, tomando como referente principal la nueva Constitución Política del Estado.

#### **3. 3. Delimitación Espacial**

El trabajo de investigación se realizo en la autopista La Paz-El Alto, del departamento de La Paz.

### **4. Fundamentación e Importancia de la Investigación**

La importancia y fundamentación de la tesis se encuentra en el paralelismo generado entre los códigos formales e informales; los mismos que interactúan en la sociedad, regulando la dinámica social, esta dinámica constante requiere la existencia de un tipo de orden social para regular la relación entre los individuos, al no existir orden en la sociedad los derechos que garantiza la Constitución Política del Estado son menoscabados (esto en caso de un Estado de Derecho).

Con respecto al tipo de orden creado por usos sociales su implementación genera un caos dejando de lado el cumplimiento obligatorio de la ley. Los usos sociales en el caso de Bolivia se sobreentienden creando convivencia y aceptando la complementariedad de los códigos formales, pero que a su vez produce conflicto esa complementariedad. La Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico y ella norma tanto la actividad de los gobernantes como de los gobernados; dando en general, mayor importancia a la reglamentación de los poderes del Estado y a las competencias de sus autoridades. Por este motivo, la constitución, es un texto que debe ser conocido y cumplido por todos los habitantes de un país y especialmente por los servidores públicos, construyendo así un Estado de Derecho.

## **5. Objetivos a los que se ha arribado en la investigación**

### **5. 1. Objetivo General**

Demostrar los fundamentos principales que determinan la validez de los códigos informales frente a los códigos formales, los primeros han logrado generar un orden social que no se basa en la ley (normas jurídicas), sino en los usos sociales.

### **5. 2. Objetivos Específicos**

1. Describir la coexistencia entre los códigos formales (teoría) y los códigos informales (praxis).
2. Explicar como se genera un orden social.
3. Demostrar como la Constitución Política del Estado cumple una función programática.
4. Demostrar que los usos sociales (son sobreentendidos y obvios) son el fundamento de la validez de los códigos informales.

## **6. Marco teórico que sustenta la investigación**

La investigación se sostendrá con la teoría de Estatalidad de *Max Weber* y la Teoría sociológica del orden social de Peter Berger y Thomas Luckmann.

*La Teoría de la estatalidad*, es el proceso político, jurídico e histórico mediante el cual se desarrolla el Estado. Un proceso en el que la asociación política llamada Estado desenvuelve su lógica en pos de la objetivación social de su poder. El crecimiento de la estatalidad se define por la posesión de un monopolio progresivo de la violencia legítima y, por esta vía, el derecho. La modernidad es el tiempo histórico en el que se construye la estatalidad.

*La Teoría del Orden Social*, nos muestra que el orden concierne a aquella conciliación que es la convivencia. Esta convivencia entre la sociedad y el Estado nos muestra:

**Primero;** La sociedad debe ser razonablemente predecible, de tal manera que les sea posible a los individuos coordinar sus actividades entre si. Esto significa desarrollar expectativas estables acerca del comportamiento del otro.

**Segundo;** Se debe interactuar productivamente y sostener la cooperación entre los miembros de la sociedad. En otras palabras, el orden social se produce y mantiene según la capacidad de una sociedad de coordinar y cooperar.

## **7. Hipótesis de Trabajo de la investigación**

La fragilidad estatal en Bolivia no generó un Estado de Derecho, sino la coexistencia de dos (2) códigos; formales e informales, que ha forjado la convivencia y la validez de las normas jurídicas y los usos sociales construyendo un tipo de orden social.

### **7. 1. Variables de la investigación**

### **7. 1. 1. Variable Independiente**

“La fragilidad estatal en Bolivia no generó un Estado de Derecho, sino la coexistencia de dos (2) códigos; formales e informales.”

### **7. 1. 2. Variable Dependiente**

“Los códigos paralelos (formales e informales) han forjado la convivencia y la validez de las normas jurídicas y los usos sociales construyendo un tipo de orden social.”

## **8. Métodos que fueron utilizados en la Investigación**

### **8. 1. Métodos Generales.**

**Método Deductivo.** Consiste en partir de principios y teorías generales para llegar a conocer un fenómeno particular. Es aquel que parte de datos generales aceptados como válidos y que, por medio de razonamiento lógico, pueden deducirse varias suposiciones. Razonamiento deductivo es aquél en el cual la derivación o conclusión es forzosa, la conclusión se obtiene por la forma del juicio o juicios de que se parte; aquí el profesor presenta conceptos o principios generales que, explican y fundamentan los casos particulares, el tema va de lo general a lo particular.

**Método Inductivo.** Es el que va de lo particular a lo general. Es decir, aquel que, partiendo de casos particulares permite llegar a conclusiones generales. En este método el razonamiento procede de lo particular a lo general, al contrario del deductivo no parte de la conclusión, sino que presenta los elementos que originan la generalización y se tiene que inducir hasta llegar a la generalización.

### **8. 2. Métodos Específicos.**

**Método Exegético (escuela exegética).** La interpretación de la ley consiste en interpretar exclusivamente la voluntad del legislador, para determinar **lo que quiso decir (búsqueda del Pensamiento del autor de la ley)**, tomando en consideración las necesidades del momento en que la aplicación de la ley ha de realizarse. Para encontrar la verdadera voluntad del legislador el intérprete debe auxiliarse de los siguientes medios: 1. Examen de los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos, diario de Debates parlamentarios. 2. Análisis de la tradición histórica y de la costumbre con el fin de conocer las Condiciones que prevalecían en la época en que la ley fue expedida.

**Método Dogmático.** En este método no se admite discusión, el investigador tiene que aceptar sin discusión ni revisión lo que el programa establece.

**Método Sociológico.** Sin apartarse de las directrices generales de toda investigación científica, aspira a la posesión de un método propio, porque lo social es un fenómeno específico, en este sentido tiene diversas fases y procedimientos que integran la metodología sociológica, trazada por varios sociólogos como René Maunier y F. Y. Garkavenko, el primero francés y el segundo ruso, en este sentido se debe considerar las siguientes fases:

**a) Conocimiento general del problema.** El proceso de investigación científica empieza con el conocimiento general del problema, porque supone el estudio de cuestiones básicas, consistente en acumulación y selección de hechos, la definición de los conceptos y términos fundamentales.

**b) La descripción de los hechos.** La descripción y comprobación del fenómeno investigado, por medio de la observación de los hechos sociales.

**c) La explicación de los hechos.** Da lugar a la suposición o la conjetura, sobre la cual se elabora y formula una hipótesis científica, para luego exponer el resultado de la investigación en función de la hipótesis planteada.

## **9. Técnicas que fueron utilizadas en la investigación**

**Observación.** El investigador conoce el problema y el objeto de investigación, estudiando su curso natural, sin alteración de las condiciones naturales, es decir que la observación tiene un aspecto contemplativo. La observación configura la base de conocimiento de toda ciencia y, a la vez, es el procedimiento empírico más generalizado de conocimiento.

## INTRODUCCIÓN

Debemos comenzar indicando que este trabajo tiene el propósito de reflexionar sobre una inquietud personal; que la denominamos construcción de orden social. El uso de los códigos formales (la norma jurídica escrita) y los códigos informales (usos sociales, costumbres, comportamientos no escritos, sobreentendido y obvios) ha generado un tipo de orden social. Los fundamentos teóricos de este trabajo surgieron durante los últimos años de la carrera de Derecho, en especial en la materia de sociología jurídica, que me enfocó a ver el derecho desde una perspectiva descriptiva analítica y no desde una perspectiva dogmática del derecho.

Bolivia como Estado de Derecho reconoce como norma fundamental la Constitución Política del Estado; nos muestra los principios del ordenamiento jurídico a los que todos estamos sometidos. La importancia y fundamentación de la tesis se encuentra en el paralelismo generado entre los códigos formales e informales; los mismos que interactúan en la sociedad, regulando la dinámica social, esta dinámica constante requiere la existencia de un tipo de orden social para regular la relación entre los individuos, al no existir orden en la sociedad los derechos que garantiza la Constitución Política del Estado son menoscabados (esto en caso de un Estado de Derecho).

Pues el problema de los *códigos informales* con respecto a la norma jurídica (código formal) *es que actúan paralelamente a la validez del derecho de la norma jurídica. Estos códigos informales rigen la conducta práctica y cotidiana del sistema jurídico u orden jurídico; dado que el orden jurídico es un sistema de normas donde su validez reposa sobre una norma única (CPE)*, esta norma única es la fuente de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituyen su unidad.

Por lo que nuestra conjetura es de que; “La fragilidad estatal en Bolivia no generó un Estado de Derecho, sino la coexistencia de dos (2) códigos; informales y formales, que



ha forjado la convivencia y la validez de las normas jurídicas y los usos sociales construyendo un tipo de orden social”. Ha sido desarrollado en los capítulos siguientes. Las técnicas que se han seguido para la investigación fueron: Las Técnicas de Recolección de Información, la cual es estrictamente operativa; en este caso se trato de una investigación bibliográfica, donde se realizó la recolección de la información en base a la lectura de documentos, análisis de documentos, elaboración de fichas de trabajo. Abordando la investigación desde una triple perspectiva, histórica, formal y sociológica en busca de las más fructíferas relaciones de sentido entre ellas, Se ha, pretendido así, en primer lugar, dejar explícito el marco teórico general de la tesis y su desarrollo, esperando haber cumplido nuestro propósito en la exposición de los dos casos prácticos citados en nuestro trabajo de campo.

Los objetivos que persigue la investigación es la demostrar los fundamentos principales que determinan la validez de los códigos informales frente a los códigos formales, los primeros han logrado generar un orden social que no se basa en la ley (normas jurídicas), sino en los usos sociales. Pero además; Describir la coexistencia entre los códigos formales (teoría) y los códigos informales (praxis). Como a la vez; Explicar como se genera un orden social. Y demostrar como la Constitución Política del Estado cumple una función programática y que los usos sociales (son sobreentendidos y obvios) son el fundamento de la validez de los códigos informales.

Las fuentes que se utilizaron en la investigación son fuentes primarias consideradas así; a la entrevista y testimonios. La investigación cuenta con bastante bibliografía consistente en libros, documentos y revistas (fuentes secundarias). Por todo lo dicho podemos afirmar que el Estado Boliviano es frágil, esa fragilidad ha generado un orden social donde interactúan ambos códigos; es decir que el comportamiento desdoblado de la norma no normada tiene mas fuerza que una norma jurídica escrita y vigente. Esto lo podemos constatar revisando nuestro trabajo de campo con las fotografías y la descripción que presentamos.

## CAPÍTULO I

### REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LOS CÓDIGOS INFORMALES

Cada ámbito de la cultura, cada saber, tiene su tradición y su propia forma de transmitirla y es difícil identificar en el tiempo y espacio el momento de su aplicación o aparición; entonces, entenderemos por códigos informales o códigos paralelos a la existencia paralela de sistemas de orientación (escita y no escrita): los códigos informales –de naturaleza oral- tienen un carácter cambiante e irracional, los códigos informales no se aprenden mediante libros, cursos y/o universidades, sino en la práctica cotidiana de cada día. Esta es una gran ventaja: tienen una vigencia pre-racional, obvia y sobreentendida; no requieren de teorías y explicaciones para ser aceptados; finalmente su validez está por encima o más allá de los ejercicios de la lógica discursiva. Los códigos informales viven en el silencio y la sombra, pero son seguidos por una gran parte de la población con un acatamiento sumiso y hasta con obediencia afectuosa. Es común que los códigos informales descansan sobre unos principios incuestionables y se mueve sobre unas cuantas normas fijas que permanecen como marco o referencia para cualquier cambio o innovación; se confía en ellos y no se discuten. La transmisión se basa principalmente en la eficacia y la validez cotidiana y como señala Berger y Luckmann esa práctica constante se convierte en hábito social.

Todos los pueblos han mantenido rutinas y convenciones durante largo tiempo sin ponerlas en cuestionamiento y sin someterlas a una crítica racional. Ahí reside su fuerza<sup>1</sup>: tienen vigencia a partir de ellas mismas, no requieren de alegatos justificativos ni de propaganda de clase alguna. Son normas de orientación obvias, sobreentendidas, respetadas y practicadas por una buena parte de la población, consideradas como algo entrañable e inconfundible. Llegan a ser apreciadas como distintivos de lo auténticamente propio, es decir en cuanto signos de la identidad colectiva. En el ejercicio de resguardar rutinas y convenciones, a pesar del proceso de modernización, los bolivianos han alcanzado un

---

<sup>1</sup> H. C. F. Mansilla, *El carácter conservador de la nación boliviana*. Santa Cruz, Ed. EL PAÍS, p. 17.

considerable virtuosismo. Esto no vale sólo para las clases dirigentes y el ámbito de la política sino también para los dilatados sectores de la población, repiten año tras año e intento tras intento los mismos errores y las mismas prácticas contraproducentes. Y esto no es casual: a largo plazo la preservación de rutinas y convenciones devenidas obsoletas y hasta irracionales constituye, por un lado, un obstáculo notable para todo proceso de desarrollo y modernización, y contribuye, por otro, a alargar la vida de hábitos sociales necios y engorrosos. Ciertas usanzas frecuentes en la administración pública (como la corrupción endémica, el centralismo, el patrimonialismo y el exceso de trámites), en el Poder Judicial y en las costumbres políticas no han sido jamás aprobadas por ningún órgano representativo de la sociedad y nunca han sido codificadas como normas oficiales, pero en la cruda realidad poseen la calidad de pautas indubitables de comportamiento colectivo<sup>2</sup>, lo que quiere decir que no hubo necesidad de definir y aceptar estas rutinas de modo expreso y patente porque siempre han disfrutado de una validez pre reflexiva muy amplia y sólida<sup>3</sup>. La religión ha sido el modelo más conocido de este tipo de convenciones aceptadas por la comunidad.

Los patrones de comportamiento colectivo han tenido durante siglos la característica de considerarlos como algo natural e inevitable, se les obedecía como a dogmas incontrovertibles, y se los tenía como algo muy propio<sup>4</sup>, por ende, como pilares de la identidad nacional. En la actualidad la situación es similar. Los factores recurrentes de la mentalidad<sup>5</sup> colectiva y de la cultura legalista son *históricos*, es decir, pasajeros, cuando no efímeros vistos desde una perspectiva de muy largo aliento<sup>6</sup>. No conforman esencias

---

<sup>2</sup> H. C. F. Mansilla, *La mentalidad tradicional como obstáculo a la democratización en el caso boliviano. Factores históricos y culturales en los procesos de modernización*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Madrid, N° 118, 2002, p. 41.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 47 ss.

<sup>4</sup> H. C. F. Mansilla, Eliana Castedo Franco, *La aldea global y la modernización de un país subdesarrollado. Lo ajeno y lo propio en la transformación de la política y la cultura cotidiana en Bolivia*. Vervuert-Iberoamericana, Madrid, 2000, p. 13.

<sup>5</sup> Una definición de mentalidad es de Mansilla que definió mentalidad como aquella realidad fluida, que puede ser intuita fácilmente, pero que es difícil de determinar científicamente. H. C. F. Mansilla, *Lo propio y Ajeno en Bolivia. Reflexiones sobre la identidad colectiva de una sociedad en transición*. La Paz, Fundación Milenio-Konrad Adenauer, p. 61.

<sup>6</sup> Salvador Romero Pittari, *Cultura política y concertación social*, en: René A. Mayorga (comp.), *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*, La Paz: CLACSO/CERES 1987, p. 162.

inamovibles, perennes e inmutables de pueblos y sociedades, aunque puedan durar varias generaciones y hasta siglos.

Pero estos factores de la mentalidad colectiva pueden mantenerse activos durante periodos muy largos, y entonces determinan en alguna medida, difícil de precisar, lo que se llama la identidad colectiva<sup>7</sup>; por otra parte ellos impiden una convivencia razonable de los bolivianos y su ingreso pleno a la modernización estatal y jurídica.

Varios de los autores bolivianos han censurado la cultura legal predominante en los siglos XIX y XX, se manifestaron contra un esencialismo ahistórico que hubiera prefigurado para siempre la identidad inconfundible de Bolivia. *Daniel Pérez Velasco*, señala que la idiosincrasia jurídica fue forjada en todos los *teje* y *metejes* del tinterillaje cholo, que antes que aportar meritos a la judicatura nacional, hizo de ella la entidad más corrompida y atentatoria para la sociedad. Y fue que entre nosotros la justicia, debido a la corrupción ciudadana, siempre fue una industria... (...). Y es por ello, que es, tal vez, Bolivia el país más abandonado y desprovisto de legalidad que existe en el Continente. (...). La justicia en Bolivia, tergiversa todo, lo corrompe y ensucia todo. Es, pues, sencillamente, un país donde la justicia no existe<sup>8</sup>. El mismo *Alcides Arguedas*, en la advertencia a la tercera edición de *Pueblo enfermo* (1937), relató que en 1909 había recibido una epístola de *José Enrique Rodó*, en la que éste le decía: “Los males que usted señala (...) no son exclusivos de Bolivia: son, en su mayor parte y en más o menos grado, males hispanoamericanos, y hemos de considerarlos como transitorios (...). Usted titula su libro *Pueblo enfermo*. Yo lo titularía *Pueblo niño*. Es concepto más amplio y justo quizá (...)”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> H. C. F. Mansilla, *La aldea global...*, p.113.

<sup>8</sup> Daniel Pérez Velasco, *La mentalidad chola en Bolivia*. La Paz, Ed. LOPEZ, p. 85.

<sup>9</sup> Alcides Arguedas, *Pueblo enfermo. Contribución a la psicología de los pueblos hispanoamericanos* [1909 + 1937], en: Arguedas, *Obras completas* (compilación de Luis Alberto Sánchez), México: Aguilar 1959, t. I, p. 395.

En el caso boliviano la mentalidad colectiva y la cultura legal se arrastran desde la época colonial. Ha sufrido obviamente muchas alteraciones; la más importante ha sido la inducida por el proceso de modernización en la segunda mitad del siglo XX, por más modesto e insatisfactorio que éste haya resultado. Hay que señalar que la esfera cultural es mucho más reacia al cambio que el campo de lo técnico-económico. Por ello en el terreno jurídico —sobre todo en las prácticas cotidianas y algo menos en el área institucional— es donde esa mentalidad sobresale más agudamente, y donde sus efectos son más perniciosos.

Sobre algunos aspectos de este legado socio-jurídico *Juan Francisco Bedregal* dice que el valor doctrinario e intrínseco de las leyes no está en relación con su eficacia en los pueblos pobres e ignorantes, donde su aplicación es ilusoria<sup>10</sup>. *Alcides Arguedas* percibía los males de la patria en la contextura sociocultural y en los comportamientos anti-éticos de los gobernantes y los partidos, y no tanto en las condiciones socio-económicas y político-institucionales que se arrastraban de larga data. Esto, que puede parecer necio y anacrónico, adquiere hoy su eficacia explicativa ante el fracaso de una masa gigantesca de teorías economicistas, institucionalistas y afines que han demostrado su incapacidad para comprender (y hasta para describir) la cultura política, la cultura legal, y las pautas recurrentes de comportamiento de la población. Arguedas es sin duda precursor al haber estudiado lo que ahora se denominan las mentalidades colectivas, los valores de orientación y las normativas preconscientes de grandes segmentos sociales.

Pese a errores de observación e interpretación, influidos por motivos raciales y hasta racistas<sup>11</sup>, Arguedas logró confeccionar un espejo crítico para retratar a la sociedad boliviana y, muy especialmente, a su clase política y a sus grupos con vehementes ansias de ascenso social. La veracidad de su descripción a este respecto y su tesis de que los males

---

<sup>10</sup> Juan Francisco Bedregal, *La máscara de estuco. Divagaciones perogrullescas sobre sociología boliviana, política, derecho público y otras menudencias de actualidad permanente*. Imp. López, Buenos Aires, p. 71.

<sup>11</sup> Sobre este punto Salvador Romero Pittari, *Alcides Arguedas: entre el pesimismo y la esperanza*, en: PRESENCIA LITERARIA (La Paz) del 14 de octubre de 1979, donde Romero traza un equilibrado retrato intelectual de Arguedas, llegando a la conclusión de que su concepción central era más psicológica que biológica, más moralizante que científica.

nacionales no provienen de factores externos o agentes foráneos, siguen perturbando hoy como en el primer día a los lectores de su obra<sup>12</sup>. Como señaló acertadamente *Salvador Romero Pittari*, “Arguedas supo representar en la forma más acabada y vigorosa” las ideas prevalecientes en la primera mitad del siglo XX. La actualidad de temas y preocupaciones arguedianas queda patente “cuando el derrame moral corroe las bases mismas de la convivencia, cuando la frustración del ciudadano le lleva a preguntarse sobre la viabilidad del proyecto Bolivia”<sup>13</sup>.

Según H. C. F. Mansilla dilatados sectores de la población boliviana pueden ser caracterizados como conservadores y convencionales porque preservan pautas y normativas anticuadas de comportamiento a pesar de los incipientes procesos de modernización. Estos valores de orientación han configurado una porción de lo que puede llamarse la identidad colectiva de la Bolivia alrededor de 1900 y de la actual, si es que se puede aprehender algo tan gelatinoso como una identidad colectiva<sup>14</sup>. Daniel Pérez Velasco, Francisco Bedregal, caracterizaron la cultura legal cotidiana de modo certero y hasta divertido; describió a los juristas –su insuperable mediocridad, su impunidad legal, su falta de ética y talento y su carencia de responsabilidad y previsión– como si estuvieran describiendo a la actual. El país ha cambiado mucho desde entonces, pero algunos aspectos de esta Bolivia profunda han permanecido relativamente incólumes: las coimas, favoritismo procesal, el no respeto de los derechos de terceros, constituyen algunas de las características más remarcables del legado histórico-cultural<sup>15</sup>. La sociedad boliviana ha preservado una mentalidad conservadora-convencional a causa de una compleja concatenación de circunstancias históricas sociales. Potosí y la Audiencia de Charcas

---

<sup>12</sup> Guillermo Francovich, *El pensamiento boliviano en el siglo XX*, México: FCE 1956, pp. 43-50; Carlos Medinaceli, *La inactualidad de Alcides Arguedas*, en: Mariano Baptista Gumucio (comp.), *Alcides Arguedas. Juicios bolivianos sobre el autor de "Pueblo enfermo"*, La Paz: Amigos del Libro 1979.

<sup>13</sup> Salvador Romero Pittari, *Tocqueville y Arguedas*, en: PRESENCIA LITERARIA del 4 de julio de 1982.

<sup>14</sup> La descripción de la atmósfera intelectual boliviana a comienzos del siglo XX: Salvador Romero Pittari, *La recepción académica de la sociología en Bolivia*, La Paz: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Andrés 1997, p. 12.

<sup>15</sup> Carlos Romero, op. cit., p. 137, una crítica de Arguedas y otros autores de la época: Brooke Larson, *Indios redimidos, cholos barbarizados: imaginando la modernidad neocolonial boliviana (1900-1910)*, en: Dora Cajías / Magdalena Cajías / Carmen Johnson / Iris Villegas (comps.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*, La Paz: IFEA / Coordinadora de Historia / Embajada de España en Bolivia, 2001, p. 40.

conocieron el marasmo estatal y administrativo, el espíritu terrorista de la Inquisición, *la superstición como norma consuetudinaria* y el ritualismo extrovertido de la religiosidad popular, la carencia de una introspección de conciencia (uno de los rasgos esenciales del protestantismo), el centralismo omnipresente, la gatzmoñería social, la mezquindad generalizada, la estrechez intelectual, el provincianismo asfixiante y las prácticas de una dilatada corrupción, todas ellas características españolas bajo el régimen virreinal. Lo fatal para la evolución posterior reside en el hecho de que estos factores manifiestamente negativos echaron raíces durante el apogeo económico; la sociedad Alto peruana no los percibió, por lo tanto, como algo corrompido, adverso y hasta peligroso para su desarrollo, sino más bien como algo natural, inevitable y obvio, como ocurre con fenómenos perjudiciales, inextricablemente ligados a periodos de aparente grandeza histórica y bienestar social. Desde fines del siglo XVIII las críticas del coloniaje español se concentran en aspectos tales como el dominio político y la explotación económica, pero la conformación de una cultura y una mentalidad retrógradas (y muy arraigadas) no ha llamado mayormente la atención de los estudiosos, y menos de los llamados progresistas. La prosperidad inicial de Potosí, tan rápida y brillante (pero tan fugaz), engendró en las clases dirigentes de la Audiencia de Charcas una mentalidad llena de aspiraciones exorbitantes y curiosas vanidades, que en la época republicana se han transformado en pretensiones exageradas de progreso material para el país y de fortuna veloz para las personas; a estos designios no han correspondido ni el entorno geográfico ni los recursos naturales ni, hay que agregar, los hábitos poco tesoneros de sus habitantes.

El Alto Perú recibió muy tibiamente la influencia de las reformas borbónicas del siglo XVIII. La severidad de la crisis económica y productiva a partir de la segunda mitad del siglo XVII, la poca inmigración, el aislamiento geográfico, los escasos contactos con el mundo exterior y el desinterés de la administración colonial contribuyeron a consolidar unas tradiciones socioculturales signadas por el autoritarismo y el inmovilismo el mejor fundamento para establecer rutinas y convenciones muy difíciles de alterar. Según *Herbert S. Klein* en el siglo XVIII el campo de las letras en el Alto Perú era particularmente “subdesarrollado”, si se aplican los niveles y criterios que regían para todo el resto de las colonias iberoamericanas; hasta la región del Cuzco exhibía un desempeño más elevado en

este terreno<sup>16</sup>. Y este atraso secular, junto con una inclinación a ensalzar el retraimiento sociocultural, ha ayudado a conformar el carácter conservador de la mitad occidental del país en tiempos posteriores, pues el siglo XIX no fue del todo diferente.

Es así como el autoritarismo, el burocratismo y el centralismo de la época de la *declinación* española han pasado a ser elementos obvios —es decir: aceptados generalmente— de la identidad social. La picardía y la astucia eran (y son) reputadas como las virtudes máximas del hombre público, pues comportarse de otra manera significaba (y significa) carecer de realismo. La maraña de trámites destinados al público, la lentitud de los procedimientos administrativos, la venalidad y baja calidad del Poder Judicial, la creencia de que la *politiquería practicada* es la única praxis *política posible*, representan fenómenos que casi no llaman la atención y que parecen constituir elementos pintorescos del carácter nacional.

De ellos están repletas las crónicas de la colonia, que se refieren sin cesar a peleas perennes y sangrientas por motivos de tercera importancia, a la arrogancia ilimitada de las clases altas, a la estulticia y las supersticiones de las clases bajas, a la tendencia colectiva de preocuparse de nimiedades, a la corruptibilidad de los jueces y a la mediocridad de lo que ahora llamaríamos el Poder Ejecutivo en una palabra: estas crónicas muestran un aire contemporáneo. *Carlos Medinaceli* describió adecuadamente la atmósfera socio-cultural en la primera mitad del siglo XX cuando escribió: “En Potosí, como en todos los pueblos que han vivido sofocados por una esclavitud de siglos, pervive el odio teológico a la inteligencia y el terror jesuítico al pensamiento libre. Se necesita ser un apasionado de las ideas y de la verdad para atreverse a pensar libremente —y escribir— en semejante medio”<sup>17</sup>.

Muchos de los elementos político-institucionales heredados y mantenidos desde la colonia española —como el patrimonialismo, el nepotismo y el favoritismo— no coadyuvan a

---

<sup>16</sup> Herbert S. Klein, *Historia...*, p. 83.

<sup>17</sup> Carlos Medinaceli, en: Mariano Baptista Gumucio (comp.), *Atrevámonos a ser bolivianos. Vida y epistolario de Carlos Medinaceli*, La Paz: Biblioteca Popular Boliviana de "ULTIMA HORA" 1979, p. 147.



edificar una confianza pública en la igualdad ante la ley ni en la objetividad de cualquier actuación de la administración pública. Desde hace siglos el grueso de la población identifica el puesto estatal con su detentador momentáneo. El caudillo político que puede distribuir cargos estatales es visto, en el fondo, como el propietario legítimo del aparato gubernamental. Los poderosos tienen una óptica patrimonialista muy similar: se sirven del Estado para conceder prebendas, consolidar sus intereses y “colocar” adecuadamente a su clientela y parentela. En el patrimonialismo se diluye el límite entre lo público y lo privado: lo estatal es percibido por la clase política como la posibilidad de acrecentar lo privado. El funcionamiento cotidiano del Estado deja de ser algo impersonal y se convierte en un embrollo de “relaciones” que puede ser influido exitosamente por intereses particulares, personas con buenos “contactos” y amigos del gobernante de turno. El Estado de Derecho —que puede muy bien existir en el papel— no se difunde hacia abajo, no penetra en la mentalidad de las capas populares. La población no tiene confianza en las actuaciones estatales. Pese al neoliberalismo el Estado sigue siendo el multiplicador de prebendas y canonjías contemporáneas: la empleomanía es hoy facilitada por la tecnología moderna. Todas estas condiciones contribuyen desde la era virreinal a la consolidación de la “corrupción estructural”<sup>18</sup>, como la denominó *Manfred Mols*. Como además prosigue la tradición colonial española que devalúa el trabajo manual y el creador, la gente prefiere un cargo mal pagado en un escritorio público o privado a un trabajo productivo en la agricultura o la manufactura.

A ello se agregó en la colonia la inclinación a sobre regular toda actividad humana por medio de estatutos legales, propensión que en Bolivia sigue vigente al comienzo del siglo XXI. La sobreproducción de leyes y disposiciones y, al mismo tiempo, la desidia y lentitud administrativas ocasionan la imposibilidad de aplicarlas en la praxis, lo que conduce directamente al corolario: obedezco pero no cumplo, como se decía en la era virreinal<sup>19</sup>. Ha resultado inevitable que surgieran sistemas extralegales para diluir el centralismo y la sobre regulación, sistemas válidos hasta hoy y que a su vez producen burocratismo: laxitud en la

---

<sup>18</sup> Manfred Mols, *México en el siglo XX. Sistema político, proceso gubernamental y participación política*, Paderborn, 1981, p. 38.

<sup>19</sup> Horst Pietschmann, *Estado colonial y mentalidad colonial: el ejercicio del poder frente a distintos sistemas de valores en el siglo XVIII*, en: Antonio Annino et al., *América Latina*.

aplicación de las leyes, sobre posición de normas, duplicación premeditada de funciones, impunidad de los funcionarios, desorganización e inflexibilidad de las organizaciones, rutinas innecesarias y superfluas e, inevitablemente, la predisposición a ejecutar trámites al margen de las regulaciones existentes. El ciudadano busca la aprobación de su trámite o la resolución del tribunal fuera de la legalidad en sentido estricto. La praxis anómica es casi siempre el correlato de la sobreproducción de reglas. Esto ha fomentado una mentalidad de astucia, disimulo, ventajas y picardía individuales, pero no una cultura cívica razonable y duradera, basada en el Estado de Derecho, en el respeto al ciudadano y en la pluralidad de opiniones. Es interesante señalar que la predisposición a los trucos y las artimañas —eludir leyes y estatutos de una manera considerada como habitual y casi legítima— procede, por lo menos parcialmente, de la herencia islámica, que ha engendrado una mentalidad poco favorable al Estado de Derecho. Este legado monista, absolutista y antipluralista coadyuva hoy a cimentar identidades devenidas precarias en sociedades amenazadas por la modernidad occidental. Durante los primeros tiempos de la era colonial y con respecto a la Audiencia de Charcas la corriente inmigratoria más importante provino del sud de España, de regiones como Andalucía, Extremadura y Murcia, que habían estado más tiempo que el resto de la península sometidas al dominio árabe-islámico. Estos contingentes poblacionales de origen humilde estuvieron expuestos a los factores autoritarios y colectivistas de la cultura popular árabe-andaluza y no conocieron la mentalidad más liberal y menos centralista de Cataluña y del norte de España. Era gente que detestaba ocupaciones manuales, pero también todo esfuerzo intelectual. Con el rápido ascenso social el humo se les subió de tal manera a la cabeza, que no pudieron desarrollar ninguna visión coherente en torno a la propia posición y posibilidades, pero sí un desprecio ilimitado por los sectores indígenas y por los marginales en general. Esta constelación tiene un curioso cariz contemporáneo: los nuevos ricos del presente ostentan muchos de los rasgos aquí mencionados, particularmente la carencia de un sano sentido de proporciones.

Estas antiguas rutinas y convenciones permean en la actualidad la mentalidad boliviana y no son vistas como algo negativo por la mayoría de la población. Los ricos y los poderosos siempre han sabido cómo eludir el peso de la ley y cómo obtener fallos favorables de jueces complacientes; pero lo que esta tradición cultural también ha provocado es que para los

estratos medios y bajos la ley represente una realidad extraña, arbitraria y sin fuerza moral. La popular sentencia: “*Para los amigos todo, para los enemigos la ley*”, es un buen ejemplo de esa situación, pues engloba por un lado la discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades cuando existe una voluntad política, y por otro la concepción, tan arraigada en toda la sociedad, de que la ley es básicamente un castigo y una maldición<sup>20</sup>. Contra esta opinión puede aducirse que todos los regímenes políticos del mundo denotan una distancia entre teoría y praxis y que esta diferencia puede ser fructífera y hasta indispensable para la reflexión filosófica y para la creación literaria y artística. Pero en el caso de la colonia española y la era republicana en Bolivia se puede aseverar que entre teoría y praxis tiende a formarse un abismo infranqueable; la separación entre los estatutos legales y las normativas de la actuación cotidiana se convierte en una fuente de estancamiento, resignación y desengaños perennes, lo que impide aquel impulso creativo y crítico de carácter colectivo que dimana de una discrepancia eventualmente conciliable entre los ideales y la realidad.

---

<sup>20</sup> Juan Ignacio García Hamilton, *El autoritarismo hispanoamericano y la improductividad*, Buenos Aires: Sudamericana 1998, p. 193.

## CAPÍTULO II

### DEL DERECHO Y SU VALIDEZ

La expresión “*validez*” es de una extremada ambigüedad, tanto cuando se aplica para calificar a una norma jurídica, como cuando se la usa en relación a todo un orden jurídico. Carlos S. Nino muestra como se usa la expresión *validez*<sup>21</sup>:

- a) En muchos contextos decir que una norma o un sistema normativo son validos es equivalente a decir que la norma o el sistema normativo en cuestión existen. En este sentido, los criterios de validez de una norma serán los mismos que los de su existencia.
- b) También puede asociarse la validez de una norma con su justificabilidad, con el hecho de que deba hacerse lo que ellos disponen, con su fuerza obligatoria moral. En este sentido, decir que una norma es valida implica decir que ella constituye una razón para justificar una acción o decisión, que lo que la norma declara prohibido, obligatorio o permitido es efectivamente, obligatorio, permitido o prohibido.
- c) Puede asimismo que una norma jurídica es válida cuando hay otra norma jurídica que declara que su aplicación u observancia es obligatoria.
- d) La validez de una norma jurídica en el sentido de que ha sido autorizado por otras normas jurídicas, o sea, ha sido sancionada por una autoridad competente dentro de los límites de su competencia.
- e) Es valida una norma cuando tiene vigencia (o eficacia), o sea que son generalmente observados y aplicados.

#### 1. Validez jurídica

---

<sup>21</sup> Carlos S. Nino, *Introducción al análisis del Derecho*. Ed. ARIEL, Barcelona, p. 132.

## 1. 1. Objeto del Derecho

Está ligado con la validez del ordenamiento jurídico. Destaca el concepto de validez de la norma, que la considera íntimamente ligada a la existencia de la norma, dice que una norma es válida en la medida en que es existente. Hay un punto de contacto entre validez y eficacia, es una mezcla del mundo del “deber ser y del “ser”:

- Validez → “deber ser”
- Eficacia → “ser”

La eficacia de una norma para Kelsen, no es más que su aplicación, asegurar la obediencia de la norma jurídica. La teoría de Kelsen, mantiene un punto de contacto entre la validez y la eficacia cuando señala: “La eficacia de una norma es, pues, una condición de su validez”<sup>22</sup>. Es decir que una norma jurídica no es plenamente válida si es que no cuenta con un tanto de eficacia.

Kelsen nos dice que el Derecho se puede entender tanto como un sistema estático como un sistema dinámico<sup>23</sup>:

- a) Como un sistema estático está concebido como un sistema de normas ya dadas.
- b) Un sistema dinámico es prestar atención a la producción de las normas jurídicas.

Para Hans Kelsen la validez de una norma positiva no es otra cosa que el modo particular de su existencia. Una norma positiva existe –dice Kelsen- cuando es válida. Para que una norma positiva exista es preciso que haya sido creada por un acto, a saber, por un hecho natural que transcurra en el espacio y en el tiempo<sup>24</sup>. Por otra parte, una norma regula la conducta de los individuos; se aplica, pues, a hechos que también transcurren en el espacio y en el tiempo<sup>25</sup>. En la *Teoría Pura del Derecho*, Kelsen dice: “el acto legislativo que subjetivamente tiene el significado de deber también tiene el

---

<sup>22</sup> Hans Kelsen; *Teoría pura del Derecho*. México, UNAM, p. 35.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 40.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>25</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, México, Ed. UNAM, p. 31.

significado objetivo –que es el significado de una norma valida- porque la Constitución ha conferido ese significado al acto legislativo. El acto cuyo significado es la Constitución tiene no solo el sentido subjetivo sino también el significado objetivo de deber, es decir tiene el carácter de una norma vinculante; si ella es históricamente la primera Constitución, nosotros presuponemos en nuestro pensamiento jurídico que debemos comportarnos como la Constitución prescribe”.

Kelsen; establece que la ciencia del derecho es una ciencia normativa, en su *Teoría general del derecho y del Estado*: “decir que una norma es valida es decir que presuponemos su existencia o –lo que significa la misma cosa- presuponemos que tiene fuerza vinculante para aquellos cuyas conductas regula”<sup>26</sup>.

## **2. Validez Jurídica en Norberto Bobbio**

La validez para Norberto Bobbio es la existencia de la regla en cuanto tal, independientemente del juicio de valor sobre ella, si es justa a o no. El problema de la justicia se resuelve con un juicio de valor, el problema de la validez se resuelve con un juicio de existencia<sup>27</sup>; esto es, se trata de comprobar si una regla jurídica existe o no, o mejor si aquella determinada regla, así como es, es una regla jurídica<sup>28</sup>. La validez jurídica de una norma equivale a existencia de esa norma como norma jurídica. Particularmente, para decidir si una norma es valida (esto es, si existe como regla jurídica que pertenece a determinado sistema) con frecuencia es necesario realizar tres operaciones según Norberto Bobbio<sup>29</sup>:

1. Determinar si la autoridad que la promulgo tenía el poder legislativo para expedir normas jurídicas, es decir, normas vinculantes en ese determinado ordenamiento

---

<sup>26</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*. México, 1961, Ed. UNAM, p. 30.

<sup>27</sup> Carlos Borth I., *Reingeniería. Constitucional en Bolivia*. Segunda edición, La Paz, FUNDEMOS, Tomo I, p. 258

<sup>28</sup> Norberto Bobbio, *Teoría general del Derecho*. 2da. Edición, ed. TEMIS, p. 21.

<sup>29</sup> Bobbio, *Teoría general...*, p. 22.

jurídico (remontarse a la norma fundamental, que es la base de la validez de todas las normas de determinado sistema).

2. Comprobar si no ha sido derogada, comoquiera que una norma puede haber sido válida, en el sentido de haber sido promulgada por un poder autorizado para hacerlo, pero esto no quiere decir que lo sea todavía, lo que sucede cuando una norma posterior en el tiempo la ha derogado expresamente o ha regulado la misma materia.
3. Comprobar que no sea incompatible con otras normas del sistema (lo que también se llama derogación implícita), particularmente con una norma jerárquicamente superior (una norma constitucional es superior a una ley ordinaria en una constitución rígida).

## CAPÍTULO III

### LA ESTATALIDAD Y EL ORDEN SOCIAL

#### 1. El Estado moderno en Max Weber

Para Max Weber la realidad histórica no aparece como una estructura ordenada en la que se pudiera encontrar “significado”, no cabía otra cosa que *ordenar* y la ciencia es un proceso de ordenación, ordenar el caos que es la realidad en si misma, ordenar el caos a través de unos elementos conceptuales como “*tipos ideales*”<sup>30</sup>, es decir, construcciones mentales que tipifican, subrayando, exagerando determinados elementos desde un enfoque o desde un punto de vista o desde un perspectiva valorativa particular. La objetividad que representa el tipo ideal es una construcción mental y precisamente no intenta ni podía aspirar a reproducir la realidad y no es más que un modelo de ordenación de la realidad y como caben distintos tipos ideales, lo único que se pueden decir de ellos es que puede que sean verdaderos o falsos, es decir si reproducen o no reproducen coherentemente la realidad.

Los conceptos de sociedad, derecho, capitalismo, socialismo, moderno, tradicional, son para *Max Weber* no descripciones de algo que existe en la realidad, es decir, no existen sociedades tradicionales o no existe una sociedad moderna, sino que podemos ordenar con el tipo ideal de moderno o con el tipo ideal de tradicional, podemos ordenar de alguna forma los datos que se nos presentan empíricamente y encontrarles un sentido.

Tenemos entonces como primer planteamiento un modo de interpretar la realidad social a través de tipos ideales<sup>31</sup>. El punto que nos interesa de Max Weber esta en su análisis sobre el Estado y como construye el tipo ideal en la estatalidad<sup>32</sup>. Para Weber el Estado no se define por los fines, fines variables a través de los tiempos sino exclusivamente

---

<sup>30</sup> Max Weber; *Economía y Sociedad*, México, F.C.E., p. 37.

<sup>31</sup> Jorge Sánchez Azcona; *Introducción a la sociología de Max Weber*. México, ed. colofón, p. 73.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 83.



por un elemento que es la forma de hacer, no tiene que ver el Estado con el “para que” sino con el “como”. El Estado es aquel que es capaz de mantener el principio del uso del monopolio legítimo de la violencia, no quiere decir con ello que el único medio de acción del Estado sea la violencia, la fuerza bruta, resulta evidente que no lo es, sino tan solo que como último recurso es su medio específico, lo que define al Estado no son sus fines sino el medio que como último recurso y como monopolio emplea, el Estado consigue pacificar a la sociedad porque monopoliza su violencia intrínseca, la aparición del Estado moderno significa despojar a los individuos y grupos sociales del derecho y en lo que cabe de la posibilidad misma de emplear la fuerza, la sociedad traspasa la violencia a los poderes del Estado, lo que ya permite una primera racionalización de su empleo.

El Estado moderno monopoliza el poder sacándolo de la sociedad, dejando a la sociedad sin poder, es la sociedad civil sin *imperium* y manteniendo el monopolio de poder como principio constitutivo, es el medio lo que define al Estado moderno<sup>33</sup>. En el análisis de Weber vamos a encontrar siempre esta misma dimensión, el poder es la única realidad que se define como fin en si mismo, es a la vez *medio y fin* y al ser a la vez *medio y fin* supera la multiplicidad de formas que tiene lo racional, porque lo racional es la relación optima de medios a un fin pero hay una relación optima de un medio a un fin específico, que es el fin del poder, hay una lógica única, una lógica irreversible que es la lógica del poder, cuando todos los instrumentos, cuando toda la disciplina, cuando toda la coherencia se pone al servicio de este fin que es un fin en si mismo “el poder”.

Desde esta perspectiva en la que el poder aparece como elemento central, Weber realiza una modificación y es el cambio del concepto de *Legitimidad*<sup>34</sup>. En la cuestión de la legitimidad no se refiere a cualidades específicas o propiedades específicas del detentador del poder y en la tradición europea occidental desde el siglo XVI se mueven dos principios fundamentales de legitimación, el principio dinástico o el principio democrático, pero lo que corresponde en ambos casos es que el que detenta el poder ha

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>34</sup> Max Weber; *Economía y...* p. 55.

de cumplir determinados requisitos, el Rey legítimo es aquel que según las leyes del principio dinástico de verdad le corresponde la corona o el principio democrático es aquel que por haber sido elegido por su pueblo este principio le legitima para el ejercicio del poder.

Weber transforma o modifica esta perspectiva y no se pregunta por las cualidades que tiene que tener el poderoso para ser legítimo sino que la cuestión de la legitimidad del poder radica en averiguar *¿Por qué el poder se impone?* El *¿Por qué el que manda es obedecido?* La cuestión que necesita aclaración no es que haya personas que se atrevan a imponer su voluntad a los demás, esto lo da como un hecho, perfectamente real y por lo tanto sin necesidad de aclaración, sino porque el que manda es obedecido. *¿Por qué Obedecemos?* Son muchas las motivaciones posibles para la obediencia y el problema de la legitimidad no es el de las motivaciones, desde el puro mecanismo de la repetición rutinaria a la conciencia lúcida de que obedeciendo salvaguardamos de la mejor forma a nuestros intereses podemos mostrar una amplia gama de motivaciones para la obediencia desde el interés personal hasta el temor que conlleva al saber que si no obedecemos tenemos que pagar una sanción que probablemente es una carga más dura que la de la obediencia, esta conciencia de que la carga de la obediencia resulta más llevadera que la sanción que probablemente seguiría a la desobediencia puede explicar uno de los múltiples mecanismos para dar cuenta de la motivación para la obediencia.

Pero el problema de la legitimidad en Weber no es el estudio de las motivaciones, causas y razones para la obediencia. Sino que el concepto de legitimidad es una creencia colectiva por la cual los miembros de una sociedad “creen” y es una creencia puramente subjetiva que el poder está legitimado. No se trata por tanto de unas cualidades específicas del poderoso que hay que comprobar si existen o no existen, sino que es una creencia colectiva, es la creencia que el poder está legitimado. Creencia socialmente compartida entre los sometidos que deben prestar obediencia a las órdenes que reúnen determinados requisitos o que provengan de determinadas personas, esta creencia exige un proceso de internalización, Weber no se ocupa de las condiciones de internalización

del poder sino simplemente lo que le importa subrayar que la legitimidad es una creencia y que sin esta creencia no hay poder legítimo. El poder legítimo es aquel que los que están sometidos a este poder lo consideran legítimo<sup>35</sup>.

La legitimidad es la condición *sinecuanum* para el uso del poder y no basta la dimensión individual de las motivaciones subjetivas para la obediencia, el poder político está establecido, cuando además de las motivaciones personales existe esta creencia colectiva en la legitimidad de este poder.

### 1. 1. Tres Tipos de Legitimidad

En su obra clásica “*Economía y Sociedad*”, Weber ordena los tipos de legitimidad según las muy variadas creencias internalizadas por las que el dominado, el sometido obedece al poderoso, Weber explica la legitimidad por tres tipos ideales<sup>36</sup>:

- a) ***Legitimidad Legal***; el poder legal se basa en el respeto a la norma (Derecho), no se obedece a una persona en cuanto tal, sino a la norma que dicta a quien, en que y hasta que medida al obedecerse<sup>37</sup>. El tipo más puro de poder legal es el burocrático, importa subrayar el poder burocrático como el tipo específico del poder legal porque es la última forma de referencia a un poder que es poder sin más, sin consideración de fines sino simplemente de integración lógica de todos los medios al fin, fuese cual fuese, porque no es otro que el poder mismo.
  
- b) ***Legitimidad Tradicional***; se basa en la creencia, en la santidad del orden establecido, se basa en el prestigio del eterno ayer, se obedece a la persona por la

---

<sup>35</sup> Quiroga Lavié, Humberto; *Introducción a la teoría social de Max Weber*. Argentina, Ediciones Pannedille, 1970, p. 26.

<sup>36</sup> Max Weber; *Economía y Sociedad*, p. 56.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 58.

posición que ocupa en este orden adquirida por general por nacimiento<sup>38</sup>. El tipo más puro de poder tradicional es el patriarcal.

- c) *Legitimidad Carismática*; se basa en la entrega incondicional a la persona en quien se supone cualidades extraordinarias, no es que el poder carismático se base en que alguien tenga poder realmente carismáticos sino en la creencia, porque todos los tipos de legitimidad son una creencia, en la creencia de que tiene estas cualidades<sup>39</sup>. Se obedece entonces a una persona única, irreplicable en razón de las facultades extraordinarias que se las supone. El tipo más puro de poder carismático es el profeta.

Para Max Weber el Estado es un tipo de orden social, y lo que caracteriza a la modernidad estatal es el monopolio del uso de la violencia legítima. Para Suárez<sup>40</sup> el orden social esta en la estatalidad, la estatalidad es el proceso e histórico mediante el cual se desarrolla el Estado. Un proceso en el que la asociación política llamada Estado, desenvuelve su lógica en pos de la objetivación social de su poder. El crecimiento de la estatalidad se define por la posesión de un monopolio progresivo de la violencia legítima y, por esta vía, del derecho y de la libertad política. La modernidad es el tiempo histórico en el que se construye la estatalidad.

## **1. 2. La Estatalidad como Monopolio de la Fuerza**

La estatalidad desde su naturaleza monopólica y violenta, no deja ningún espacio para concebir otra forma distinta de construcción de lo político. A la vez, esta forma “perfecta” de lo político se propone a sí misma como sustitución de la política en cuanto

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 59.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 60.

<sup>40</sup> Manuel Suárez Ávila, *Nación y teología política. La estatalidad en Bolivia*. Ediciones sequitur, Madrid, 1999, p. 21.

acción políticamente orientada, o sea, como lucha en torno al poder. En tales circunstancias, obviamente, el único concepto y vivencia de lo público es lo estatal. En la actualidad, cualquier gesto o acción políticamente orientada que goce de validez, se piensa y se produce con relación al Estado. Así, ha ocurrido que el Estado, en vez de la sociedad, es hoy la matriz de todo aquello que siempre fue espacio propio de la política y de la actividad de lo público. El Estado es crecimiento necesario de la fuerza, de la violencia como parte del poder estatal. Este proceso ha venido desarrollándose a través de una progresiva monopolización del poder armado. A partir de la consolidación de ese proceso se produce la legitimidad del Estado, o lo que es lo mismo, la creencia en su vigencia, que equivale al convencimiento –hecho, uso, costumbre y derecho- de que el Estado manda y debe ser obedecido.

Primero las fuerzas armadas como monopolio –dentro de un determinado espacio físico- de la defensa interior<sup>41</sup>. Luego, las mismas fuerzas armadas destinadas a la defensa exterior. Precisamente, esta versión de la defensa interior del orden tiene como fin prioritario lograr el sometimiento de los sujetos al orden social. El camino hacia la toma de la política desde el Estado equivale al desarrollo de la racionalidad determinada que pasa –necesariamente- por la captura del derecho: el asalto, desde la *potestas* hacia la *auctoritas* o, lo que es igual, desde la fuerza hacia los mecanismos de ley por consentimiento. Este es el fenómeno mediante el cual la dominación deja de ser exclusivamente una fuerza directa y pasa a ser derecho estatal. Valga la distinción entre derecho estatal y el derecho como fruto del pacto político en la sociedad, que en tal condición surge de la política y del ejercicio de la libertad política, orientándose, a la vez, a salvaguardarlas.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p, 55.

Pero es más, con la desaparición del derecho en cuanto acto de la sociedad se elimina la posibilidad de un gobierno orientado por un sistema de derecho objetivo. La diferencia se aprecia mejor, si se advierte que en el derecho objetivo por la vía del pacto se guarda y garantiza la posibilidad de la política como espacio para que los sujetos manifiesten su crítica. Cuando la dominación deja de estar regida por unas relaciones de poder centradas en la política, aparece el espacio de la dominación como fenómeno exclusivo de lo político. Lo político, como campo de fuerzas al que pertenece el logos de la estatalidad en su condición de institución de medios (la fuerza), pasa entonces a tomar el lugar de la política cuyo logos responde, contrariamente al del Estado, a la lógica de la definición de los fines éticos de la comunidad. De esta manera, el Estado, desde su logos comienza a definir los fines. Allí, en las entrañas del orden estatal, la ética no encuentra sus principios. La ética como cuestión pública, como fenómeno social natural de la política no estatal, queda excluida, mientras que el Estado –mediante diversas ideologías- circunstancialmente, el papel terrenal del control moral.

### **1. 3. Objetividad del Estado**

Según Manuel Suárez; Weber entiende por objetivo lo que es válido y común a una colectividad de personas: desde la validez de unas conclusiones científicas hasta la aceptación (voluntaria o no) de unas determinadas creencias<sup>42</sup>. En otras palabras, es aquello que, independientemente de los sujetos y sus posiciones internas de conciencia, resulta extremadamente válido.

La aplicación de este concepto a la estatalidad se funda en la validez absoluta que pretende y logra la fuerza del Estado en cuanto a la dominación y mando sobre los sujetos y los individuos. Ese mando lejano de lo personal anularía cualquier ámbito individual y motivaría la moderna tendencia estatal a entender lo público como lo estatal (en negación de lo subjetivamente privado) y lo estatal como lo total. Esto ensancharía el campo de lo objetivo y lo público hasta el infinito, en cuanto al Estado, de acuerdo a su

---

<sup>42</sup>*Ibid.*, p. 65.

tendencia a crecer progresivamente, llegaría a aspirar a la ocupación de los más indescifrables espacios de la conciencia humana.

#### **1. 4. Legitimidad y estatalidad**

El concepto de legitimidad sobre el cual desarrolla Suárez responde a la conceptualización de Weber<sup>43</sup>. Desde este punto de vista, legitimidad es la creencia social en la validez del orden. Consiste en atribuir, desde la acción social, validez a un tipo de relación social que caracteriza un determinado orden social. La imposición de una voluntad sobre otra deja de ser una cuestión de relaciones casuales e intersubjetivas entre un sometido débil y un sometedor poderoso, cuando se convierte en dominación, o sea, cuando hay una conducta repetida y recíprocamente genera obligatoriedad, obediencia. Relación de obligatoriedad que, a su vez, se orienta a sustentar un determinado tipo de orden social legítimo. Las razones por las cuales se obedece o se otorga validez o legitimidad a un orden son varias según Weber. El orden legítimo puede estar sustentado en virtud a usos o, directamente, a través de la ley; si lo hace mediante la ley, es un orden racional<sup>44</sup>. El orden legítimo moderno se asienta en la legitimidad de la dominación propia del derecho y la ley estatal<sup>45</sup>. Este orden y obedecido en virtud a la fuerza estatal está dotado con la suficiente potencia como para determinar el sitio justo que los componentes del orden deben tener.

Desde esta perspectiva, la legitimidad del orden moderno viene, necesariamente, impuesta por la fuerza estatal. Si el derecho expresa lo justo -y no la simple ley dictada por la fuerza estatal-, se corresponderá con el consentimiento social en torno a la validez del orden. En ese caso, legalidad y legitimidad coinciden. Por el contrario, si el derecho se separa de la lógica de lo recto y se empeña en expresar la fuerza del Estado, surgirá

---

<sup>43</sup> Max Weber; *Economía y Sociedad*. p. 67.

<sup>44</sup> Manuel Suárez; *Nación....* p. 35.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 45.

un distanciamiento insalvable respecto a la idea de justicia sostenida por la sociedad: se abre un radical abismo entre lo legítimo y lo legal, abismo habitual en la modernidad.

El dominio desarrollado por la estatalidad se asienta de tal modo en la legitimidad de la fuerza monopólica que, desde ella, le es fácil asumir la posibilidad de ser cuna de la única justicia –la estatal-. Esto es obvio, pues desde el poder se crea orden. Al mismo tiempo este orden, en virtud de su fuerza monopólica resulta naturalmente obedecido<sup>46</sup>. Obediencia que por ser aceptada de modo indiscutible en cada vida ciudadana, acaba formulándose como legitimidad. A partir de este momento, la fuerza indiscutida (incluso como rutina, uso y costumbre de la comunidad obediente) que es la legitimidad estatal, se vuelve positiva, produce su derecho, su ley. Se trata de un tipo de orden con capacidad de ordenarse, de crearse, de encontrar su propia justificación y su propia legitimidad<sup>47</sup>.

## **2. La construcción social de la realidad**

### **2. 1. La realidad y la vida cotidiana**

Berger y Luckmann<sup>48</sup> empiezan por clarificar la realidad tal como ofrece el sentido común de quienes componen ordinariamente la sociedad. La vida cotidiana se presenta como una realidad interpretada por los hombres y que para ellos tiene el significado subjetivo de un mundo coherente.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>48</sup> Peter Berger y Thomas Luckmann: *La Construcción social de la realidad*. Amorrortur editores, Argentina, 1978, p. 36.



La vida cotidiana no solo se da por establecido como realidad por los miembros de una sociedad en su comportamiento subjetivamente significativo de sus vidas. La sociedad es un mundo que se origina en sus pensamientos y acciones, y que está sustentado como real por la sociedad. Cada persona es capaz de moverse en diferentes esferas de realidad. Dicho de otra forma, cada persona tiene conciencia de que el mundo consiste en realidades múltiples. Entre las múltiples realidades existe una que se presenta como la realidad por excelencia. Es la realidad de la vida cotidiana<sup>49</sup>. Su ubicación esta en la realidad misma donde el hombre aprende de la vida cotidiana y todos los hechos y actos son algo normal y evidente, vale decir una actitud natural.

Uno aprende la realidad de la vida cotidiana como una realidad ordenada o un orden social construido. La realidad de la vida cotidiana se presenta objetivada, o sea constituida por un orden social. El lenguaje, el derecho, los usos sociales, las costumbre, etc., utilizadas en la vida cotidiana proporciona al hombre objetivaciones de la realidad que le da un significado para el hombre y la sociedad. Cada persona vive en un lugar que tiene un nombre geográfico; vivir en La Paz, la cual pertenece a un Estado como Bolivia, en el Estado hay normas jurídicas, como Códigos civil, penal, tránsito, familia etc., (códigos formales), tienen sus propios usos sociales, costumbres (códigos informales), se tiene un lenguaje propio que es una red de relaciones humanas. De esta manera todos estos elementos objetivan la realidad social.

En realidad, uno no puede existir en la vida cotidiana sin interactuar ni comunicarse continuamente con otros. Estas objetivaciones por las cuales se ordena la sociedad son un tipo de construcción social. La realidad de la vida cotidiana se da por establecida como realidad. No requiere verificaciones adicionales sino esta ahí como facticidad evidente de por sí e imperiosa. Uno sabe que es real y sabe lo que puede y no puede hacer, sabe lo que esta permitido y lo que no esta permitido. La vida cotidiana se impone por sí solo porque es una construcción social, es una realidad construida. El hombre aprende rutinas, convenciones, las prácticas por que son aceptadas y practicadas por la

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 38.

sociedad. En tanto las rutinas, las costumbres, usos sociales (códigos informales) prosigan sin interrupción, serán aprendidas como no problemáticas.

Pero el sector no problemático de la realidad cotidiana es solamente hasta nuevo aviso, es decir, hasta que su continuidad es interrumpida por la aparición de un problema. Cuando esto ocurre, la realidad de la vida cotidiana busca integrar el sector problemático dentro de lo que ya es no problemático.

## **2. 2. Orden social**

El asunto del orden social es clave para las ciencias sociales, pues se enfoca en la forma en la que las sociedades ajustan sus diferendos y diseñan una convivencia bajo el paraguas de reglas de comportamiento. Esta conciliación trata de balancear las tres dimensiones del ser humano: el individuo, la sociedad y el Estado. Si cada uno viviera sólo en el mundo como el señor Crusoe de la novela de Daniel Defoe, uno haría lo que se le plazca sin contricciones ni presiones y construiría su propia escala de normas y valores sin tomar en cuenta a ningún otro. O si, por el contrario, estuviéramos atados a una sola visión grupal no tendríamos impulsos o urgencias individuales. Pues bien, somos ambas cosas; en cada individuo habita un cuerpo separado con experiencias, información, sentimientos y ambiciones propias, pero también conectado a intereses y prácticas compartidas tales como la cultura, el derecho, el lenguaje, etc.

Ahora bien, la inestabilidad es sobre todo, la inestabilidad de sus reglas, que nos remite a un viejo problema de las ciencias sociales: el problema del orden social, o lo que suele

llamarse el problema de Hobbes<sup>50</sup>. La pregunta central sería: *¿Por qué hay orden y no caos?* Siguiendo a Etzioni, el orden social no es un dato, sino una construcción social<sup>51</sup>.

Orden social es la respuesta a la pregunta, *¿Cómo podemos vivir juntos siendo diferentes?*<sup>52</sup>, y que consiste en que las interacciones entre los miembros de una sociedad se organizan sobre la base de ciertas pautas compartidas, estables en el tiempo, y que hacen los comportamientos previsibles.

De algún modo el orden es la regla. Y nos interesa subrayar la necesidad de este orden regulado, sin el cual las sociedades corren el riesgo de extinción<sup>53</sup>. El punto de partida es la afirmación de que el conflicto es inherente a toda sociedad<sup>54</sup>. El conflicto puede ser de distinta forma y proceder de distinta fuente:

- Conflicto de clase
- Conflicto jurisdiccional
- Conflicto de distribución de recursos, etc.

Los conflictos son siempre parte de la sociedad que se encuentra en conflicto con la otra. Esto vale para las sociedades segmentarias más simples y para las sociedades más complejas<sup>55</sup>, como las sociedades actuales. Se puede afirmar que no hay sociedad sin conflicto. Una sociedad abandonada a la sola dinámica del conflicto es una sociedad

---

<sup>50</sup> Thomas Hobbes; *Leviatán*. México, Ed. F.C.E., el estado de naturaleza que había que superar para Hobbes era el estado de guerra de todos contra todos, y había que organizar la sociedad de paz y seguridad.

<sup>51</sup> Peter Berger; Thomas Luckmann; *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires-Argentina, Amorrortu editores, 1978, p. 36.

<sup>52</sup> Alain Touraine; *¿Podremos vivir juntos?* México, Ed. F.C.E., 2000, p. 52.

<sup>53</sup> Peter Berger; Thomas Luckmann; *La construcción...*, p. 56.

<sup>54</sup> Kingsley Davis; *La sociedad humana*. Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1986. La afirmación de Davis de que no hay sociedades humanas sin tensiones y conflictos, y que por ello mismo no existe armonía social preestablecida.

<sup>55</sup> M. Duverger; *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Ed. Ariel, p. 50.

amenazada de desintegración. La lógica pura del conflicto tiende a la ruptura y al desorden<sup>56</sup>. El conflicto pone en riesgo la existencia misma de la sociedad, por desbordamiento, en una suerte de cadena de conflictos crecientes.

La sociedad tiende al orden frente al caos, que a su vez sería fuente de inseguridad. La incertidumbre, incerteza, duda, caos, produce temor y angustia<sup>57</sup>. De algún modo, la sociedad tiende a la construcción del caos al orden. Para enfrentar su conflicto, las sociedades producen reglas con las cuales controlan sus conflictos y los hacen compatibles con la existencia de la sociedad. Pero no es solamente el conflicto que hace necesaria la regla. Una sociedad también implica formas de cooperación y coordinación entre sus miembros. Sea que se trate por ejemplo del tráfico vehicular, puntos de parada, etc., siempre hay reglas que los organizan. Estas formas están reguladas de tal modo que sea razonable, esperar que los otros tengan un comportamiento orientado por las mismas reglas. Esto es lo que se llama la confianza y en este sentido la confianza es la convivencia social.

Entonces, tanto el conflicto como cooperación son las relaciones sociales y como toda relación social, está regulada. En una relación a un comportamiento, no responde cualquier otro comportamiento, sino aquel previsto por la regla. La imprevisibilidad y por tanto la imposibilidad de cooperar no sólo producen “*desorden*”, sin expectativas estables en una sociedad. El Estar reguladas quiere decir que los comportamientos se rigen por ciertas reglas, en virtud de las cuales se regulan las relaciones sociales. La regla es el principio organizador y funciona como pauta de comportamiento, una regla define lo que esta permitido y lo que no esta permitido<sup>58</sup>. Señala el campo de lo posible y cuales son sus límites. Las interacciones entre los miembros de una sociedad siguen ciertas reglas que se hacen perennes.

---

<sup>56</sup> Peter Berger; Thomas Luckmann; *La construcción social...* p. 165.

<sup>57</sup> R. M. Maclver; Charles H. Page; *Sociología*. Madrid, Ed. Tecnos, S.A., p. 159.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 169.

Para que exista orden social debe haber lo siguiente: *Primero*; La sociedad debe ser razonablemente predecible (saber lo que va pasar), de tal manera que les sea posible a los individuos *coordinar* sus actividades entre si. Esto significa desarrollar *expectativas estables* acerca del comportamiento del otro. *Segundo*; Se debe interactuar productivamente, quiere decir que no solamente una parte de la sociedad tiene que cumplir la norma coordinada, sino también se tiene que cooperar entre ambas partes. Para cooperar se tiene que interactuar<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Jacques Lagroye; *Sociología Política*. México, F.C.E., 1994, p. 319

## CAPÍTULO IV

### EL ESTADO DE DERECHO

#### 1. La Constitución Política del Estado como orden jurídico

Toda sociedad humana necesita un código conformado por reglas congruentes entre si para desenvolver sus múltiples actividades dentro de una atmósfera de paz social, seguridad y previsibilidad. Estas normas deben gozar de una aceptación mayoritaria, aunque los ciudadanos no las conozcan en detalle. Esta es la principal justificación para la existencia de las constituciones. Sin un ordenamiento de este tipo las sociedades pueden caer en una atmósfera generalizada de desorden y caos. Para *H. C. F. Mansilla* la Constitución Política del Estado es la ley fundamental que regula los aspectos más importantes de la vida pública de una comunidad. En la mayoría de los casos se trata de un estatuto jurídico escrito que determina la estructura básica y la organización política de una sociedad, establece las competencias de los distintos poderes y órganos del Estado<sup>60</sup>. *Ciro Félix Trigo* dice que la Constitución es la ley fundamental o Super ley, conforme a la cual se organizan los poderes públicos, se regulan los derechos y libertades individuales y se limita la acción del poder público; es la expresión jurídica del régimen del Estado<sup>61</sup>. La Constitución Política define el ordenamiento jurídico fundamental de un Estado de Derecho, su función primordial de la Constitución es generar orden social.

#### 2. Orden Jurídico

Los teóricos del derecho tienden a ordenar a la sociedad mediante el Derecho. El Derecho constituye un tipo de orden social, ese tipo de orden jurídico se ve en la norma superior de un Estado, esa norma superior es la Constitución.

---

<sup>60</sup> H. C. F. Mansilla, *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio*. La Paz, C.N.E., 2007, p. 11.

<sup>61</sup> *Ciro Félix Trigo, Derecho Constitucional Boliviano*. Buenos Aires, 1956, p. 65.

### **3. Supremacía Constitucional**

#### **3.1. Principio de la Supremacía Constitucional**

El principio de la supremacía constitucional significa que el orden jurídico y político del Estado está estructurado sobre la base del imperio de la Constitución que obliga por igual a todos, gobernantes y gobernados. Dentro del orden jurídico la Constitución ocupa el primer lugar, constituyéndose la fuente y el fundamento de toda otra norma jurídica, por lo que toda ley, decreto o resolución, debe subordinarse a ella y no puede contrariarla. Como señala *Jorge Rodríguez-Zapata* que la existencia de un Estado Constitucional implica que el ordenamiento jurídico esté presidido por un documento solemne y formal<sup>62</sup> –en Bolivia la Constitución de 1861 constituía un tipo de orden social- que es una norma que organiza a la sociedad, limita el poder y garantiza derechos y deberes de los ciudadanos.

#### **3. 2. Principio de Jerarquía Normativa**

El principio de la supremacía de la Constitución supone la concurrencia del principio de la jerarquía normativa pues, como dice *José Antonio Rivera* la supremacía constitucional, supone la gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos descendentes. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución<sup>63</sup>. *Hans Kelsen* sostiene que la norma que determina la creación de otra superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, es inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es un sistema de normas coordinadas entre sí que se hallen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles de normas. La unidad de estas se halla constituida por el

---

<sup>62</sup> Jorge Rodríguez-Zapata, *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*. Madrid, 1996, Ed. Tecnos, p. 108.

<sup>63</sup> José Antonio Rivera. *Jurisdicción Constitucional. Procesos Constitucionales en Bolivia*. Cochabamba, ed. Kipus, 2004, p. 19.

hecho de que la creación de una norma –la del grado más bajo–, se encuentra determinada, a su vez, por otra todavía más alta. La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse en los siguientes términos: la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional<sup>64</sup>.

#### 4. Supremacía Constitucional a través de las Constituciones

A partir de la Constitución Política del Estado de 1861 como antecedente, se reconoce y se instituye la jerarquía de la Ley Fundamental. El Estado boliviano reconoce en las Constituciones la Supremacía Constitucional:

<p style="text-align: center;"><b>Constitución de 1861</b></p>	<p><b>Art. 86.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes, y estas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Constitución de 1868</b></p>	<p><b>Art. 95.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes, estas con preferencia a los decretos y estos a las resoluciones.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Constitución de 1871</b></p>	<p><b>Art. 104.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes, y estas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Constitución de 1878</b></p>	<p><b>Art. 137.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes, y estas con</p>

<sup>64</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*. México, UNAM, 1987, p. 87.



	preferencia a cualquiera otras resoluciones.
<b>Constitución de 1880</b>	<b>Art. 138.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.
<b>Constitución de 1938</b>	<b>Art. 179.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes y estas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.
<b>Constitución de 1945</b>	<b>Art. 179.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes y estas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.
<b>Constitución de 1961</b>	<b>Art. 218.</b> Las autoridades y tribunales aplicaran esta Constitución con preferencia a las leyes y estas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.
<b>Constitución de 1967</b>	<b>Art. 228.</b> a) La Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. b) Los tribunales, jueces y autoridades la aplicaran con preferencia a las leyes, y estas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.
<b>Constitución de 1995</b>	<b>Art. 228.</b> La Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. los tribunales, jueces y

	<p>autoridades aplicaran con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualquiera otras resoluciones.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Constitución de 2009</b></p>	<p><b>Art. 410.</b> I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución. II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución Política del Estado.</li> <li>2. Los tratados internacionales.</li> <li>3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena.</li> <li>4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.</li> </ol>

## CAPÍTULO V

### LA CONSTITUCIÓN EN CUANTO A PROGRAMA

Los códigos escritos poseen, en general, sólo una función *programática*, es decir: señalan el “*deber ser*” dentro de los cuales se podría construir en un futuro incierto, un conjunto de reglas racionales y obligatorias<sup>65</sup>. Ahora bien, las normas programáticas han ido evolucionando, experimentando cambios e innovando su contenido a lo largo de estos dos últimos siglos, y con ello han modificado asimismo su influencia en la realidad de Bolivia.

#### 1. Constitución como Norma Programática

Sin detenernos en la teoría general de las normas programáticas<sup>66</sup>, nos referiremos brevemente a su definición y naturaleza desde la perspectiva de instrumento constitucional de transformación. La definición que *H. C. F. Mansilla* hace de las normas programáticas como la expresión normativa de ciertos objetivos políticos fijados por el constituyente, cuyo cumplimiento se encomienda al Legislador futuro, destaca dos rasgos que son básicos sin ser los únicos que las caracterizan<sup>67</sup>.

En primer lugar, las normativas programáticas señalan metas o una dirección de actuación, dirigida a los órganos competentes del Estado, pero su cumplimiento necesita una posterior realización de diversos poderes. Como dice *Rodrigo Borja*, las citadas normas se caracterizan porque no regulan desde el principio e inmediatamente las situaciones a que se refieren, sino que ordenan comportamientos públicos destinados a

---

<sup>65</sup> H. C. F. Mansilla, *Apuntes en torno a la cultura constitucional en Bolivia*. Opiniones y Análisis, N° 78, FUNDEMOS, 2006, p. 12.

<sup>66</sup> Entre muchos teóricos de la Constitución en cuanto programa ver: H. C. F. Mansilla, *Para entender la Constitución Política del Estado. Cometario introductorio*. C.N.E., 2007; Rodrigo Borja, *Derecho Político y Constitucional*, F.C.E., México, 1992.

<sup>67</sup> H. C. F. Mansilla, *Apuntes en torno...* p. 16.

incidir sobre esas materias<sup>68</sup>. Este carácter indicador de actuación presta a la Constitución una dinamicidad y una posibilidad renovadora en si misma, en la medida en que se considera fundamental la realización de los objetivos señalados en las normas programáticas. Si bien en algunos de los primeros textos constitucionales, se produjo la inserción de textos retóricos o afirmaciones desprovistas de alcance normativo, en las constituciones actuales es característica la abundancia de normas programáticas, reflejo de la voluntad existente de modificar la estructura social, indicando metas no inmediatas, en cuya consecución ha de colaborar el legislador ordinario<sup>69</sup>.

La realidad nos muestra como algunos de los objetivos señalados no se llegan a alcanzar, o su consecución experimenta demoras indefinidas, lo que plantea el problema de que grado de eficacia cabe esperar de ellas. Es decir, cómo inciden en la realidad, qué relación mantienen con hechos concretos y cómo transforman los ámbitos sociales, políticos y económicos.

## **2. Eficacia Jurídica de las Normas Programáticas**

Este aspecto fundamental de las normas programáticas, por su incidencia en la vida cotidiana ha sido muy debatido por los autores<sup>70</sup> entre los que se mantiene que no hay medios jurídicos para obligar al legislador a realizar lo prometido o enunciado en una norma programática, y que los ciudadanos no pueden recurrir a la norma que concrete el contenido de la Constitución. Según esto, determinadas partes de la Constitución, sobre todo lo referente a los Derechos<sup>71</sup> que reconoce el Estado, se quedan reducidos a

---

<sup>68</sup> Rodrigo Borja, *Derecho Político...* p. 287.

<sup>69</sup> H. C. F. Mansilla, *Apuntes en torno...* p. 13.

<sup>70</sup> José Antonio Rivera S., *Jurisdicción Constitucional. Procesos Constitucionales en Bolivia*. Ed. Kipus, 2004, p. 17; Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 2001.

<sup>71</sup> Constitución Política del Estado; Derechos Fundamentales y Garantías (artículo 13); Derechos Fundamentales (artículo 15 ss.); Derechos Civiles (artículo 21 ss.); Derechos Políticos (artículo 26); Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos (artículo 30 ss.); Derechos Sociales y Económicos (artículo 33 ss.); Derecho a la Salud y a la Seguridad Social (artículo 35 ss.); Derecho al Trabajo y al Empleo (artículo 46 ss.); Derecho a la Propiedad (artículo 56 ss.); Derechos de la niñez, adolescencia y juventud (artículo 58 ss.); Derechos de las Familias (artículo 62 ss.); Derechos de las

promesas incumplidas o pendientes de larga espera. Por ejemplo, el artículo 306 de la Constitución Política del Estado señala con respecto a la economía lo siguiente:

*“El modelo económico boliviano es plural y esta orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos” (art. 306, parágrafo I).*

Las posiciones críticas que consideran las normas programáticas como recurso retórico o mera expresión de deseos y buenas intenciones, pero otros autores valoran estas normas como fundamentales y necesarias. Por ejemplo Mansilla dice que como el Derecho no puede cumplir de la noche a la mañana lo establecido en la Constitución, sino se requiere que las normas indiquen las líneas directrices de lo que se quisiese que fuera.

Especialmente, esto es así en el ámbito constitucional, dada la naturaleza cambiante de la realidad que le sirve de base, que depende de la orientación de las fuerzas políticas y de las normas y directrices que apunten al futuro y que tracen un programa político<sup>72</sup>. Asimismo Mansilla precisa que no pueden considerarse las normas programáticas imperfecciones dentro del texto constitucional, porque disciplinan la organización del Estado, sólo en sus líneas generales, y necesitan para su concreción otras normas jurídicas, sino que esto ocurre en todo el campo del Derecho<sup>73</sup>. Las normas constitucionales de organización se integran necesariamente con leyes ordinarias encaminadas a regular en particular la vida estatal, y la eficacia de aquéllas, las constitucionales, estriba en la medida que establecen las bases y condiciones de la existencia y eficacia de las normas ordinarias. También *Carlos Gerke* destaca la importancia de las normas programáticas constitucionales, y señala que tales normas en

---

personas discapacitadas (artículo 70 ss.); Derechos de las personas adultas mayores (artículo 67 ss.); Derechos de las personas privadas de libertad (artículo 73 ss.); Derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores (artículo 75 ss.).

<sup>72</sup> H. C. F. Mansilla, *Las dificultades del espíritu crítico-científico en una sociedad autoritaria*. RIPS, Vol. 4, 2005, 31-40.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 35.

cuanto corresponden al fin social, son auténticas normas jurídicas que buscan el bien común y la justicia social<sup>74</sup>.

En América Latina y especialmente en Bolivia los códigos escritos poseen, en general, sólo una función *programática*, es decir: señalan los límites dentro de los cuales se podría construir, en un futuro incierto, un conjunto de reglas racionales y obligatorias. La ley en cuanto programa significa que la sociedad no niega ni renuncia a los estatutos formales, sino que los considera como algo todavía lejano, como un horizonte que señala el rumbo normativo, pero que no entorpece los acontecimientos de la vida cotidiana, la que, como es usual, se rige por principios prosaicos y por intereses materiales del momento. Esta constelación y muchas usanzas vigentes en la administración pública pueden ser rastreadas hasta la época colonial española<sup>75</sup>, en la cual la existencia paralela de estatutos legales (*poco respetados*) y códigos informales (*seguidos estrictamente*). Desde entonces se puede constatar una constante que subyace a toda la cultura constitucional boliviana: un edificio majestuoso de leyes, muchas de ellas muy progresistas, humanitarias y ejemplares a nivel mundial, y paralelamente una praxis alimentada por códigos informales. Como se decía en tiempos virreinales: “*Se acata, pero no se cumple*”. Por consiguiente, lo que podría llamarse la cultura constitucional boliviana está enmarcado por una apreciación colectiva de la ley que mantiene los estatutos legales en un plano mayoritariamente teórico, donde éstos no influyen gran cosa sobre el terreno de la praxis. Por lo demás vale el famoso principio práctico-pragmático: “*Para el amigo todo, para el desconocido la ley*”. Esta máxima de comportamiento cotidiano describe la estima ciertamente modesta de que probablemente gozan los códigos formales en el grueso de la población y, simultáneamente, señala la admiración tácita que esta sociedad profesa hacia los logros obtenidos (generalmente al margen de la ley) mediante un proceder astuto y sin muchos miramientos por consideraciones éticas. Es posible, por consiguiente, que la estimación popular por textos constitucionales sea de índole retórica y circunstancial, alentada

---

<sup>74</sup> Carlos Gerke, *Estado de Derecho. Dialogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XX”*, N° 33, abril 1998, FUNDEMOS, p. 156.

<sup>75</sup> Eleazar Córdova Bello, *Las reformas del despotismo ilustrado en América*, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello 1975; Mario Góngora, *El Estado en el derecho indiano*, Santiago: Universidad de Chile 1951; José María Ots y Capdequí, *El Estado español en las Indias*, México: FCE 1976.

ocasionalmente por tendencias exitosas en un momento dado, que consideran y aprecian la reforma constitucional en cuanto mecanismo instrumental para otros fines.

La vigencia sólo relativa de estatutos legales y la preeminencia de códigos informales conforman los elementos centrales de lo que se podría llamar la cultura constitucional en Bolivia. Esta última denota sólidas raíces: la contraposición entre leyes escritas que no se cumplen y reglas informales que se respetan escrupulosamente pertenece al núcleo de la tradición colonial española y al comportamiento de dilatados sectores de la población durante la época virreinal y la era republicana. Durante la era colonial la administración estatal desconocía una vocación de servicio a la comunidad. Ni las normas legales ni las prácticas consuetudinarias preveían algo así como prestaciones de servicios en favor del público, a las cuales la burocracia hubiera estado obligada por ley.

Esta constelación ha demostrado ser fuerte y perdurable, entre otros motivos a causa de su vigencia *obvia* -como un fenómeno natural- en casi todos los estratos sociales y regiones geográficas del país. La validez sobreentendida de un valor de orientación significa que éste se halla internalizado exitosa y profundamente por una porción extensa de la población y que este proceso no necesita de modelos educativos, argumentos racionales o esfuerzos sistemáticos para que las capas pre racionales de la consciencia colectiva se comporten según las normativas heredadas de tradiciones culturales -como la indígena precolombina o la hispano-católica-, las que, en el fondo, nunca han sido cuestionadas seriamente. Un ejemplo de lo anterior (la vigencia de lo obvio en conjunción con la validez de tradiciones culturales legales) puede ser visto en aquel comportamiento masivo con fuerte peso político, al cual no le preocupan el fenómeno del burocratismo<sup>76</sup>, el embrollo de los trámites (muchos innecesarios, todos mal diseñados y llenos de pasos superfluos), la mala voluntad de los funcionarios en atender al público o el funcionamiento deplorable del Poder Judicial. La gente soporta estos fenómenos, es decir, los considera como algo natural, la retardación de justicia, etc.

---

<sup>76</sup> Mariano Baptista Gumucio (comp.), *El país tranca. La burocratización de Bolivia*, La Paz: Amigos del Libro 1976.

Las grandes reformas del aparato estatal y del Poder Judicial y el propósito de reducir el fenómeno burocrático no partieron de estos sectores, sino de las instituciones de la cooperación internacional y de individuos esclarecidos de la alta administración pública. Lo paradójico del caso estriba en que la sociedad en inmensa mayoría son las víctimas del burocratismo, la corrupción y del mal funcionamiento de todos los poderes del Estado.

### 3. La ley como Formalismo

Una parte importante de la población ha preservado justamente estas pautas de comportamiento, que en el ámbito de la cultura constitucional se traducen en una *actitud de desconfianza primordial* ante los estatutos legales. El resultado en el campo jurídico de esta mentalidad es la muy amplia tendencia de percibir sólo *formalidades* en los procedimientos jurídicos. Mediante el análisis de una amplia encuesta de opinión pública, Jorge Lazarte brindó pistas decisivas para comprender porqué comportamientos modernos y jurídicos no se han consolidado en Bolivia pese a todas las reformas modernizantes a partir de 1985. Por un lado se puede constatar empíricamente que una mayoría notable de la población boliviana (71 %) prefiere el Estado de Derecho a cualquier otra forma de gobierno<sup>77</sup>. Pero por otro lado existen persisten valores de orientación y comportamientos colectivos de vieja data que obstaculizan la praxis efectiva del Estado de Derecho, como la poca importancia atribuida por la población al cumplimiento de las leyes vigentes (los cuerpos legales siguen siendo percibidos como mera formalidad), acompañada por la opinión generalizada de que la justicia es algo reservado para pocos privilegiados<sup>78</sup>. En conexión con este punto se halla la visión positiva del bloqueo de carreteras (vulneración de derechos de terceros) y la inclinación a no acatar una decisión de autoridad competente si ésta resultara contraria a los intereses de los encuestados. Como dijo Lazarte, una buena porción de la sociedad confunde autoridad con poder y éste último con arbitrariedad, lo que tiene ciertamente una

---

<sup>77</sup> Jorge Lazarte, *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*, La Paz: Plural 2000, p. 32. Estas cifras del apoyo general a la democracia coinciden casi exactamente con las de la encuesta de Mitchell A. Seligson, *La cultura política de la democracia en Bolivia*, La Paz: Universidad Católica Boliviana / USAID / Encuestas y Estudios 2001, p. 55. Cf. también: Carlos Toranzo Roca et al., *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz: Corte Nacional Electoral / BID / PNUD 2001. Estos datos han sido confirmados por estudios y encuestas posteriores. Cf. Unidad de Análisis e Investigación, *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo estudio nacional*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pp. 50-52.



razón de ser histórica, pero lo grave es que esto no ha sido modificado por la modernización. Los bolivianos están cada vez más conscientes de sus derechos, pero no así de sus deberes, lo que conduce a trivializar fácilmente la vulneración de derechos de terceros<sup>79</sup>.

#### **4. La Complejidad de la Discusión Contemporánea**

Se puede decir que la Constitución y los estatutos legales pueden quedar reducidos a lo que siempre eran: formalismos que pueden ser desobedecidos sin mucho trámite. Los resultados en el campo de la cultura constitucional son: el desprecio por el orden legal, la domesticación y –si se puede– la anulación del orden legal-institucional. Por la experiencia histórica se puede aseverar que este tipo de régimen propaga la ilusión de un futuro mejor para las masas. Esta meta, de una enorme fuerza normativa, hace aparecer los institutos legales y cualquier procedimiento para limitar (es decir: para civilizar) el poder como un *factor obstaculizador* de ese designio de mejora y progreso. Y por ello los derechos humanos, los mecanismos para asegurar los derechos de las minorías y la invulnerabilidad del individuo adquieren automáticamente la cualidad de cuestiones de segunda importancia ante los ojos de la sociedad.

En un interesante estudio, que se ocupa de varias peculiaridades del caso boliviano, *Peter Waldmann* nos muestra adónde nos puede llevar la conformación específica del aparato estatal y de la administración pública, junto con las prácticas consuetudinarias de la cultura constitucional y política<sup>80</sup>. Los siguientes puntos son especialmente importantes:

- La ola democratizadora de las últimas décadas restauró ciertamente procedimientos democráticos y electorales, pero no consolidó efectiva y profundamente el Estado de Derecho. La igualdad ante la ley aparece como un mero postulado, mientras que la impunidad de los poderosos pertenece a la vida cotidiana de la nación.

---

<sup>79</sup> Lazarte, *ibíd.*, p. 67, 71. La tendencia es coincidente con la encuesta de Seligson, sobre todo en lo que se refiere al bajo nivel de tolerancia que denotan los bolivianos. Cf. Mitchell A. Seligson, *op. cit.* (nota 7), p. 19.

<sup>80</sup> Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Madrid: Iberoamericana 2006, pp. 15-19.

- Tras las reformas neoliberales el aparato estatal ha dejado de ser agente económico y empresarial, pero igualmente no puede cumplir a cabalidad las funciones que le han quedado: la preservación de la seguridad y el orden público, el mantenimiento de los servicios básicos y la cobertura mínima de educación y salud.
- La instauración de un régimen de libre mercado y propiedad privada paradójicamente no asegura *per se* los derechos propietarios y el marco institucional estable para el despliegue económico. El Estado no debería, por lo tanto, abdicar de sus tareas regulatorias y normativas.
  
- El empeoramiento de la constelación actual puede llevar a un estadio de *anomia generalizada*, que se da cuando el aparato estatal "no ofrece a los ciudadanos ningún marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden"<sup>81</sup>. Las actuaciones gubernamentales no ofrecen una base de certezas en cuanto a las actuaciones de los órganos estatales (Estado de Derecho), sino que contribuyen "a desorientar y confundir a los ciudadanos"<sup>82</sup>. A esto coadyuva masivamente la cultura constitucional tradicional.
  
- El Estado pretende regular ámbitos sociales que no controla efectivamente y hacer valer sus leyes en regiones que no ocupa de manera real. Las acciones del Estado conducen a menudo a sobreacciones inesperadas de la población, que no pueden ser previstas convenientemente.
  
- Los funcionarios de la administración pública y del Poder Judicial son causa de irritación, temor e incertidumbre, pues ellos a menudo desobedecen premeditadamente la constitución y las leyes. No ejercen la vital función de brindar a la colectividad una muestra continua de buen ejemplo ético-político.

---

<sup>81</sup> Peter Waldmann, op. cit. (nota 35), p. 18. El concepto de *anomia* proviene de un clásico de la sociología, Emile Durkheim.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 19.

- El Estado que no satisface los requerimientos de la población con respecto al orden y la seguridad, pierde paulatinamente toda legitimidad ante los ojos de la sociedad, sobre todo en el caso de que este aparato exhiba grandes pretensiones de control y regulación y, simultáneamente, los resultados prácticos se muestren como exiguos. Entonces el peligro del hundimiento de las normas y del descontrol social emerge con toda gravedad y dramatismo.

Solo para ejemplificar mencionaremos algunos aspectos prácticos de la cultura constitucional boliviana, es útil referirse a la anterior Constitución Política del Estado (promulgada originalmente el 2 de febrero de 1967), porque las carencias de la misma nos muestran ciertos elementos reiterativos. La Constitución de 1967 “presenta deficiencias de forma, vacíos, imprevisiones y contradicciones”<sup>83</sup>, que se pueden resumir en los siguientes factores repetitivos, arrastrados prácticamente desde la Constitución de 1826:

- a) Ausencia de una norma declarativa de los principios fundamentales sobre los que se estructura el aparato estatal-administrativo, es decir un principio rector tanto de la organización interna como del relacionamiento exterior del Estado-nación.
- b) Carencia de una secuencia ordenada racionalmente, lo que se percibe en la estructuración desordenada y sin jerarquía lógica interna de los capítulos que conforman el texto constitucional.
- c) Dispersión en la redacción, claramente visible en el apiñamiento de los principales derechos humanos en un solo artículo (el séptimo) y en la confusión prevaleciente entre derechos individuales y sociales.
- d) El texto constitucional debería contener normas de carácter general; la constitución boliviana actual cae rápidamente en la tentación de normar muchos

---

<sup>83</sup> Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003, p. 9.

casos aislados, asuntos secundarios y aspectos que pertenecen, en realidad, a políticas públicas (cambiantes) de los gobiernos sucesivos. Esta inclinación a un “casuismo reglamentarista<sup>84</sup>” puede ser detectado desde los inicios de la república y pertenece a las tradiciones burocráticas más arraigadas de la administración colonial española.

- e) No hay, además, una norma constitucional que fije claramente la responsabilidad del Estado frente a los gobernados, sobre todo la responsabilidad civil, penal y financiera (resarcimiento) en caso de que actuaciones administrativas estatales, acciones y omisiones de los funcionarios causen daños materiales y morales en los ciudadanos.

Existen numerosos elementos adicionales, contenidos en la tradición constitucionalista boliviana y en la actual Carta Magna, que casi con toda seguridad serán reproducidos sin cambio en el nuevo texto constitucional. En primer lugar mencionaremos la definición misma del Estado como un régimen *republicano, democrático y presidencialista*. La Asamblea Constituyente adoptó la tradicional configuración de los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los grandes experimentos sociales del siglo XX, ni los más radicales, pudieron concebir otra estructura de poder estatal que no sea la repartición tripartida ideada por la tradición liberal-democrática desde el siglo XVIII. La Asamblea Constituyente (2006-2007) prosiguió con la misma concepción de soberanía popular explicitada en la actual Carta Magna, cuya significación es, sobre todo, simbólica y retórica<sup>85</sup>. Y con toda seguridad conservará, sin modificaciones, el lugar central y hasta las formulaciones referidas al Estado de Derecho, al carácter privilegiado de los derechos humanos y a la configuración democrática de la actividad política<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>85</sup> José Antonio Rivera Santiviáñez, *Reforma constitucional en democracia*, en: Stefan Jostet, cit. (nota 39), pp. 463-502.

<sup>86</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Mapa de progresos en derechos humanos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003; [sin compilador], *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003.

## **CAPÍTULO VI**

### **MARCO JURÍDICO**

Respecto al marco jurídico debe señalarse que la doctrina jurídica ha generado en Bolivia un proceso de profundización del análisis en estudios e investigaciones, que el derecho y las normas jurídicas son una gran herramienta encargada de estudiar diversos temas en el ámbito jurídico. La esencia de la norma jurídica es el sometimiento del Estado al Derecho y como se supone que el Derecho es la expresión de la voluntad general que refleja los deseos, aspiraciones y opiniones de la comunidad con respecto a lo que debe ser la vida social (por lo menos tal es la concepción deontológica de las teorías democráticas). Ahora bien, el derecho al cual el Estado debe someterse se manifiesta a través de normas que, en conjunto, forman un ordenamiento jurídico escalonado, en cuya cúspide esta la ley Constitucional y en cuyos planos inferiores cada vez más amplios, están las leyes generales, las leyes especiales, los reglamentos, las ordenanzas, etc.

#### **1. Constitución Política del Estado Plurinacional**

Según la constitución política Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (Art. 1).

Todas la personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidas a la presente constitución. La constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucional esta integrado por los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y

las normas de derecho comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado
2. Tratados Internacionales
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes (Art. 410, párrafos I, II).

También nos dice que los tienen los siguientes deberes:

1. Conocer, cumplir y hacer cumplir las leyes
2. Conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la constitución (Art. 108, numerales 1, 2, 3)

Con respecto a la policía nacional la constitución dice: La policía boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, en conformidad con la ley orgánica de la policía boliviana y las demás leyes del Estado (Art. 251, párrafo D).

## **2. Ley Orgánica de la Policía Nacional**

La policía nacional es una institución fundamental del Estado que cumple funciones de carácter público, esencialmente preventivas y de auxilio, fundada en los valores sociales de seguridad, paz, justicia y preservación del ordenamiento jurídico que en forma regular y continua asegura el normal desenvolvimiento de todas las actividades de la sociedad (Art. 1).

La policía nacional es una institución cuyo desenvolvimiento se rige por la constitución política del estado, la presente ley y sus reglamentos; no delibera ni realiza acción política partidista. Sin embargo, sus miembros pueden ejercer sus derechos de ciudadanía, de acuerdo a disposiciones legales (Art. 3).

La policía nacional tiene por misión fundamental, conservar el orden público, la defensa de la sociedad y la garantía del cumplimiento de las leyes, con la finalidad de hacer posible que los habitantes y la sociedad se desarrollen a plenitud, en un clima de paz y tranquilidad (Art. 6).

Las unidades de tránsito son las encargadas de regular, controlar y resolver los problemas de circulación de vehículos y peatones, prevenir e investigar accidentes de tránsito, mediante actividades técnicas especializadas y de servicio de patrullaje urbano y rural (Art. 44).

Son Atribuciones de la policía nacional las siguientes: Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con sus funciones. Juzgar y sancionar las faltas y contravenciones policiales y de tránsito. Hacer cumplir las disposiciones legales que regulan el tránsito público en todo el territorio nacional (Art. incisos: d), k), m).). Pero además; Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico del país (Art. 55 inciso: e).

### **3. Código de Tránsito Boliviano**

Como se puede ver en el capítulo VIII, se ha tomado como parámetros el análisis fotográfico para tomar en el marco jurídico al código de tránsito cuya institución presta el Servicio Nacional del Tránsito, como organismo integrante de la Policía Nacional, el cual ejecutará y hará cumplir las disposiciones del Código de tránsito (Art. 3).

El análisis fotográfico nos muestra como primera impresión la autopista La Paz-El Alto; según el código de tránsito la Autopista es: Vía expresa con limitación total de acceso y con todos los cruces a desnivel (Art. 5). Donde *PARAR* en la misma, se constituye en un acto de incumplimiento a la norma mencionada. Por que según el código respectivo se debe *PARAR el vehículo* por un tiempo limitado y en sitio autorizado y no así como nos muestra la foto n°1 del marco práctico (Art. 40).

Las disposiciones del Código Nacional de Tránsito y este Reglamento respectivo a éste son aplicables absolutamente a todos los estantes y habitantes del país en razón de que las leyes de la policía y de seguridad obligan a todos por igual, sin excepciones de ninguna naturaleza. (Art. 3)



## CAPÍTULO VII

### LA VALIDEZ DE LA FACTICIDAD SOCIAL

En esta foto se ve la presencia de un policía de la unidad de tránsito que se acerca al conductor, en donde se está prohibido para.

#### 1. Fotografías de la Autopista La Paz - El Alto

##### Foto N°1



Foto N°1. Autopista La Paz-El Alto. El policía de tránsito verifica la licencia del

**Conductor en un lugar donde está prohibido parar. Fuente; elaboración propia.**

En la foto N°1 se puede ver como el policía de la unidad de tránsito verifica la licencia de un chofer profesional<sup>87</sup>, en un lugar donde se está totalmente prohibido *parar*, porque representa un alto grado de peligrosidad. El artículo 40 del código de tránsito como norma oficial positiva y vigente instruye que “Parar es el acto de detener el vehículo por tiempo limitado y en sitio autorizado. Pero lo que ocurre, y, es, sorprende como un representante de una de las instituciones más representativas del Estado como es la policía **autoriza** lo que la **norma prohíbe**.”

**Foto N°2.** Vemos con que calma se estacionan los vehículos de servicio público, sin tomar en cuenta si es o no peligroso, esto lo deducimos (ubiquemos la señalización y el vehículo).



**Foto N°2. Movilidad de servicio público parada en plena autopista autorizada por señalizaciones de tránsito. Fuente; elaboración propia.**

---

<sup>87</sup> Chofer profesional; categoría fijada en el código tránsito. Art. 88 inciso d).

Los códigos informales han producido orden con la presencia de las señalizaciones de tránsito (conos) en un lugar prohibido, los códigos formales; en este caso el código de tránsito prohíbe la parada en la autopista pero al hacer uso de esa señalización le da validez a la acción prohibida. Pero al generar orden en la sociedad el paralelismo de lo normado y no-normado crea su propia validez, este o no escrita. Esto nos muestra la previsibilidad que tiene la sociedad con respecto al otro, a la ley, pues esta acción va en contra la ley pero es la mas practicada y obvia para la sociedad.

**Foto N°3 y 4.** En estas fotos es relevante observa al peatón, la señalización, el vehículo de servicio público y el vehículo de servicio particular.



**Foto N°3. Fuente; elaboración propia**

Acá se puede ver la convivencia que se construye; entre el peatón, el chofer del vehículo, ambos proveen lo que va a pasar; el peatón sabe que puede pasar por donde el vea conveniente, deduciendo que el vehículo parara porque existe una señalización que alerta al conductos, esta acción es lo mas normal y frecuente en nuestro país.

**Foto N°4**



**Foto N°4. Fuente; elaboración propia**

**Foto N°5 y 6.** Se puede ver el orden que se ha generado por las acciones de la sociedad que se enmarcan fuera del derecho.



**Foto N°5. Fuente; elaboración propia**

**Foto N°6**



**Foto N°6. Fuente; elaboración propia**

Las personas generan un tipo de orden social, los códigos informales tienden a ordenar lo que esta prohibido hacer y esto se vuelve normal, como se puede apreciar en la foto, la gente hace una fila simultánea a la de los vehículos de servicio público.

**Foto N°7 y 8.** En estas fotos es pertinente observar el *cono* (señalización de transito), los puestos de venta y las personas que caminan a la par con los vehiculos.



**Foto N°7. Fuente; elaboración propia**



Los códigos informales generan un tipo de orden social contrario a la normativa jurídica, pero con la presencia de la señalización que la unidad de tránsito delimita por donde deben pasar los vehículos y los peatones generaron un nuevo tipo de orden social no previsto en la norma.

**Foto N°8**



**Foto N°8. Fuente; elaboración propia**



perjudicado el desarrollo normal de actividades de toda índole, ya que no se sabe cuando, ni a que hora, estas ocuparan las vías públicas, ya sea en días hábiles (entre la semana) o los fines de semana (Sábado y domingo).

Estas mini entradas se las puede ver con frecuencia en la ciudad de El Alto; en la zona villa dolores, 16 de julio, Alto Lima, en cuyas zonas las mini entradas se desarrollan en cualquier día de la semana causando congestión vehicular, choque de vehículos, poniendo en riesgo la vida de los terceros. Claro esta que estas mini entradas no solo se desarrollan en la ciudad de El Alto sino también en la ciudad de La Paz; como ya dijimos en cualquier día de la semana y a cualquier hora. Estas mini entradas tienden a generar un orden social, un orden que la sociedad a aceptado como algo normal, aceptando la transgresión de sus derechos que la norma jurídica le garantiza.



## CAPÍTULO VIII

### LOS CÓDIGOS FORMALES EN LA PERCEPCIÓN DE LOS BOLIVIANOS

Como señala Jorge Lazarte R., la percepción sobre la ley “responden a las experiencias diversas y discontinuas<sup>88</sup>” de los ciudadanos con la administración pública, por lo que son “múltiples y fragmentados<sup>89</sup>”. El informe publicado por El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>90</sup>, señala que cuando se le pregunta a los ciudadanos acerca de las leyes y se analiza el tipo de asociaciones que estos hacen al referirse a la legalidad como elemento abstracto, el primer hallazgo muestra que el “Estado” como tal, las “instituciones” o la “autoridad” (que emergen en la representación social de “nación”), no aparecen como elementos en el núcleo central de la representación social, en el saber común que tienen los bolivianos de las leyes. La asociación espontánea que realizan los bolivianos de las leyes es con el espacio socio-político, aquel en que las relaciones y disputas de poder definen que las normas no se respetan ni se cumplen y que ello redunde en beneficio de unos cuantos, los más poderosos. Si este es el rasgo más importante del imaginario que tienen los bolivianos sobre las leyes, las asociaciones de sentido son más complejas.

En términos analíticos, aunque las representaciones sociales son dinámicas y sujetas a cambios y transformaciones, el núcleo de toda representación es el componente más estable y difícil de modificar. De alguna forma, define un saber “asentado” y “común” sobre un tema determinado, sobre la base de las experiencias y vivencias de los individuos inmersos en contextos sociales, pero también de saberes, modelos de pensamiento recibidos y transmitidos por la tradición, la educación y la comunicación social. Por ello, como señala Mansilla<sup>91</sup> “*no son los discursos ideológicos que tienen influencia sobre las representaciones sociales sino la modificación de las prácticas*

---

<sup>88</sup> Jorge Lazarte R., *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. Plural, La Paz, 2000, pág. 32 y ss. 46 y ss.

<sup>89</sup> Lazarte, *Entre...*, *ibid.*, págs. 48, 64.

<sup>90</sup> Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. *El estado del Estado*. PNUD, P. 454.

<sup>91</sup> H. C. F. Mansilla, *El carácter conservador de la nación boliviana*. Ed. EL PAÍS, Santa Cruz de la Sierra, 2010, p. 33.

*sociales*”. En términos prácticos, el núcleo de una representación social se presenta bajo la forma de un “árbol de representaciones”, es decir, como un sistema de relaciones/asociaciones entre elementos o familias de ideas a las que hacen referencia de forma sistemática personas pertenecientes a un grupo determinado cuando se refieren a un determinado tema.

*¿A qué familias de ideas hacen referencia los bolivianos cuando se refieren a las leyes?*

El estudio se refiere a 13 elementos utilizados en asociaciones (siempre entre pares) con repeticiones distintas, que determinan una construcción posible de sentido en un momento determinado de una determinada sociedad<sup>92</sup>. Desde el punto de vista de su finalidad, las leyes son vistas como “*un medio para poner orden*”, “*para gobernar*”, pero también “*para respetar los derechos de las personas*”, “*para amparar a las personas*”, o incluso “*como forma de castigo*”. De igual forma se cita simplemente una constatación: “*las leyes son la Constitución Política del Estado*”. Sin embargo, más allá de su finalidad o su definición, varios elementos conllevan una valoración sobre las leyes y su cumplimiento: “*se deben respetar y obedecer*”; “*son acciones provechosas y positivas*”; o, “*son justas*”; pero también “*no se respetan, no se cumplen*”; “*son privilegio de unos cuantos*” o “*están mal hechas*” y “*hay que modificarlas*”.

*¿Cómo se relacionan entre sí estas familias de ideas?* La construcción del núcleo de la representación social de legalidad a nivel nacional utiliza siete elementos y nueve pares de asociaciones entre elementos con repeticiones de aparición distintas en una articulación, que muestra una dicotomía básica entre el plano normativo. El imaginario que poseen los bolivianos de las leyes muestra, por tanto, una antinomia básica. Por un lado, la primera asociación de sentido que adquiere importancia está compuesta por la percepción de las leyes como “*un medio para poner orden*” y, en tal sentido, como un conjunto de normas que “*se deben obedecer sin discusión*”, casi como una imposición, para vivir en paz y armonía, evitando el caos y el desorden. Ambas visiones están

---

<sup>92</sup> El módulo del cuestionario utilizado para la construcción de las representaciones sociales de legalidad presentado en el anexo metodológico incluye las siguientes preguntas: ¿Qué son las leyes para Ud.?; ¿Cree usted que es importante respetar y obedecer las leyes o no es importante? ¿Por qué?; ¿Usted cree que las leyes actuales son justas o no lo son? ¿Por qué?; ¿Las leyes se aplican a todos? ¿Por qué sí o por qué no?; ¿Qué es para Ud. un/a ciudadano/a?

vinculadas, relativamente, con la idea de los “derechos de las personas”. Es decir, el cumplimiento de las leyes, en el imaginario colectivo de los bolivianos remite a una actitud de obediencia estricta, de cumplimiento de obligaciones pues, no solamente reduce la incertidumbre, sino que permite el respeto de los derechos individuales. Por el otro, la representación social sobre la legalidad está conformada por el criterio de que “las leyes no se respetan, ni se cumplen” y que las normas son consideradas como “privilegio de unos cuantos”, personas estas con poder político y/o económico, que “utilizan las leyes para beneficio propio”. Esta relación denota que la valoración negativa respecto al cumplimiento de la normativa por parte de los ciudadanos expresa una mirada crítica acerca de la legalidad y su finalidad de propiciar el interés general. Si el acceso a la leyes un “privilegio”, este carácter pone en entre dicho su propia naturaleza porque no produce beneficios colectivos. Más aún, porque las leyes “están mal hechas” y benefician a unos cuantos sectores o grupos privilegiados, reforzando la creencia del predominio de un incumplimiento generalizado de las normas.

Haciendo más compleja la antinomia entre “deber ser” y “ser”<sup>93</sup>, también aparece la idea de que las leyes “son justas” y equitativas pero, en lo cotidiano, “no se cumplen”, “no se acatan”, esto es, que son normas que “sólo están en el papel, no se cumplen, las manejan los que están en el poder”. En esta percepción, el problema no radica en los códigos formales como tal, sino en su incumplimiento, como si se tratara de una distancia entre la teoría y la praxis o la letra y su aplicación. Es decir, las leyes “son justas” –no son privilegio de unos cuantos- pero “no se cumplen”. Por lo tanto, en esta mirada dual acerca de la naturaleza de las leyes, la percepción dominante es que “las leyes no se respetan”, al margen de su carácter justiciero o arbitrario.

Esta primera constelación de sentido tiene relevancia para perfilar los rasgos de la cultura de la legalidad en Bolivia pues denota una cierta disociación entre una mirada

---

<sup>93</sup> Jaime Moscoso Delgado, *Introducción al Derecho*, La Paz, ed. Juventud, p. 52; El “ser” se expresa en proposiciones enunciativas, las proposiciones enunciativas nos dicen lo que fue, es o será; y el “deber ser” son proposiciones normativas, en cambio, no mentan lo que fue, es o será sino lo que “debe ser”, aunque la realidad contradiga sus exigencias.

normativa o prescriptiva y una mirada descriptiva. Expresa una valoración generalizada de las leyes en el plano normativo –son un medio para poner orden, para respetarlos derechos de las personas y, por lo tanto, “deben ser respetadas”– y una ambivalencia en su caracterización: “son justas” o “están mal hechas” y “benefician a unos cuantos”. En definitiva, ambas no afectan su valoración negativa como norma de comportamiento porque, para la mayoría de los bolivianos, “las leyes no se cumplen ni se respetan”. Esta mirada crítica respecto a la vigencia de las normas muestra una legalidad cuestionada que ratifica apreciaciones convencionales sintetizadas en la popular frase: “*la ley se acata, pero no se cumple*”<sup>94</sup>, y en la percepción social actual: “*la ley es ancha para unos y angosta para otros*”, que son la mayoría.

Los códigos formales e informales muestran una desagregación de la representación social sobre la legalidad en la sociedad boliviana, no muestra variaciones significativas en la mirada de los diversos grupos seleccionados para el estudio que realizó Lazarte y PNUD.

Las percepciones negativas de que las leyes no se cumplen, están mal hechas y sirven para beneficiar a una élite son constantes y están presentes en todos los grupos. Sin embargo, algunos sectores tienen una representación social que valora a las leyes de manera ambivalente, porque las perciben como justas o como una forma de castigo. En suma, cuando a los ciudadanos se les pregunta acerca de las leyes<sup>95</sup>, el imaginario que se desprende parece tornarse contradictorio por una falta de correspondencia entre creencias y actitudes, entre el deber ser y lo que efectivamente es. Por ello, predomina en el país una percepción que enfatiza el carácter restrictivo y arbitrario de las leyes y la ausencia generalizada de una actitud de respeto y cumplimiento de las normas.

Si en el plano normativo los bolivianos valoran altamente las leyes y señalan que “se deben obedecer”, como una imposición sin discusión, aunque sean injustas o estén mal hechas, pues son “un medio para poner orden” y “respetar los derechos de los

---

<sup>94</sup>Mansilla, *El carácter...*, *ibíd.* p. 40.

<sup>95</sup> Informe PNUD, El estado del Estado, p. 256.

ciudadanos”, esta noción se debilita pues de su aplicación concreta, se desprende una visión negativa de las leyes: “no se respetan, están mal diseñadas y benefician a una minoría privilegiada”. Estos tres elementos son constantes y están presentes en todos los grupos consultados, aunque en algunos casos, la percepción sobre las leyes es dual, porque algunos las consideran justas.

El jurista argentino Ernesto Garzón Valdés<sup>96</sup> señala que el derecho latinoamericano en muchos órdenes de la vida, las actitudes y las expectativas de las personas no se rigen por la ley, como tampoco la Constitución rige como base del gobierno racional y de la legitimación política. Con frecuencia, en ambos casos se trataría apenas de enunciados programáticos cuyo real cumplimiento futuro es incierto o que no pasarían de ser meras manifestaciones ideológicas y retóricas. Siguiendo este razonamiento, la conclusión casi obligada es que amplios sectores de la población, sobre todo en la vida pública, se caracterizan por la falta de reglas (anomia) y la anarquía. En este esquema, todos harían en mayor o menor medida lo que quieren y perseguirían sus objetivos, transgrediendo o evadiendo la ley a expensas de terceros.

El enfoque no toma en consideración que el derecho formal posee una cierta fuerza vinculante que no debe ser subestimada. Tampoco tiene en cuenta la gran cantidad de reglas no formalizadas que estructuran y canalizan la vida social. Debemos ser cautelosos antes de diagnosticar apresuradamente un vacío normativo basándonos en que el sistema regulador de estos países no se compadece con las normas que rigen la razón occidental. En muchos casos ocurre exactamente lo contrario. No hay ausencia de leyes, sino que más bien existe exceso de leyes, aunque en numerosas oportunidades se trata de normas cuyo grado de cumplimiento es exiguo y sin que exista una clara correspondencia recíproca. Precisamente esta correspondencia, sobre todo la relación entre derecho formal y regulación informal.

---

<sup>96</sup> Ernesto Garzón Valdés, *Ética, Disenso y Derechos Humanos*. Madrid, Ed. Argés, p. 85.

## 5. Carencias del Derecho Formal

Para la enumeración de ciertas falencias notorias del orden jurídico formal en Bolivia, tomaremos como parámetro un sistema jurídico relativamente intacto y eficaz. Conviene aclarar que, aun en los países industrializados, el derecho formal y la realidad práctica sólo se corresponden parcialmente con este *tipo ideal*. No obstante existen pocas dudas (hay una coincidencia general en la literatura) de que en Europa Occidental hay una menor discrepancia entre teoría jurídica y realidad jurídica que en América Latina o más específicamente Bolivia.

*¿Cuáles son las características de un sistema jurídico eficaz?* Los elementos que se enumeran a continuación abordan, menos las funciones y los objetivos, que las condiciones directas que deben darse para la efectiva vigencia de las normas jurídicas. Se considera que la norma debe ser:

- Transparentes e unívocas; es decir que debe quedar perfectamente claro cuales son las normas vigentes y cuales son las que no rigen.
- Coherente y libres de contradicciones; es decir que se requiere de un mínimo de coherencia y consistencia del orden jurídico.
- De efectiva aplicación; es decir, se requiere contar con un aparato eficaz que vele por el cumplimiento de las normas.
- Consensuales al menos parcialmente; es decir, mínimamente una parte de la población debe mostrarse dispuesta a cumplir con las normas legales sin necesidad de una permanente amenaza de sanción.

Los cuatro criterios enumerados puntualizan una realidad problemática en Bolivia. Respecto al primer criterio que es *la transparencia y la inteligibilidad* del derecho formal cabe hacer una observación previa. Para la mayoría de la población el derecho

constituye un cuerpo extraño y amenazante al que no tienen ningún tipo de acceso y que, en última instancia, tampoco les interesa demasiado. La masa de las interacciones sociales cotidianas se desarrolla según reglas que poco tienen que ver con el derecho escrito. El derecho es considerado el dominio de los poderosos, de los pudientes, de la gente con influencias. En consecuencia, las clases más relegadas sienten una profunda desconfianza frente a todas las cosas en las que juega un rol el derecho formal y consideran una desgracia personal ser citados por una dependencia oficial o tener que presentarse ante los juzgados.

Esta misma falta de transparencia y claridad impide que se den las condiciones para una adecuada *congruencia* y *coherencia* de las numerosas leyes que regulan la materia. Cuando se sanciona nuevas leyes, a menudo se omite verificar si existen otras disposiciones anteriores que contradicen la nueva ley o que simplemente son obsoletas. Un terreno especialmente para detectar contradicciones es el derecho constitucional. Por un lado, considera el principio de división de poderes y consagra un extenso catálogo<sup>97</sup> de derechos en defensa de los derechos fundamentales y del ser humano.

Como tercer rasgo de un orden jurídico eficaz se requiere *una estructura capaz de hacer cumplir la ley*. En lo que se refiere a este aspecto, es particularmente evidente el fracaso del aparato jurídico formal en Bolivia. Un elemento característico del Estado boliviano consiste en que permanentemente produce leyes y regulaciones sin estar en condición de garantizar su aplicación. Basta con citar la situación caótica en la que se desenvuelve el tránsito<sup>98</sup>. No faltan normas jurídicas que regulen la materia, en parte hasta con minuciosidad exagerada en el Código de Tránsito, apenas una parte de los conductores de automóviles conoce el Código de Tránsito. La sumatoria, exorbitante de conductas transgresoras son conductas históricas y estructurales de la sociedad. Fundamentalmente guarda relación con la falta de un aparato estatal confiable que haga cumplir la ley y que persiga y castigue las transgresiones a la ley sin distinción de personas. Muy lejos de

---

<sup>97</sup> José Antonio Rivera S., *Tribunal Constitucional y Protección de los Derechos Humanos*. Sucre, Ed. Tribunal Constitucional, p. 32.

<sup>98</sup> Decreto Ley N° 10135, Código de Tránsito, elevado a rango de ley por la ley N° 3988 del 18 de diciembre de 2008; Reglamento del Código de Tránsito, Resolución Suprema N° 187444.

corresponderse con el ideal, la burocracia oficial, la policía, los tribunales y demás agentes del orden, constituyen a su vez otra fuente contravencional.

El cuarto criterio que es el de la necesaria *aceptación de un sistema jurídico*, al menos de una parte de la población. Es la legitimidad, es decir, la creencia de la validez del orden. Es difícil preservar la vigencia de un orden jurídico cuando nadie se muestra dispuesto a cumplirlo voluntariamente y sólo actúa bajo amenaza de ser castigado. En caso de duda., decía el filósofo H. L. A. Hart, es ante todo del “equipo jurídico”<sup>99</sup>, es decir, de todos los que intervienen de forma directa o indirecta en la generación, interpretación y puesta en práctica de las normas legales, de quien debe esperarse una obediencia voluntaria a la ley. Según Hart, no puede reprocharse al ciudadano común, a quien las leyes impone obligaciones y restricciones molestas, el que considere a la ley un mal necesario y busque esquivarla en la medida de sus posibilidades<sup>100</sup>. En cambio, todos quienes se dedican profesionalmente al derecho, cuya vida adquiere sentido a través del derecho y que se ganan la vida administrando, deberían mostrar un interés vital en proteger y preservar el orden jurídico existente.

Si seguimos la argumentación de Hart, la apatía que gran parte de la población de La Paz–El Alto muestra frente al orden jurídico formal –una apatía que entre otras cosas expresa también en la escasa disposición a formalizar denuncias de delitos- es preocupante pero no alarmante. Alarmante resulta en que el derecho formal se vea permanentemente lesionado por el círculo de personas encargadas de administrar el derecho.

Pese a las falencias enumeradas incurriríamos en un error si quisiéramos restar al orden jurídico formal en Bolivia toda eficacia. La realidad es más compleja. Existen personas, sobre todo la clase media urbanas, que observan escrupulosamente las leyes, pagan puntualmente sus impuestos, cumplen con la normativa de tránsito, cumplen los plazos

---

<sup>99</sup> H. L. A. Hart, *Concepto de derecho*. México, Ed. UNAM, p. 80.

<sup>100</sup> H. L. A. Hart, *Concepto...*, p. 87.



previstos por la normativa, no sobornan funcionarios ni admiten ser sobornados. Tampoco la gran masa restante de la población que e reserva el derecho de torcer o incluso romper la ley en caso de necesidad, rechaza de plano el derecho. Simplemente que no le atribuye un carácter estrictamente vinculante. Se considera una opción de conducta entre otras tantas, una guía, un objetivo digno de ser perseguido, pero para cuyo cumplimiento por el momento no están dadas las condiciones. Hasta tanto llegue ese momento se recomienda proceder según reglas “pragmáticas”, aceptadas por una gran parte del entorno social.

## **6. Códigos formales e informales: la combinación ambivalente**

En las ciencias jurídicas se distingue comúnmente entre pretensión legal y realidad jurídica. Este esquema conceptual binario presenta el inconveniente de que la llamada realidad jurídica sólo se plantea desde el punto de vista de la transgresión del derecho formalmente vigente. Con frecuencia no se considera que pueda presentar estructuras propias, estar incluso cargada con ideas normativas que se contraponen al orden jurídico oficial. Por el contrario, un enfoque normativo global que abarque a los códigos formales e informales vigentes por igual, ofrece la ventaja de posibilitar una mejor comprensión de ciertas formas de “conducta desviada” (en el sentido del derecho formal) y una apreciación más exacta de las posibilidades que existen para que se produzca un cambio jurídico.

Los patrones de comportamiento de relación entre los códigos formales e informales:

Convergen el derecho formal y las normas sociales, ambos sistemas normativos nos muestra cuatro niveles de divergencia sucesivos, que puede definirse como “complementariedad”, “dualismo o paralelismo”.

Denominamos *normas complementarias* a aquellos códigos informales que sin cuestionar básicamente el predominio del canon jurídico oficial, expresan ideas

alternativas sobre orden y solidaridad. Los campos de acción preferidos de las normas complementarias son la burocracia, característica de la modernidad<sup>101</sup>. Según Waldmann, indica la existencia de amplios ámbitos de la vida pública que se caracterizan por unos códigos informales de favores basados en la confianza personal y la reciprocidad y a los que se atiene en particular la clase media urbana<sup>102</sup>. Siguiendo a Waldmann, al margen del canon oficial vigente, basado en el principio de rendimiento, en la sociedad boliviana existen relaciones sociales basadas en lazos amistosos y familiares que incluyen la concesión de ciertas ayudas no ortodoxas que a su vez siguen determinadas reglas propias. El abanico de posibles ayudas es limitado (no incluye ayudas monetarias ni “favores” sexuales)<sup>103</sup>. Tampoco se pueden exigir favores que coloquen al otro en situación difícil y respecto de la devolución de los favores es conveniente armarse de paciencia. Sería demasiado simplista ver es este sistema sólo una malla de interacciones sociales constituida a partir de intereses puntuales. Waldmann pone en manifiesto que se trata de un modelo plenamente desarrollado de valores “humanos” como solidaridad, amistad, familiar y generosidad que se opone a lo racional legal.

Waldmann señala que este tipo de lógica social alternativa se manifiesta en todos aquellos casos en los que los bienes deseados son escasos y las grandes organizaciones burocráticas, en razón de su control centralizado y de una excesiva formalización, se muestran incapaces de satisfacer las necesidades sociales básicas. En cierto modo esta tesis de Waldmann encuentra su confirmación en inmediaciones de la Dirección de Identificación, se puede observar de manera cuidadosa la interacción de ambos códigos, por ejemplo al tramitar una cédula de identidad, el trámite administrativo es de 48 horas, pero los códigos informales hacen que ese trámite administrativo sea en 2 horas. En general podemos suponer que estos códigos de conducta complementarios encuentran suelo fértil allí donde el orden oficial y sus representantes resultan poco confiables, como la Policía Nacional.

---

<sup>101</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*. México, 1964, p. 58.

<sup>102</sup> Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad jurídica y vida cotidiana en América Latina*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 2000, p. 91.

<sup>103</sup> Peter Waldmann, *El Estado....* P. 95.

En la estructura formal de la sociedad boliviana anidan reglas propias de clanes que regentan las relaciones sociales y ofrecen a sus miembros una compensación por los riesgos y los imponderables que plantean el sistema jurídico oficial, brindándoles seguridad, sobre la base de la confianza mutua. Si las reglas complementarias no ponen seriamente en duda al canon normativo vigente y por el contrario incluso fortalecen y sostienen, compensando sus falencias, no ocurre lo mismo en el caso del dualismo, donde el código alternativo se constituye de una verdadera competencia para el orden jurídico oficial vigente.

En tal caso no existe un parámetro último al que puedan recurrir las decisiones públicas y privadas cuando se ven confrontados con expectativas encontradas. Desde los estratos inferiores hasta las cúpulas de una gran organización administrativa, todos los miembros deben dominar dos lenguajes y responder a dos exigencias, exigiendo un grado elevado de flexibilidad, además de hipocresía y capacidad de manipulación. Los códigos informales ya no se aplican sólo a ciertos casos concretos sino que adquieren una función omnipresente y reclaman ser tenidas en cuenta de forma permanente. Por ende se han afincado temporal y estructuralmente en las relaciones sociales que se ocultan detrás de estas reglas. No obstante, no han podido desencajar el orden formal. Entre ambos sistemas o códigos existe un balance precario que debe ser negociado nuevamente en cada oportunidad.

La inestabilidad inherente a este equilibrio hace difícil enunciar ejemplos convincentes de sistemas normativos de carácter dualista. De todas formas resulta posible mencionar casos que al menos se aproximan al tipo ideal descrito. Un ejemplo ilustrativo es la policía nacional boliviana, donde han desarrollado códigos informales que guían el accionar diario, al mismo tiempo los códigos informales no han sustituido a los códigos formales sino han generado una convivencia.

## **7. Imaginarios y percepciones sobre el Derecho**

Los imaginarios y las percepciones que tienen los bolivianos de las leyes vienen cargados de contrasentidos entre creencias normativas y vivencias prácticas. Tienen valores y aspiraciones comunes de respeto y universalidad de la ley, pero a ellos se contraponen una visión negativa de las leyes, a partir de la constatación de que no se respetan, se aplican discrecionalmente y/o son injustas, beneficiando en todos los casos a una minoría privilegiada.

El considerar este punto nos permite descubrir toda la riqueza de la temática de la cultura de la legalidad, ya que gran parte de ella viene de la mano de la experiencia de los individuos al interactuar con el Estado más específicamente con el poder judicial. Como señala, el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007*, “*El estado del Estado en Bolivia*”, esta aproximación hace referencia a un registro distinto en el vocabulario de los bolivianos, el del “Estado cotidiano”, esto es una serie de organizaciones que interactúan con los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos. Lo que importa en este nivel de representaciones lo que hace el Estado.

### **3. 1. Sobre el Estado “trámite”**

Es importante considerar que la noción de “trámite” puede ser el término que se asocia más universalmente con lo institucional y lo estatal en Bolivia, porque así suele aludirse a los contactos con esta esfera. Concretamente como nos dice en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD; “Encuestas para el Desarrollo Humano”<sup>104</sup> sobre la pregunta: “ha tenido relación alguna con instituciones estatales en los últimos doce meses para realizar algún trámite”, cuatro de cada diez bolivianos responde que sí.

---

<sup>104</sup> Encuestas para el Desarrollo Humano. *El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*. PNUD-IDEA, 2007, p. 161.

A juzgar por la respuesta a esta pregunta, las personas que mayor interacción tienen con las instituciones estatales serían los universitarios urbanos mientras que las personas que habitan en las áreas rurales y exhiben grados de instrucción primaria son quienes tendrían un contacto menos frecuente: si en el primer grupo, seis de cada diez declaran haber realizado al menos un trámite en el último año, en el segundo, esta proporción se reduce significativamente a uno de cada cuatro (PNUD, 2007). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo también muestra que estas tendencias son verificadas ampliamente por los resultados de la encuesta de control de mayo de 2007 realizada en las diez principales ciudades del país, el nivel de interacción de los habitantes de estas ciudades con las oficinas de la administración pública se ha incrementado del 37 al 49 por ciento en las nueve ciudades capitales y El Alto en mayo de 2007. Este incremento se debe –esencialmente– a la mayor frecuencia de trámites realizados por las clases medias y las clases media-altas y altas urbanas. Por ello, en mayo de 2007, quienes tienen mayor grado de interacción con las instituciones públicas son los ciudadanos de mayor nivel socioeconómico (69 por ciento), contra 57 por ciento en los niveles medios y 40 por ciento en los niveles más bajos.

Pero además el PNUD afirma que la cercanía del Estado tendería, por lo tanto, a ser mayor en las áreas urbanas y para las personas con mayor nivel educativo y económico. Si esta hipótesis es eventualmente confirmada por algunos datos como el todavía incipiente nivel de documentación (“carnetización”) de la ciudadanía de menores niveles educativos del área rural o por el grado de cobertura territorial de los servicios policiales de identificación y otros, sin duda, es refutada por las estadísticas de atención primaria de salud que muestran una importante cobertura a nivel municipal. Por lo que ampliar la pregunta más allá del concepto de “trámite”, podría arrojar más luces sobre si la población boliviana registra o no como relaciones con el Estado sus contactos con instituciones y agentes relacionados con servicios básicos, de educación o de salud.

## CONCLUSIONES

En el desarrollo de la investigación se ha podido realizar el análisis y la descripción sobre la cual se ha podido demostrar las grandes contradicciones y ambigüedades que presenta el Estado de Derecho en Bolivia; la relación paralela e equivalente de los códigos formales e informales, los códigos informales actúan al mismo rango normativo que la norma jurídica escrita.

Haciéndose vigente el problema planteado que definitivamente no es admisible ya que el derecho de todo individuo esta garantizado por la normativa jurídica vigente corre un gran peligro ya que las formas de práctica de los códigos informales pueden ir degenerándose y atentar contra todo derecho reconocido por la normativa Constitucional.

Pues nuestro supuesto de que la “La fragilidad estatal en Bolivia no genero un Estado de Derecho, sino la coexistencia de dos (2) códigos; formales e informales, que ha forjado la convivencia y la validez de las normas jurídicas y los usos sociales construyendo un tipo de orden social”. Ha sido probada. Porque los códigos informales actúan fácticamente edificando un orden social en Bolivia, y no es el más racional del mundo.

La fragilidad, la debilidad estatal es uno de los problemas de las sociedades complejas. Esta debilidad muestra que el poder y la autoridad no esta en el contrato legal (Constitución Política del Estado Plurinacional) sino que el poder y la autoridad esta en la sociedad y los códigos informales son la praxis cotidiana que se puede evidenciar en el incumplimiento de la normativa vigente.

Los seres humanos tienen las dos dimensiones: individual y social. Si cada uno viviera sólo en el mundo, cada uno haría lo que se le plazca. O si estuviéramos atados a una sola mente grupal no tendríamos impulsos o urgencias individuales.

El orden social es una construcción social a través de los cuales las demandas del grupo y las del individuo se concilian y generaron convivencia. Esta convivencia es un tipo de orden social. Este tipo de orden social genero un orden en el desorden porque la sociedad tiene que ser razonablemente predecible para coordinar sus actividades con el otro (sistema predecible): Esto significa que se tiene expectativas estables. En Bolivia se logro interactuar productivamente. Es decir, sostener la cooperación. Generamos un tipo de orden social donde en muchos casos prima los códigos informales y no así los códigos formales.

Todo código paralelo implica un desgaste, una repetición de funciones y, sobre todo, una reproducción modificada del comportamiento. Son gastos que en pequeña escala son mínimos, pero durante siglos y en todos los aspectos de la vida civil son simplemente encarecedores.

Y lo más importante. Los códigos informales **son irracionales, no son códigos inofensivos**, o sea, su uso no es neutral e inofensivo, sino contribuye a perpetuar códigos informales orden antijurídico a largo plazo, la dinámica social va generando costumbres y usos sociales, que también van evolucionando y en algunos casos se mantienen o van adquiriendo más fuerza en contradicción al Estado de Derecho que es un orden jurídico racional. Los códigos informales rompen la armonía del Estado de Derecho con la sociedad, tornando a la norma jurídica como estática y simplemente enunciativa y paulatinamente va perdiendo su capacidad coercitiva, a la vez pierde legitimidad como norma ante la sociedad.

## RECOMENDACIONES

Tras haber examinado la relación entre los códigos informales y los códigos formales pongo a consideración tomar en cuenta al jurista Savigny que sostiene que todo pueblo tiene un espíritu, un alma propia, que se refleja en diversas manifestaciones como la costumbre, su lenguaje, usos sociales, su arte, etc., todas las cuales son producto espontáneo e inmediato de este espíritu popular. Entonces el derecho no tiene que ser una creación del legislador “ideal”, sino una elaboración que refleje la realidad del pueblo que se manifiesta en la vida cotidiana de cada sociedad. Al respecto Savigny expone que “la síntesis de esta opinión es que todo derecho tiene su origen en aquellos usos y costumbres, a los cuales el asentimiento universal se puede dar, aunque no con gran exactitud, el nombre de derecho consuetudinario, esto es, que el derecho se crea primero por la costumbre y las creencias populares y luego por la jurisprudencia; siempre, por tanto, en virtud de una fuerza interior y tácitamente activa, jamás en virtud del arbitrio de ningún legislador”.

Los códigos informales son la fuente formal del derecho. Los códigos informales son la repetición constante y uniforme de una norma de conducta, en el convencimiento de que ello obedece a una necesidad jurídica.

El antecedente de los códigos informales es la voluntad popular espontáneamente expresada a través de cierto tiempo. No interviene en su elaboración la autoridad, ni está establecida en códigos positivos, pero bien puede, sin embargo redactarse y ordenarse sin que por ello desaparezca su carácter no escrito.

La recomendación que pongo a consideración respecto a la relación entre los códigos informales y el derecho es que los legisladores tienen que tomar criterios de la teoría histórica de Savigny que menciona que *el origen del derecho es la costumbre* (códigos informales) y estos códigos informales a la larga tienden a perpetuarse en usos sociales arraigados a la idiosincrasia de una sociedad y esto debilita al Estado de Derecho, puesto que el Estado de Derecho se rige por un ordenamiento jurídico y nuestro ordenamiento jurídico es la Constitución Política del Estado Plurinacional.



Los códigos informales que contradicen al derecho tienen que ser regulados por el legislador. Los legisladores tienen que tomar criterios con referencia a la idiosincrasia de nuestro país, los legisladores tienen que ver la realidad de nuestro país, y la sociedad boliviana no es un hacinamiento de sujetos inconexos sino hay la coexistencia de sujetos y este fenómeno social debe ser visto por el legislador.

Tampoco la sociedad es una entidad con existencia propia sino hay una interacción entre el derecho y la sociedad y en definitiva el derecho es una creación de la sociedad dice Savigny, que sirve para regular sus propias relaciones, y como tal, generan un tipo de orden social.

Entonces se tiene que ver a los códigos informales como ofensivos al derecho en todo aquello que contradigan a la normativa vigente, porque a la larga tiende a consolidarse y debilitar al Estado de Derecho. Los códigos informales son los usos sociales cotidianos y el derecho no puede quedar estático sino tiene ser dinámico y ver la realidad social de nuestro país.

Los legisladores tienen que tomar en cuenta que los códigos informales están en la praxis cotidiana de la sociedad y por consiguiente en un Estado de Derecho tiene que primar la Constitución Política del Estado Plurinacional y no los códigos informales. El legislador tiene que conciliar ambos códigos (códigos informales y los códigos formales). Los códigos formales se pueden nutrir de los códigos informales que se encuadren con los fines del derecho como la justicia, seguridad y el bien común, estos criterios deben ser conciliados con la realidad de nuestro país para generar un orden social en base a la normativa jurídica vigente de nuestro país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ABECIA B., Valentín: Historia del Parlamento. La Paz – Bolivia, Presidencia del H. Congreso, 1999.

BARRAGÁN Rossana y otros: Guía para la formulación y ejecución de Proyectos de Investigación. La Paz – Bolivia, PIEB, 4ta. Edición, 2008.

BOBBIO, Norberto: Teoría general del Derecho. 2da. Edición, Ed. TEMIS S.A., 2005.

BOLIVIA: Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo. La Paz – Bolivia, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.

BOHRT I., Carlos: Reingeniería Constitucional en Bolivia. La Paz – Bolivia, 2da. Edición, FUNDEMOS.

DECRETO LEY N° 10135 del 16 de febrero de 1973. Código de Tránsito.

ENCUESTAS PARA EL DESARROLLO: El estado de la opinión: Los bolivianos, la Constitución y la Constituyente. La Paz – Bolivia, PNUD-IDEA, 2007.

ENCUESTAS PARA EL DESARROLLO: Policía Nacional y seguridad ciudadana. La Paz – Bolivia, PNUD, 2005.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA: Constitución Política del Estado. La Paz – Bolivia, 7 de febrero de 2009.

INFORME NACIONAL SOBRE DESARROLLO HUMANO: El estado del Estado en Bolivia. La Paz – Bolivia, PNUD, 2007.

KELSEN, Hans: Teoría Pura del Derecho. 4ta. Edición, Ed. Unión Ltda., 2005.

KLEIN, Herbert: Historia general de Bolivia. La Paz – Bolivia, Ed. Juventud, 1982.

LAZARTE R., Jorge: Entre dos mundo: La cultura democrática en Bolivia. La Paz – Bolivia, Ed. Plural-Microcosmos, 2000.

LEY N° 734 del 8 de abril de 1985. Ley Orgánica de la Policía Nacional.

MANSILLA, H. C. F. : La aldea global y la modernización de un país subdesarrollado. Lo ajeno y lo propio en la transformación de la política y la cultura cotidiana en Bolivia. Madrid – España, Ed. Vervuert-Iberoamericana, 2000.

MANSILLA, H. C. F. : El carácter conservador de la nación boliviana. Santa Cruz de la Sierra, Ed. EL PAÍS, 2010.

MANSILLA, H. C. F. : La Policía Boliviana. La Paz – Bolivia, Ed. Plural/FES-ILDIS, 2003.

MANSILLA, H. C. F. : Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio. La Paz – Bolivia, C.N.E., 2007.

MOSCOSO D., Jaime: Introducción al Derecho. La Paz – Bolivia, Ed. Juventud, Sexta edición, 2000.

PERES V., Antonio: Nociones básicas de Filosofía Jurídica. La Paz – Bolivia, Ed. Plural, 2008.

QUIROGA L., Humberto: Introducción a la teoría social de Max Weber. Argentina, Ediciones Pannedille, 1970.

RIVERA S., José Antonio: El proceso constituyente en Bolivia. Reflexiones sobre la reforma de la Constitución. Editorial Kipus, Cochabamba – Bolivia, 2005.

RIVERA S., José Antonio: Tribunal constitucional y protección de los Derechos Humanos. Editor Tribunal Constitucional, Sucre – Bolivia, 2004.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge: Teoría y práctica del Derecho Constitucional. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1996.

SÁNCHEZ A., Jorge: Introducción a la sociología de Max Weber. México, Editorial Colofón, 1991.

SELIGSON Mitchell: Auditoria de la democracia: Bolivia, 2002. La Paz – Bolivia, Universidad Católica Boliviana. 2003.

SELIGSON Mitchell y otros: Élités, instituciones y el público: una nueva mirada a la democracia boliviana. La Paz – Bolivia, Universidad Católica Boliviana, 2004.

SÚAREZ, Manuel: Nación y teología política. La estatalidad en Bolivia. Ediciones sequitur, Madrid, 1999.

VARGAS F., Arturo: Taller Teórico–Práctico para la elaboración del perfil de Tesis. Formato Disco Compacto, 2005.

WALDMANN, Peter: El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Caracas – Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 2000.

WEBER, Max: Economía y Sociedad. México, Ed. F.C.E., 1967.

ZORRILLA A., Santiago, TORRES, Miguel: Guía para elaborar la Tesis. México, Ed. McGRAW-HILL, 1990.

## **PROPUESTAS**

### **1. PROPUESTA N° 1.**

**REGLAMENTO TEMPORAL AL CODIGO DE TRANSITO EN CONCORDANCIA A LA RESOLUCION SUPREMA N° 18744/ 8/ JUNIO/1978 PARA LA AUTOPISTA LA PAZ – EL ALTO POR SEGURIDAD Y SATISFACER LA DEMANDA DE LA GENTE EN DÍAS JUEVES Y DOMINGO**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Ante el constante desarrollo y crecimiento demográfico en Bolivia y en defensa de los derechos fundamentales de las personas quienes ejercen el poder publico; fue, es y seguirá siendo una de las principales bases del Estado, se entiende que el respeto y la vigencia plena de las personas, es la base de toda convivencia social pacifica, así como del desarrollo humano en el marco del equilibrio social que esta estructurado sobre la base del imperio de la ley que obliga a todos su cumplimiento, siendo a su vez la norma fundamental la constitución y las leyes especiales la garantía de los derechos fundamentales de las personas.

Se plantea un reglamento al código de transito en concordancia a su reglamento a los artículos 5, 34, 63 en concordancia con el articulo 4, 112, 113, de la R.S 187444, para regular, controlar y brindar seguridad (masiva) a todas las persona que toman la autopista La Paz – El Alto con el propósito de acudir a la feria 16 de julio de El Alto en días jueves y domingo, siendo que la presencia masiva de la gente a generado algunos puntos de paradas en el interior de la Autopista, lo cual esta totalmente prohibido, pero como es una demanda de la sociedad, debe procurarse asegurar la vida y la integridad total de la gente.

## **DISPOSICIONES ESPECIALES**

Artículo 1. La Autopista La Paz – El alto del Departamento de La Paz a consecuencia de la masiva concurrencia de la gente a la feria 16 de julio de El Alto, admite las paradas provisionales y temporales en días jueves y domingos.

Artículo 2. (De la Velocidad) La velocidad máxima que se emplea en la autopista La Paz- El Alto son los 60 Km. por hora.

Artículo 3. (Barreras de Seguridad) Estas constarán de vallas, cadenas u otro obstáculo para proteger la libre circulación de la gente y los vehículos, en paradas provisionales y temporales en días jueves y domingo.

## 2. PROPUESTA N° 2.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ante el constante desarrollo y crecimiento demográfico en Bolivia y en defensa de los derechos fundamentales de las personas quienes ejercen el poder publico; fue, es y seguirá siendo una de las principales bases del Estado, se entiende que el respeto y la vigencia plena de las personas, es la base de toda convivencia social pacifica, así como del desarrollo humano en el marco del equilibrio social que esta estructurado sobre la base del imperio de la ley que obliga a todos su cumplimiento, siendo a su vez la norma fundamental la constitución y las leyes especiales la garantía de los derechos fundamentales de las personas.

### CONSIDERANDO:

Que como importancia primordial y en emergencia a las acciones de la gente, que se encuentran fuera de la norma jurídica, provocando específicamente en la autopista La Paz – El Alto la consolidación de códigos informales que se practican provisionalmente y temporalmente; a sabiendas que la integridad de las personas corre riesgo por el manejo de esos usos sociales.

Determinamos proponer;

1. Que siendo la Autopista La Paz – El Alto una vía expresa con limitaciones parciales de accesos, se cambie el nombre de Autopista La Paz- El Alto por **“Vía Expresa de alta peligrosidad”**.
2. Que se reduzca la velocidad a 60 Km. por hora.

3. Que se instale señales de tránsito y se regularicen las paradas en puntos donde haya masiva concurrencia de gente.
4. Que se instalen barreras de seguridad.
5. Que no se pague peaje ni otro tipo de impuestos por el uso de la vía expresa de alta peligrosidad.
6. Y, por último socializar que la autopista La Paz – El Alto, se a convertido en una vía expresa de alta peligrosidad