

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE DERECHO**



**MONOGRAFÍA DE**  
**TRABAJO DIRIGIDO**

**INCLUSIÓN DEL APREMIO CORPORAL PARA LA**  
**RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS FISCALES EN LA LEY**  
**Nº 1602 “LEY DE ABOLICIÓN DE PRISIÓN Y APREMIO**  
**CORPORAL POR OBLIGACIONES PATRIMONIALES”**

**TUTOR** : DR. JUAN ORLANDO RÍOS LUNA

**Postulante** : JANNET JACQUELINE ROJAS TUDELA

**C.I.** : 2465163 L.P.

**LA PAZ – BOLIVIA**  
**2006**

---

## *Dedicatoria*

*Dedicado a mi familia a mi querido hermano Dr. Farit Rojas T. y en especial a mi abuelita que me mira desde el cielo.*

---

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

2. MOTIVACIÓN

3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

5. METODOLOGÍA UTILIZADA

CAPÍTULO I

SECCIÓN DIAGNÓSTICA

**1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL DE LOS RECURSOS  
DEL ESTADO**

**1.2. EL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO y JURIDICO**

1.2.1 Contexto Jurídico

1.2.2 Control

1.2.3 Clasificaciones del Control

1.2.4 Control Administrativo

1.2.5 Proceso

1.2.6 Procedimiento

1.2.7 Procedimiento Administrativo

1.2.8 Jurisdicción

1.2.9 Competencia

1.2.10 Administración

### 1.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL PROBLEMA

1.3.1 Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales

1.3.2. Responsabilidad por la función pública

1.3.3. Tipos de responsabilidad por la función pública

a) Administrativa

b) Ejecutiva

c) Civil

d) Penal

### 1.4 ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD DEL ESTADO EN LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS FISCALES

### 1.5 DEFINICIONES Y GERARQUIZACIÓN LEY N° 1602

1.5.1 Concepto de Apremio Corporal, elementos y definiciones

1.5.2 Diferencias Jurídicas del Apremio Corporal y la Prisión por Deudas

### 1.6 PRONÓSTICO Y COMPORTAMIENTO DEL PROBLEMA

## CAPITULO II

### 2.1 SECCIÓN PROPOSITIVA

### 2.2 FUNDAMENTOS FÁCTICOS, TEÓRICOS, CONCEPTUALES Y DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA INVESTIGACIÓN

2.2.1 El estado

2.2.2 Finalidad del estado

2.2.3 Funciones del Estado

2.2.4 Estado y Derecho

2.2.5 Derecho Efectividad y Legitimidad

## 2.3 DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN

2.3.1 Exposición de motivos del Proyecto de Ley de abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales de fecha agosto de 1994.

2.3.2 Impugnación al proyecto de la Ley Blatman realizada por el Colegio

2.3.3 Conclusiones a la Impugnación

## 2.4 TRABAJO DE CAMPO

## 2.5 RESULTADOS

## CAPÍTULO III

### 3.1 SECCIÓN CONCLUSIVA

### 3.2 .CONCLUSIONES AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

3.2.1 Explicación Histórica

3.2.2 Explicación coyuntural

3.3.3 Explicación actual

### 3.3 PRIORIZACIÓN Y EVALUACIÓN

### 3.4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

### 3.5 CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.

## CAPÍTULO IV

### 4.1 PROPUESTA

4.1.1 Viabilidad

4.1.2 Impacto económico y financiero

4.1.3 Impacto institucional

4.1.4 Impacto social y cultura Impacto jurídico

4.1.5 Impacto jurídico

### 4.2 MECANISMOS QUE COADYUVEN A LA PROPUESTA

### 4.3 AMENAZAS Y DEBILIDADES

## BLIBLIOGRAFIA

## ANEXOS

## INTRODUCCIÓN

A partir de 1985 se inicia una reforma estructural del Estado Boliviano, por la vía del sistema normativo, estableciendo nuevas normas. En su mayor parte a partir del Poder Ejecutivo, por su calidad de instancia operativa de la administración del Estado, a partir de una visión neoliberal, que permitió a Bolivia adecuarse a las nuevas realidades del contexto internacional, principalmente en el aspecto económico.

El elemento central del Ajuste Estructural, fue la política fiscal. El año de 1977 mediante Decreto Ley N° 14933 se aprueba un modelo de control fiscal distinto, incorporando al ordenamiento jurídico un conjunto de normas de control fiscal como ser:

- 1.- Ley Orgánica de la Contraloría general de la república, derogada el artículo 54 de la Ley 1178, excepto los artículos 3º, 4º sin el inciso b) y 5.
- 2.- Ley del Sistema de Control Fiscal, derogado por el artículo 54º de la Ley 1178, excepto el artículo 77º.
- 3.- Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, el único elevado a rango de Ley de la República por el artículo 52º de la Ley 1178.

La Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamentales denominada también Ley SAFCO de fecha 20 de julio de 1990, fue aprobada con la finalidad de regular los Sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado, para el efecto, dispuso en su capítulo VII artículo 47º “Crease la Jurisdicción Coactiva Fiscal para el conocimiento de todas las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos de los distintos entes de derecho públicos, o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan

suscrito contratos administrativos con el Estado, por lo cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31 de la presente Ley". Asimismo la Ley 1178 en su artículo 51° establece que el Tribunal Coactivo Fiscal formará parte del Poder Judicial, mientras tanto su organización así como el Procedimiento Coactivo Fiscal sean determinados mediante Ley expresa, cuyo Proyecto deberá ser presentado por el Poder Ejecutivo dentro de las treinta primeras sesiones de la próxima Legislatura Ordinaria, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

Antes de la promulgación de la Ley N° 1178, como Juez de primera instancia conocían las demandas coactivas las Contralorías Departamentales y la Subcontraloría de La Paz y en segunda instancia conocía el Contralor General de la República, siendo este quién aprobaba los Informes de Auditoria, para luego constituirse en Juez de apelación, aberración jurídica que fue corregida por la Ley N° 1178 mediante su artículo 52°, que elevo a rango de Ley el Decreto Ley 14933 de 29 de septiembre de 1977, solo en lo correspondiente al Procedimiento Coactivo Fiscal, por su parte la Ley 1455 de 18 de febrero de 1993 de Organización Judicial, incorpora la competencia coactiva fiscal al llamado clásico Poder Judicial, compuesto por Juzgados en materia Administrativa en primera instancia, Salas en materia Administrativa en las Cortes Superiores de Justicia en segunda instancia o de apelación y Sala Social Administrativa en la Corte Suprema de Justicia de la nación en recurso de nulidad y casación.

El Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977, elevado a rango de Ley, por la Ley 1178 de 20 de julio de 1990, disponía cinco días para el pago del Pliego de Cargo Ejecutoriado bajo conminatoria de apremio, medida coercitiva que daba eficacia al Procedimiento Coactivo Fiscal.



El 15 de noviembre de 1994, se promulga en Bolivia la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, estableciendo que en los casos de obligaciones de naturaleza patrimonial el cumplimiento forzoso de las mismas podrá hacerse efectivo únicamente sobre el patrimonio del o los sujetos responsables, prohibiendo el apremio corporal del deudor. Esta Ley, es promulgada como parte de la Reforma Judicial encarada por el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada<sup>1</sup>, para rescatar el respeto de la libertad personal conculcada tanto por el abuso de la detención preventiva policial como por el notorio predominio de personas reclusas en establecimientos penitenciarios sin contar con sentencia ni condena judicial.

Diversas leyes se han dictado en este campo durante los últimos años, pudiendo así destacarse la Ley N° 1602, del 15 de noviembre de 1994 “ Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales”, con el fin de subsanar los casos de personas reclusas en prisión a pesar de haber cumplido su pena, manteniéndose como excepción sólo el apremio corporal frente al incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar y sentencias en materia laboral; el caso de las obligaciones de asistencia familiar fue contemplada también en el Pacto de San José de Costa Rica <sup>2</sup>.

Se afirma que con la vigencia de esta ley se produjo inmediatamente la liberación de 555 personas detenidas, que constituían el 10% de la totalidad de la población penitenciaria.

---

<sup>1</sup> La denominada Ley Blatman era parte del paquete de reformas judiciales, que conjuntamente con la denominada Reforma y Modernización del Estado Boliviano (D.S. 21060, Ley de Capitalización, Ley de Pensiones, SIRESE, Nuevo Código Tributario, etc), cumplía con la implementación del denominado Consenso Washington, es decir diez medidas para introducir a los Estados Latinoamericanos al neoliberalismo. El Consenso Washington tenía como finalidad debilitar al Estado, privilegiar la iniciativa privada y preparar el camino a un neoliberalismo sobre la base de los TLC. Para una mayor información véase Stiglitz, Joseph. 2004. El Malestar en la Globalización. Buenos Aires – Argentina: Ed. Taurus.

<sup>2</sup> Debe señalarse que tanto el Pacto de San José de Costa Rica, como el anteproyecto de la denominada Ley Blatman no contemplaba el apremio corporal como efecto de las sentencias en materia laboral, es decir la inclusión del apremio corporal como efecto de las sentencias en materia laboral es una liberalidad propia de la soberanía del Estado Boliviano.

Como consecuencia de la aplicación de esta norma, se eliminó la facultad coercitiva del procedimiento coactivo fiscal convirtiéndolo en un proceso de mero trámite, que a la fecha perdió su eficacia,

Siendo evidente, que en nuestro país se encuentra arraigada la CULTURA DEL NO PAGO, el apremio corporal dispuesto en el artículo 17 de de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal obligaba al coactivado a pagar el daño civil ocasionado al Estado, si bien la cárcel no produce dinero, y los deudores se encuentran imposibilitados para su adquisición por medio del trabajo, el apremio como medida persuasiva hace que no se oculte el dinero o los bienes del que los tiene, e imprime temor para acudir al cumplimiento de obligaciones<sup>3</sup>, conminando al coactivado a pagar, antes de que llegue el momento de la prisión, aspectos que se fundamentarán en el presente trabajo, tomando en cuenta que la Ley N°1602 de Abolición del Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, no ha suprimido el apremio corporal en nuestra legislación, entando vigente en materia de asistencia familiar, en materia de Seguridad Social y Laboral, por su eficacia como mecanismo que atemoriza; es decir la conminatoria de apremio corporal, más allá de cualquier consideración ética, está vigente en Bolivia, porque demuestra su efectividad, e incluso está reconocida por el Pacto de San José de Costa Rica, como medida de presión, aunque sólo y únicamente para asistencia familiar.

---

<sup>3</sup> No debe olvidarse que el Estado posee el monopolio de la violencia, en palabras de Weber el Estado es “una comunidad humana que reivindica (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado” (Weber citado por Guiberneau, 1998: 58 ); fuerza que puede traducirse en formas y mecanismos de coerción como el temor ante una medida como el apremio corporal.

## DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

### 2. MOTIVACIÓN

El número elevado de procesos coactivos fiscales con Pliegos de Cargo Ejecutoriados cuyos montos girados son difíciles de cobrar, refleja la ineficacia del procedimiento coactivo fiscal, al haberse eliminado el cobro del Pliego de Cargo, bajo conminatoria de apremio, por la Ley N° 1602, “Ley de abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales”

Como efecto de la citada norma también se eliminó la medida precautoria de arraigo, dejando subsistente únicamente las medidas precautorias de anotación preventiva de bienes sujetos a registro, susceptibles de remate en caso de que el coactivado no pague el monto girado en el Pliego de Cargo y la retención de cuentas Bancarias. Asimismo en caso de conocer la fuente laboral del coactivado el juez puede ordenar al empleador la retención del 20% del salario del coactivado, para hacer efectivo el pago del monto girado en el Pliego de Cargo, medidas que como una suerte de ruleta rusa pueden ser aplicadas en algunos procesos, cuando el que está siendo procesado no obra con premeditación y malicia poniendo a buen recaudo sus bienes, cambiándolos a nombre de terceros, cerrando sus cuentas bancarias y cambiando de ciudad o abandonando el país si es necesario, pues al presente al haberse eliminado el arraigo, nada lo impide, imposibilitando la recuperación de los recursos públicos que pertenecen a todos los bolivianos, lo que motiva el presente análisis para fundamentar la necesidad de restituir el apremio corporal en el procedimiento coactivo fiscal, como medida coercitiva que haría efectivo este tipo de procesos, justificando el elevado costo que representa para el erario Nacional la existencia de los Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y el gasto adicional en el que incurre la Administración Pública al tener que instaurar procesos coactivos fiscales, por ordenes de la Contraloría General de la República incluso por sumas irrisorias.

La licitud de la amenaza de privación de libertad no depende solamente de que se encuentre prevista en una norma legal y que haya sido ordenada por una autoridad judicial, es necesario que se tenga justificación razonada y jurídica, que responda a razones atendibles y de suficiente peso para fundamentarla, las cuales serán argumentadas a lo largo del presente trabajo.

### **3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

El artículo 31º de la Ley N° 1178 “Ley SAFCO” establece los siguientes preceptos por los cuales se incurre en responsabilidad civil:

- a) Será Civilmente responsable el Superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del estado o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad.
- b) Incurrirán en responsabilidad civil las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficien indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado y de sus entidades.
- c) Cuando varias personas resultaren responsables del mismo acto o del mismo hecho que hubiese causado daño al estado serán solidariamente responsables.

Constituyendo sujetos de responsabilidad civil los servidores públicos, ex servidores públicos, personas naturales o jurídicas.

Por lo que la responsabilidad civil es el daño ocasionado al Estado valuable en dinero que resulta de una acción u omisión de hacer ó realizar una cosa, o abstenerse de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas,

Son estas acciones u omisiones que causan daño al Estado valuables en dinero, por las que se establecerán deudas líquidas y exigibles a través de los Informes de Auditoria Interna o Externa, los que una vez aprobados por el Contralor General de la República constituyen los instrumentos con fuerza coactiva fiscal, previstos en el artículo 3º de la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal para demandar ante el Juez de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, quién, una vez admitida la demanda, gira la correspondiente Nota de Cargo, que constituye requerimiento de pago, con la cual se notifica a los coactivados, en forma personal o por cédula, en caso de desconocer el domicilio del coactivado, se notifica mediante edicto, publicado en un periódico de circulación nacional.

Notificado él o los coactivados estos deben apersonarse ante el Juez de la causa, presentando descargos u oponiendo excepciones..

Estos descargos, son remitidos por el Juez de la causa a los Auditores adjuntos a los Juzgados Coactivos Fiscales, quienes a través de un Informe denominado Informe Técnico, determinan la validez o no de los descargos.

Remitido nuevamente al juzgado, el expediente con el Informe Técnico el Juez dicta Sentencia dejando sin efecto la Nota de Cargo, admitiendo los descargos ó por el contrario manteniendo el cargo original, motivo por el que gira Pliego Cargo, el cual una vez ejecutoriado constituye una conminatoria de pago.

El Decreto Ley 14933 de 29 de septiembre de 1977 de Procedimiento Coactivo Fiscal fue elevado a rango de Ley por la Ley N° 1178 (denominada también Ley

SAFCO) establecía en su artículo 17º un termino improrrogable de cinco días para que el coactivado pague la obligación al Estado, bajo conminatoria de apremio, por lo que en ejecución de sentencia a través del artículo 25º se ordenaba se expidan mandamientos de apremio y embargo sobre los bienes del deudor.

Esta medida coercitiva fue dejada sin efecto por la Ley N°1602 de fecha 15 de noviembre de 1994 “Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales”, denominada también Ley Blatman, la cual establece que en los casos de obligaciones de naturaleza patrimonial, el cumplimiento forzoso de las mismas podrá hacerse efectivo únicamente sobre el patrimonio del o los sujetos responsables, prohibiendo el apremio corporal del deudor.

Esta norma elimino el carácter coercitivo del procedimiento coactivo fiscal, por lo que la presente investigación identifica la problemática siguiente:

¿Es necesario incluir Institutos y/o mecanismos como el apremio corporal en la Ley N° 1602 para el cobro de las deudas fiscales emergentes en los Pliegos de Cargo Ejecutoriados, girados en los procesos coactivos fiscales?

Se entiende por necesidad a la cualidad de necesario, que es menester indispensablemente, o hace falta para un fin.

Se entiende por efectividad la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

#### 4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

La presente investigación se funda en un objetivo general y cuatro objetivos específicos.

El Objetivo General que guía la presente investigación es el siguiente:

- Se pretende fundamentar la necesidad de incluir institutos o mecanismos como el apremio corporal en la Ley 1602, para el cobro de las deudas fiscales con la finalidad de efectivizar el actual procedimiento coactivo fiscal

Para arribar a la conclusión del objetivo General se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- **Analizar la responsabilidad civil**
- **Describir las razones por las cuales se crea la Jurisdicción Coactiva Fiscal**
- **Establecer la naturaleza jurídica de la Ley 1602 y el impacto de su aplicación en el los Procesos Coactivos Fiscales**
- Realizar un trabajo de campo mediante entrevistas estructuradas en distintas instituciones estatales.

Cada Objetivo específico se desarrolla de manera transversal en el desarrollo de la presente investigación, siguiendo las recomendaciones metodológicas del Instituto de Investigaciones y Seminarios para el PETAENG.

## 5. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA INVESTIGACIÓN

La presente monografía utilizó la convención contemporánea de citas y manejo bibliográfico, explicitado en el texto de Guía de Proyectos de Investigación del PIEB (1999), así la cita supone: Apellido, año: página; y la notación Bibliográfica supone: APELLIDO, Nombre. Año. Título del Libro. Ciudad - País: Editorial. Se han liberado el pie de página para la realización de comentarios.

La presente monografía utilizó una correlación de métodos, en lo que Hernández y Fernández Sampieri (1999) denominan investigación transversal, es decir cuando se hacen uso de más de un método.

En este sentido para la realización de la presente monografía se utilizaron los siguientes métodos:

- **Método Dogmático Jurídico**

Mediante este método se realizó el análisis de los aspectos delimitados en la presente investigación que permitió conocer y comprender la esfera dogmática y teórica.

Este método estudia un instituto jurídico desde la doctrina, la norma y en algunos casos desde la jurisprudencia, este método no analiza la norma en la vida cotidiana, sino sólo en su enunciación normativa.

**Método Cualitativo descriptivo.**

Este método permitió observar el comportamiento de un instituto jurídico o una norma jurídica en la vida cotidiana, así se realizaron una serie de inferencias válidas sobre la base de la observación y la entrevista.



Este método relaciona lo jurídico con datos de la experiencia, es decir con el desarrollo cotidiano del Derecho, pues debe entenderse al Derecho como lo hace Recasens Siches, como vida cotidiana objetivada.

### **Método Inductivo.**

Este método se lo utilizó en la recolección de datos particulares para elaborar una serie de conclusiones generales, en este sentido se tomó la información de varias fuentes, entre ellas las direcciones de Internet, asesorías, entrevistas estructuradas, etc..

Cabe destacar que se utilizaron una serie de entrevistas estructuradas, que permitieron conocer los criterios legales sobre la reincorporación del apremio corporal en los procesos coactivos fiscales.

### **Técnicas de investigación.**

Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación:

- Revisión de Archivos
- Análisis de Contenido
- Entrevistas estructuradas

La revisión de archivos consiste en la exploración y estudio de todo tipo de información en registro, es decir de todo tipo de documentación. Esta revisión debe realizarse en las Unidades Informativas relacionadas al tema de investigación. Según lo señalado por Barragán, Ayllón y otros, "las unidades informativas son las instituciones encargadas de rescatar, resguardar, ordenar, procesar y difundir la documentación" (Barragán, Ayllón y otros, 1999:166). Existen muchas clases de unidades informativas, pero las relacionadas a las

investigaciones jurídicas son: la Librería general y especializada, la Biblioteca general y especialidad, los archivos públicos tales como los archivos de juzgados, municipalidades, etc., el archivo nacional y/o departamental de historia, los bancos de datos tales como los Institutos de Estadística, las hemerotecas, las guías y catálogos de archivos, las fuentes bibliográficas, etc.

Una revisión de archivos debe diferenciar dos tipos de fuentes distintas: i) Fuentes primarias, expresadas generalmente por documentos especializados, como ser libros de doctrinas, normas legales vigentes, textos teóricos y/o técnicos especializados, etc.; y i) Fuentes secundarias expresadas generalmente como revistas, periódicos y páginas de Internet, es decir documentos en los cuales se plasma la información sin una sistematización teórica o hermenéutica clara y diferenciada.

El análisis de contenido, según lo señalado por Hernández, Fernández y Baptista, es una técnica para estudiar y analizar un determinado objeto de conocimiento a través de una serie de inferencias válidas y confiables de datos con respecto a su contexto (Hernández, Fernández y Baptista, 1999). En otras palabras, un análisis de contenido es el desarrollo de las notas esenciales del objeto de estudio con los objetivos de la investigación. Se realiza un análisis de contenido para extraer las mencionadas notas esenciales y de conveniencia a la investigación que se realiza, estas notas pueden ser denominadas unidades o categorías de análisis. En resumen, el análisis de contenidos es un examen crítico, el cual supone las unidades y/o categorías y la pertinencia y conveniencia con la investigación (Sajama, 1993).

Las entrevistas estructuradas pertenecen a la Observación extensiva cuantitativa, que consiste en la realización de sondeos, encuestas y/o entrevistas. Para ello se debe caracterizar el universo de investigación y las unidades de análisis; asimismo

determinar la muestra que depende de los recursos disponibles, el volumen del Universo de estudio, la accesibilidad al mismo y el tiempo de estudio; finalmente se deben elaborar los instrumentos para la recolección de los datos: diseño de la encuesta o cuestionarios, desarrollar las entrevistas, si estas serán o no estructuradas, para de esta manera establecer los niveles de medición que se utilizarán y los instrumentos de validación.

Para el presente caso se utilizó, como se mencionó las entrevistas estructuradas, llenadas entre el 17 y el 28 de octubre de 2006.

## **CAPÍTULO I**

### **SECCIÓN DIAGNÓSTICA**

#### **1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA**

Los recursos del Estado estuvieron controlados desde el año de 1983 por el Tribunal Nacional de Cuentas creado con la finalidad de controlar los fondos públicos.

El Tribunal de Cuentas tenía como sede la ciudad de Sucre y estaba administrado por cinco jueces elegidos por la Cámara de Diputados. Sus resoluciones eran inapelables, presentaban un informe anual al Congreso Nacional y respondían de sus actos ante la Corte Suprema de Justicia.

El mandato del Tribunal Nacional de Cuentas concluyó el 5 de mayo de 1928, fecha en la cual el Presidente de la República, Dr. Hernando Siles, promulgó una ley creando la Contraloría General de la República como organismo independiente del Poder Ejecutivo, pero bajo la dependencia del Presidente de la República. El Contralor General de la República, máxima autoridad de la nueva institución, era elegido por el Jefe de Estado, de una terna elevada a su consideración por el Senado, con un mandato de seis años con posibilidad de reelección.

Las innovaciones que introduce esta ley se originan en un documento denominado “La Reorganización de la Contabilidad e Intervención Fiscal del Gobierno y la Creación de una Oficina de Contabilidad y Control Fiscal”, elaborado por una misión dirigida por el señor Edwin Walter Kemmerer, que fue contratada por el Gobierno de Bolivia para estudiar y proponer reformas institucionales.

La Contraloría General de la República tenía un carácter más bien preventivo y no estaba limitada a revisar y corregir las erogaciones fiscales como era el caso del

Tribunal Nacional de Cuentas. Inició sus actividades el 1ro de enero de 1929, con las siguientes atribuciones:

- Súper vigilar el cumplimiento de disposiciones legales en las entidades públicas.
- Implantar un nuevo sistema contable en las oficinas gubernamentales. Controlar a los funcionarios públicos responsables que reciban, gasten o tengan la custodia de fondos o propiedades estatales.
- Examinar y revisar las deudas y reclamos a favor o en contra del Gobierno Nacional.
- Recuperar deudas y obligaciones que resulten del examen de cuentas y documentos.
- Practicar inspecciones de los registros y procedimientos de los funcionarios que recauden, administren o tengan a su cargo el control de fondos públicos.

En la reforma de la Constitución Política del Estado mediante ley de 2 de febrero de 1967, se incorpora el concepto de control fiscal y se institucionaliza la Contraloría General de la República, mediante las disposiciones contenidas en el Capítulo V del Régimen Económico y Financiero.

Posteriormente, en el proceso de reglamentación de las disposiciones constitucionales, se dictaron varios decretos:

El Decreto Supremo N° 8321, de 9 de abril de 1968, dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al Ministerio de Hacienda, quedando la Contraloría a cargo del ejercicio del control gubernamental. Además, estableció

las funciones de auditoria posterior y el control jurídico legal en las entidades públicas.

El Decreto Ley N° 11902 del 21 de octubre de 1974, sistematizó, amplió y reorganizó las funciones de la Contraloría General de la República, otorgándole un nuevo sistema de organización administrativa, convirtiendo a la oficina de La Paz en la oficina central del sistema, con oficinas de auditoria interna en las diferentes entidades públicas y con unidades regionales a cargo de Contralorías Departamentales.

Entre las nuevas funciones de la Contraloría General de la República estaban:

- La auditoria posterior en los bancos estatales;
- La fiscalización y control de la utilización de recursos provenientes de convenios Internacionales;
- La evaluación de la legalidad y procedencia de las deudas y acreencias del Estado;
- La emisión de dictámenes sobre los estados financieros de las entidades públicas.

El Decreto Ley N°14933 del 29 de septiembre de 1977, puso en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal.

La Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal establece principios procesales que se emplean bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República. Las otras dos leyes no incorporan cambios fundamentales.

El mandato de la Contraloría General de la República se mantiene con las características antes mencionadas hasta la promulgación de la Ley de

Administración y Control Gubernamental N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990, que cambia sustancialmente las funciones y atribuciones del Contralor General de la República y el concepto del control fiscal.

Esta Ley establece un nuevo marco jurídico que regula los Sistemas de Administración y de Control Gubernamental de los recursos del Estado, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública. Crea los sistemas de administración y control destinados a:

- Programar y organizar las actividades
- Ejecutar las actividades programadas
- Controlar la gestión del Sector Público

Ley 1178 define las cualidades de la Contraloría General de la República como:

Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo.

Autoridad Superior de Auditoria del Estado, que ejerce el control externo posterior, con autonomía operativa, técnica y administrativa, para cumplir con independencia, imparcialidad, probidad y eficiencia sus atribuciones.

Conductora de los programas de capacitación y especialización para servidores públicos en el manejo de los sistemas que trata la Ley.

Uno de los cambios fundamentales resultante de la promulgación de la Ley 1178, fue eliminar la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de su obligación de ejercer el control interno.

El ejercicio de las funciones del Contralor General de la República, por mandato constitucional, es de diez años y en virtud de la Ley N° 1353 de 9 de octubre de 1992, el Senado debe aprobar una terna por dos tercios del total de sus miembros, de la cual el Presidente de la República elige al Contralor General.

## 1.2. CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO

El marco normativo para la responsabilidad administrativa lo componen fundamentalmente la propia Constitución Política del Estado que en su título cuarto artículo 43° dispone que una Ley especial establecerá el estatuto del funcionario público, sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad.

Los inicios de la reforma del sistema de control fiscal se remontan a 1983, año en que el gobierno convalidó una medida del entonces Contralor General de la República que había suprimido el control previo externo que ejercía el órgano fiscalizador en las entidades del sector público. El Decreto Supremo 19978 de 30 de noviembre de 1983 además de respaldar esta decisión recomendaba a la Contraloría General de la República la preparación de los Proyectos de Ley de reforma del control fiscal.

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990 integra el Control gubernamental a los sistemas de administración, prohíbe el ejercicio del control previo por parte de la contraloría, las unidades de Auditoría Interna u otras que sean creadas expresamente para este fin, debiendo las unidades involucradas en una operación realizar este control, señala que todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía deben asumir plena responsabilidad por sus



actos; la responsabilidad por la función pública puede ser administrativa, ejecutiva, civil ó penal, limita las competencias de la Contraloría a su naturaleza de órgano rector del sistema de control gubernamentales, sienta las bases del nuevo procedimiento coactivo fiscal, y crea órganos rectores a cargo de los sistemas y les confiere potestades normativas y de supervigilancia en la implantación.

Asimismo el año de 1992 se promulga el reglamento de la responsabilidad por la Función Pública (aprobado por el Decreto Supremo 23318-A de 3 de noviembre de 1992 y modificado por el Decreto Supremo 26237 de 29 de junio de 2002)

Se cambia el denominativo de funcionario público al de servidor público con el fin de establecer, no una idea de privilegio, si no de servicio. Dentro del amplio marco del régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifican los distintos ámbitos de su responsabilidad, la responsabilidad civil, surge del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público, legalmente establecidas, incumplimiento que ocasiona la responsabilidad civil y la consecuente aplicación de las sanciones administrativas.

La irresponsabilidad del servidor público o de los particulares que incumplen contratos con el Estado, genera ilegalidad, corrupción pública, su irresponsabilidad erosiona el Estado de derecho y actúa contra la democracia.

La corrupción carcome la sociedad y socava sus instituciones, se apropia de lo colectivo para beneficiar a lo privado, provocando consecuencias negativas sobre la distribución del ingreso y sobre la eficiente asignación de recursos, afectando más a quienes menos tienen y desperdiciando energías y esfuerzos.

Los efectos destructivos de los procesos de corrupción se multiplican en el mediano y largo plazo. Se debilita la confianza en instituciones básicas para el

bienestar social como es la igualdad de todos los individuos ante la ley, el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad. Ello lleva a generar y/o incrementar el clima de ilegalidad e inseguridad jurídica. Consecuentemente, aumentan los costos de transacción, con profundas implicaciones en el desarrollo económico.

Se generan, igualmente, importantes costos políticos, que afectan en forma sustancial la percepción que la sociedad tiene sobre aspectos como la protección de los derechos y las libertades públicas, la efectiva y equitativa participación de la ciudadanía en las decisiones políticas y administrativas, la legitimidad y credibilidad del sistema de partidos.

La corrupción administrativa se refiere al conjunto de acciones relacionadas con las violaciones de las normas y procedimientos que comete un funcionario público en un cargo oficial en beneficio propio o de terceros (pecuniario o no). En este sentido se consideran todas las transacciones (de cualquier tipo) que se realizan tanto dentro del aparato gubernamental como fuera de él, en las interacciones entre funcionarios públicos y particulares.

Últimamente se ha verificado el fracaso, total o parcial, de los controles formales - organismos de contralor y la judicatura- establecidos para la prevención y combate de las formas de corrupción. El caso paradigmático de esta situación de inoperancia es el Procedimiento Coactivo Fiscal., el cual es imprescindible de modificar, para que tenga eficacia.

### 1.2.1 CONTEXTO JURIDICO

La doctrina acepta que el Estado moderno entendido como la Unidad conformada por la población, el territorio y el gobierno surge en el siglo XV de nuestra era, en

las ciudades Estado Italianas, a esta entidad se le asigna la función directiva de la comunidad social y política.

Para el logro de sus objetivos la comunidad se otorga una constitución, documento en el que se plasma la estructura de los diversos órganos del poder público, así como la competencia para el desarrollo de sus tareas, y los derechos mínimos que se garantizan a los gobernados. En este documento jurídico político, se da la corporeidad de un órgano trascendente del poder: **la administración pública**.

A lo largo de su historia la administración pública a estado ligada a la corrupción; así se afirma que la corrupción es tan antigua como la humanidad; conductas como la perversión de la justicia, el causar daño a mujeres y niños son condenados por la Biblia, el Código de Manú y el Código Hammurabi. En Grecia y Roma cunas de la civilización occidental se sufrió también con el flagelo de la corrupción, en la primera los sofistas hacían de lo negro blanco y de lo blanco negro; en la segunda el pretor Verres, dictaba sus sentencias según el dinero que le era ofrecido, en la edad media la venta de las indulgencias en el seno de la iglesia católica.

Mal endémico de nuestra época, la corrupción ha obligado a buscar los caminos para su control. En principio los controles fueron de tipo jurídico, pero con la evolución de las entidades económicas, se refinan las formas de corrupción y se requieren para hacerle frente, nuevos controles. Así, Instituciones como la partida doble que ya aparece en algunos libros en 1340, refinada posteriormente, por Luca de Boigo Pacioli, mejor conocido como Fray Luca Pacioli, (1445- 1517) en su libro suma de aritmética, geometría y contabilidad, van a ser los antecedentes de los modernos auditores y de la Contabilidad.

La ilustración, con su llamado a la razón pone el acento en el control del poder. La teoría de la división de poderes que en esa época adquiere relevancia, tiene como propósito que el poder controle al poder.

La moderna teoría constitucional y administrativa ha considerado al poder público como único e indivisible, encomendando su actividad a través de dos criterios el formal y el material. El primero se considera como actividad del órgano del Estado la función que le corresponde jurídicamente, según este criterio al poder legislativo le corresponde elaborar las Leyes, al poder judicial dirimir las controversias y al poder ejecutivo aplicar y ejecutar las Leyes en la esfera administrativa. Por el segundo criterio se atiende a la naturaleza intrínseca de la actividad que realizan cada uno de los órganos que integran el poder público; en este sentido se afirma que el poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo realizan actos que pueden ser considerados de naturaleza administrativa, legislativa formal y jurisdiccional.

Uno de los poderes o funciones que mayor contacto tiene con la ciudadanía, puesto que ejerce su actividad cotidiana, es el poder ejecutivo. A esta función pública se le encomienda **la administración pública**.

Definiendo que se entiende por **administración Pública**; es la estructura organizada jerárquicamente que realiza tareas de complejidad técnica diaria, de carácter permanente, prescritas en el orden jurídico, con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas. A esta función se le dota de recursos humanos, patrimoniales orden normativo y procedimientos técnicos para el mejor desarrollo de sus tareas.

A pesar de los múltiples estudios que se han ocupado de la **administración pública** y sus Instituciones, persisten diversas polémicas en la doctrina relacionadas con la naturaleza intrínseca de la justicia administrativa que hasta la

fecha no se han resuelto, sin embargo para arribar a un marco jurídico en el que el derecho sea obedecido porque representa un sentir de la colectividad se deben explorar otras formas de aplicar el orden jurídico, a esta circunstancia no escapa la administración pública.

La corrupción administrativa es un mal endémico de las sociedades actuales, esta patología crea la necesidad social de instituir controles en el ejercicio del poder, tanto interno como externo para enfrentarlas, para las necesidades de la lucha contra la corrupción en el marco de la administración pública se requiere de otro tipo de control que no solo englobe conceptos encaminados al funcionamiento y revisión de las actividades de una entidad económica, sino que además permita detectar y combatir los flagelos que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública como son la malversación de fondos, los negocios con el dinero público, la parcialidad en la toma de decisiones, colusión de funcionarios etc. Sin embargo este trabajo se enfoca a una especie particular de los sistemas de control adjetivo como herramienta fundamental para el logro de la tutela de la legalidad en los actos de la administración pública.

En este sentido es pertinente establecer, desde el punto de vista conceptual, el contenido de algunas ideas claves para el desenvolvimiento del presente trabajo, así la primera idea, es pertinente delimitar los conceptos centrales de la exposición que como motivo central se Irán reiterando a lo largo del trabajo, se considera trascendente los términos: control; proceso; procedimiento; jurisdicción administración; y aplicación del derecho puesto que proporcionan un encuadramiento adecuado al tema de estudio.

### 1.2.2 CONTROL

Etimológicamente la palabra control se identifica con las voces *latinas inspectio, inquisitio, onis y iudicium*. Con ellas se elude a diversas cuestiones que se

identifican, como examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación tutela dominio y supremacía.

En la doctrina jurídica se entiende la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a realizar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público con la obligación a pronunciarse sobre ellos.

De esta manera se puede definir al *control*, como una herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad, para advertir su desempeño institucional, y optimizar resultados, alcances y evitar así desviaciones, retroalimentando al sistema a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración

### 1.2.3 CLASIFICACIONES DEL CONTROL

Por parte de la doctrina se instituyen una serie de clasificaciones que guardando la proporción pretenden ser más o menos exhaustivas, de esta manera se tienen los controles horizontales que operan en el cuadro del aparato estatal mientras que los controles verticales lo hacen en el nivel en el que la máquina estatal se enfrenta a la sociedad. A su vez los controles horizontales se dividen en intraorgánicos e interorgánicos, los primeros operan dentro de la organización de un solo detentador del poder y su función es limitar y vigilar el funcionamiento de esa organización, los segundos funcionan entre los diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, por lo que norman y limitan recíprocamente el funcionamiento de dos órganos o más del poder público.

Los controles verticales son: los derechos individuales y las garantías fundamentales y el pluralismo.

Otra clasificación se ocupa del tema atendiendo a la función u órgano del estado que realiza la actividad de control; se dividen en legislativo, ejecutivos, judiciales y jurisdiccionales.

El control legislativo es el que ejerce el órgano encargado de expedir las leyes, el control ejecutivo o administrativo se deposita en el poder ejecutivo y se ejerce a través de una serie de Unidades Administrativas, especializadas como la Contraloría General de la República, que ejerce un control que puede ser calificado en subcategorías a) según la clase de actos que se realicen para controlar los actos de la administración pública, puede ser de vigilancia, de recomendación, decisión, evaluación, corrección y sanción; b) por el objeto del control de legalidad, de fiscalización, de gestión y de eficiencia; c) por el tiempo o momento en el que se realiza la función de control, puede ser control preventivo o a priori, que tiene lugar con anterioridad a la generación de la actividad administrativa ( este control ya no se ejerce en nuestro país)luego esta el control concurrente que se verifica durante el proceso de la gestión administrativa y el conclusivo que se utiliza para revisar o verificar los actos administrativos; d) por la forma de actuación de los órganos administrativos el Control puede ser oficioso cuando discrecionalmente la administración ejercita sus atribuciones ; a petición de parte cuando la actividad de control se da a petición de un ciudadano interesado y el obligatorio cuando la Ley ordena la actividad de control , éste puede ser interno, si lo realizan órganos de la propia Administración ( Auditorías Internas), externo si tu ejercicio se encomienda a órganos ajenos a la Administración, los efectos de la revisión son únicamente decorativos, o constitutivos cuando de la actuación del órgano encargado del control se generan derechos y obligaciones o es un antecedente para acciones posteriores de carácter correctivo o sancionatorias

El Control judicial o Jurisdiccional en nuestro régimen jurídico es competencia del Tribunal Constitucional, y el Órgano Judicial compuesto por los Tribunales de Justicia, y puede entenderse de los maneras como control de la constitucionalidad, cuando analiza si determinados actos se apegan al contenido puntual de la Carta Magna o al establecer si el referido acto no conculca garantía individuales.

#### 1.2.4 CONTROL ADMINISTRATIVO

Se entiende por Control Administrativo a la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal e ineficaz, a través de medios técnicos denominados “procedimientos administrativos”, que son controles administrativos propiamente dichos, auditorias y procesos de determinación de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, Es un control que se da en el ámbito del poder encargado de la administración, esto es el poder ejecutivo en un Estado. Para Roberto Dormí el procedimiento administrativo, es en suma un instrumento de gobierno y de control, Cumple una doble función el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad, legalidad y defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de parte interesada.

Dromi Roberto, El Procedimiento Administrativo , 1996, pag. 26

#### 1.2.5 PROCESO

Por proceso se entiende la sucesión de las diferentes fases o etapas de un fenómeno o actividad; también con esta voz se elude al conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado.

Las característica del proceso no quedan debidamente establecidas con la multiplicidad de significados a los que se refieren las palabras que lo delimitan; en la doctrina del derecho procesal se ha entendido que, para que exista un proceso



se requiere de un litigio, puesto que el primero es el instrumento jurídico de solución del segundo; así se afirma que el proceso es solo un medio de solución o de composición del litigio.

También se afirma que el proceso es un conjunto de actos complejos de las partes y de los terceros que tienden a la aplicación de una Ley general de un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.

#### 1.2.6 PROCEDIMIENTO

Con esta palabra se consideran tres situaciones diferentes. En primer lugar se alude a la acción o efecto de proceder; en segundo término se dice que es el método o sistema que se sigue para la actuación ante organismos civiles, administrativos, laborales etc.

El significado de la propia palabra procesio, - onis , no contribuye a desentrañar su sentido, puesto que la voz más cercana a lo jurídico *judiciorum formulae* , se entiende como el método de ejecutar algunas cosas, manera de proceder en justicia, ó actuación por trámites judiciales o administrativos.

En el diccionario de la lengua española pag. 1184 y 1185 se entiende por procedimiento la acción de proceder (procedere) ir en realidad o figuradamente, algunas personas o cosas, unas tras otras guardando cierto orden.

Aquí cabe la siguiente reflexión, ¿cual es la diferencia entre ir hacia delante, ó proceder o ir en realidad o figuradamente unas cosas tras otras guardando cierto orden? En el verbo proceder o ir ya se indica cierta dinámica. Esta conformidad lingüística nos permite entender que tan emparentados se encuentran los conceptos de proceso y procedimiento; tan es así que su delimitación resulta ardua para la doctrina.

Así de afirma que el proceso es un conjunto de actos realizados conforme a las determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto , la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida mediante una Sentencia.

Y el procedimiento se entiende como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, para otros ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico reflejado en su común etimología de *procedere*, avanzar, pero consideran que el proceso además de un procedimiento como forma de exteriorizarse comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación de un litigio.

#### 1.2.7 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En la doctrina un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas; una de las partes en conflicto es la administración pública ó es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales ó de sus organismos para procesales o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.

#### 1.2.8 JURISDICCIÓN

Esta palabra se origina de la voz latina *jurisdictio*, -onis . En el derecho romano se le consideró como la capacidad que venía del imperio del magistrado para decir el derecho. En la actualidad la doctrina procesalista entiende a la jurisdicción como una función soberana estatal, que se surte en una serie de actos cuyo propósito fundamental consiste en aplicar una norma de carácter general a un caso particular en el que subyace un conflicto para solucionarlo o dirimirlo y agregándole la nota de imparcialidad en el órgano resolutor.

Un aspecto importante de la idea de jurisdicción es la relación con el control que lo realiza el estado por el poder que tiene para mantener el orden jurídico y a ese poder se lo llama función jurisdiccional, en este sentido jurisdicción y control jurídico son términos correlativos. Cada vez que el juzgador el legislador o la autoridad administrativa aplican la Ley al caso concreto para solucionar o dirimir, por un lado realizan una actividad que les asigna el orden jurídico, pero por el otro pero por el otro al arbitrar las controversias por medio del derecho, realizan un acto de control.

#### 1.2.9 COMPETENCIA

La palabra competencia tiene diversos significados. Por un lado se refiere a la oposición y rivalidad que se da entre seres vivos para el logro de un mismo objetivo; se relaciona con el hecho de que alguna persona le corresponde hacer algo o actuar en determinado asunto, con esta palabra se identifica a la capacidad de alguien o algo para realizar una tarea con eficacia, la doctrina actual ha llegado a un consenso y considera a la competencia como el campo ó esfera de actuación dentro de la cual cierto órgano de autoridad con atribuciones de jurisdicción puede ejercer sus funciones.

Un problema teórico que se plantea es el diferenciar a la jurisdicción de la competencia. La primera es una función del Estado plasmada en el orden normativo sustantivo; la segunda es el límite de dicha atribución, el ámbito de validez de la misma.

#### 1.2.10 ADMINISTRACIÓN

La palabra administración tiene diversos significados se la usa para designar a la organización, la organización económica de medios, para aludir al orden de una

organización. Etimológicamente administración proviene de la voz latina *administratio, procuratio, dispensatio, - onis*.

La administración así entendida se puede realizar tanto en los entes públicos como en los privados, las técnicas aplicadas para el efecto son las mismas, lo único que varía es el fin, puesto que las entidades públicas buscan el interés general y las privadas en términos generales el lucro.

Se considera a la administración pública como la parte de mayor movilidad de un Estado y la que se encuentra en contacto directo con los gobernados, en un concepto más amplio se puede definir a la administración pública como el conjunto de órganos estructurados primariamente por el orden jurídico, dotados de competencia para la operación diaria de los servicios públicos, a los que la Ley le asigna recursos humanos, materiales financieros y procedimientos técnicos para el logro de los objetivos que el propio orden normativo les asigna con la finalidad concreta de lograr el interés colectivo y que realizan lo que en un Estado se llama función ejecutiva.

### 1.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROBLEMA

El Control de los recursos del Estado Boliviano se remonta a mediados del siglo XIX, bajo la potestad de las Prefecturas, que contaban ya con un procedimiento de rendición de cuentas sobre la Administración de recursos Económicos por parte de los diferentes funcionarios Públicos para establecer si existían deudas u obligaciones las cuales eran recuperadas mediante juicios coactivos fiscales, utilizando la terminología de procedimiento coactivo fiscal desde esa época.

El año de 1926, el Presidente Hernando Siles, sugiere al Congreso Nacional la necesidad de contar con mecanismos de control que repriman los abusos y la

corrupción en el gasto público, por lo que el año de 1927 se contrata a una Misión norteamericana dirigida por Edwin Walter Kemmerer, la cual recomienda la creación de una oficina de contabilidad de control e intervención fiscal del gobierno, por lo que el año de 1928 se crea la Contraloría General de la República a cargo de un funcionario designado por el Senado de la República de una terna, incorporada a la Constitución Política del Estado, el año de 1938 con el mismo régimen económico y financiero que se conserva en la actualidad.

En los años 70 nuestro país conoce un profundo cambio en la legislación administrativa y en las Instituciones del Poder Ejecutivo, nuevas corrientes del pensamiento administrativo y una época de bonanza económica (producto de una hiper liquidez financiera mundial), permiten al gobierno emprender estas reformas Estatales. Es el tiempo de la planificación de la economía, de los grandes proyectos, de la modernización de las Empresas Públicas y de las Leyes. No puede dejarse de lado el autoritarismo de estos gobiernos que no aprueban precisamente leyes, puesto que no existe el Congreso, si no se pone en vigencia varias medidas mediante Decretos Leyes, aberración jurídica propia de los gobiernos de facto.

Precisamente el Decreto Ley N° 14933 del 29 de septiembre de 1977, dictado en esta década puso en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal.

La Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal establece principios procesales que se emplean bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República. Las otras dos leyes no incorporan cambios fundamentales, estas tres normas reorganizan el órgano fiscalizador del Estado y constituyeron la base legal para la promulgación de la Ley 1178 "Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamentales"

### 1.3.1 LEY N°1178 LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES.

Promulgada el 20 de julio de 1990, esta Ley establece un modelo de Administración y control para regular el funcionamiento de las entidades del sector Público, que se basa en un criterio técnico que se conoce como enfoque de sistemas.

- Expresa un modelo de administración para el manejo de los recursos del Estado
- Establece sistemas de administración financiera y no financiera que funcionan de manera interrelacionada entre si y con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- Establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos por el desempeño de sus funciones.

La Ley 1178 tiene la siguiente finalidad:

- Lograr la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos
- Generar información que muestre con transparencia la gestión
- Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones.
- Desarrollar la capacidad administrativa en el Sector Público.

El impacto deseado en el logro de las finalidades de la Ley N° 1178

- Fortalecer la democracia
- Lograr la Transparencia de los actos
- Educar la responsabilidad

- Lograr la eficiencia de los servidores públicos
- Obtener eficacia de sus actos

La Ley N° 1178 se aplica a *todas* las entidades del Sector Público, sin excepción, Las unidades Administrativas de los poderes Legislativo y judicial, de las Cortes Electorales y de la Contraloría General de la república, conforme a sus objetivos Planes y Políticas, se aplica también a las personas naturales o jurídicas que no pertenecen al Sector Público y que reciban recursos del Estado, se beneficien o presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia, en razón de esta disposición deben informar a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos y presentar estados financieros debidamente auditados.

### **1.3.2 RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Es la Obligación que emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia economía eficiencia transparencia y licitud.

La responsabilidad por la función pública se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión,

El artículo 28 de la Ley N° 1178 establece que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo, a este efecto:

- La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.

- Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.
- El término servidor público utilizado en la Ley 1178 se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.
- Los términos autoridad y ejecutivo se utilizan en la Ley N° 1178 como sinónimos y se refieren a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de las que formen parte.

En el Sector Público la responsabilidad por el ejercicio de la función pública nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del estado para que en su representación administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público.

La función pública desde el punto de vista de la responsabilidad tiene una concepción parecida a la gestión de fideicomiso, es decir que los administradores de los órganos y reparticiones del Estado deben rendir cuentas por el manejo de los recursos que les han sido confiados por la sociedad.

La concepción moderna de responsabilidad por la función pública establece que el servidor público debe responder por los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos, como también por la forma y los resultados de su aplicación.



En consecuencia la responsabilidad de los servidores públicos ya no se agota con el cumplimiento de la legalidad, sino que se debe demostrar haber obtenido los resultados que la sociedad espera de la gestión pública.

Son sujetos de responsabilidad pública todos los servidores y ex servidores públicos, por lo que todo servidor público es responsable de los informes y documentos que suscriben así como del ejercicio de su profesión. En el caso de los profesionales abogados, encargados del patrocinio legal del Estado, serán responsables cuando la tramitación de una causa se realice con vicios procedimentales o cuando los recursos sean declarados improcedentes por aspectos formales.

### **1.3.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA**

- a Administrativa
- b Ejecutiva
- c Civil
- d Penal

#### **a) Responsabilidad Administrativa.-**

Cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público, esta responsabilidad es de naturaleza disciplinaria,

El Ordenamiento jurídico administrativo esta constituido por las disposiciones legales atinentes a la Administración Pública y vigentes en el país al momento en

que se realizó el acto de omisión. El ordenamiento normativo de Bolivia lo constituye la Constitución Política del Estado, las Leyes y las disposiciones reglamentarias que emanan del poder ejecutivo, decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones bi-ministeriales, ministeriales y administrativas.

Las normas en vigencia que regulan la conducta del funcionario público son:

#### NORMAS DE CARÁCTER GENERAL

- El Estatuto del Funcionario Público
- Las dictadas en el Órgano Rector del Sistema de Administración de Personal
- Las que se aplican para el ejercicio de las profesiones en el sector público
- Las previstas por la Ley y los códigos de ética profesional

#### NORMAS ESPECÍFICAS

Son establecidas por cada entidad por ejemplo:

- Reglamentos Específicos de los Sistemas de Administración de la Ley N°1178
- Manuales de funciones ( que tiene cada entidad)
- Reglamentos Internos ( que tiene cada entidad)
- Instructivos, circulares, memorandums

**¿Cómo se determina la Responsabilidad Administrativa?.**

Se determina a través de un proceso interno, llamado proceso administrativo, llevado a cabo en la entidad por disposición de la Máxima Autoridad Ejecutiva, que se lo inicia por:

- Denuncia por parte de cualquier servidor público
- De oficio
- Dictamen de responsabilidad Administrativa

Sanciones previstas:

#### Para Servidores Públicos en ejercicio

- Multa hasta 20 por ciento de la remuneración mensual
- Suspensión hasta un máximo de 30 días
- Destitución

#### Para Ex - Servidores Públicos

Solo se deja constancia de su responsabilidad, para que cuente como precedente en la entidad.

#### **b) Responsabilidad Ejecutiva.-**

Este tipo de responsabilidad recae sobre la máxima autoridad ejecutiva de la entidad pública, si hubiere sobre dirección colegiada o ambos y sobre ex autoridades, cuando hubieren incumplido con las obligaciones expresamente señaladas en la Ley o cuando su gestión haya sido deficiente o negligente.

### Obligaciones del ejecutivo que señala la Ley

- Rendir cuentas no solo de los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos sino también de la forma y resultados de su aplicación.
- Responder de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones inherentes a su cargo.
- Implantar en su entidad los sistemas de administración, control y los de planificación e inversión, a través de la elaboración y aplicación de reglamentos específicos elaborados en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores.
- Enviar a la Contraloría copias de contratos y documentos sustentatoria dentro de los cinco días después de haber sido perfeccionados.
- Entregas a la entidad que ejerce tuición y a la Contaduría General de Estado, hasta los tres meses concluido el ejercicio fiscal, los estados financieros y el informe del auditor interno.
- Responder ante la Contraloría General de la República por el respeto a la independencia de la Unidad de Auditoría Interna.

### Causas por las que una gestión es considerada deficiente o negligente

- No se ha realizado una continua evaluación y mejora de los sistemas operativos y los sistemas de administración y control interno.
- La Gestión no ha sido transparente.

- Las estrategias, políticas, planes y programas no han sido ajustados oportunamente o no son concordantes con los lineamientos establecidos por las entidades cabezas de sector
- No se ha logrado resultados en términos de eficacia, economía y eficiencia.

### Sanciones Previstas

Suspensión o destitución del ejecutivo principal ó de la dirección colegiada, independiente de la responsabilidad civil o penal si la hubiere, se aplica también para ex autoridades. (artículo 42 de la Ley N°1178)

### **c) Responsabilidad Civil.:**

Son sujetos de este tipo de responsabilidad los funcionarios públicos, los ex funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas que tengan relaciones contractuales con el Estado.

La responsabilidad es civil cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado, valuable en dinero, para determinar la responsabilidad civil se deben determinar los siguientes preceptos:

- Es civilmente responsable el superior jerárquico que hubiese autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado.
- Es civilmente corresponsable el superior jerárquico cuando el uso indebido fue posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control internos implantados en la entidad.

- Incurren en esta responsabilidad las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficien indebidamente con recursos públicos o causen daño al patrimonio de las entidades del Estado.
- Cuando varias personas resulten responsables del mismo acto o hecho que cause daño al Estado, será solidariamente responsables.

Al efecto, el artículo 77° de la Ley del Sistema de Control Fiscal, en vigencia señala los actos por los que se puede dar lugar al procesamiento coactivo fiscal:

- Defraudación de Fondos Públicos, comete delito de defraudación quién mediante simulación, ocultación o engaño, de apropia indebidamente de fondos fiscales. Se considera asimismo defraudación, la apropiación o retención indebida de fondos fiscales y de beneficencia pública recolectados por Instituciones privadas con tal fin.
- Falta de rendición de cuentas con plazos vencidos de suma recibidas.
- Falta de Descargo de valores fiscales.
- Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones analógicas con fondos del Estado.
- Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros y concesiones.

- Incumplimiento de Contratos nos previstos en el inciso anterior y celebrado por la entidades comprendidas en el artículo 3º de la Ley del Sistema de Control Fiscal, en su condición de sujetos de derecho público.
- Incumplimiento de préstamos otorgados por los Bancos Estatales, con fondos provenientes de financiamientos externos concluidos por el Estado.
- Apropiación y disposición arbitraria de bienes patrimoniales del Estado.
- Pérdida de activos y bienes del Estado por negligencia, irresponsabilidad de los empleados y funcionarios a cuyo cargo se encuentran.

Son Instrumentos con fuerza coactiva fiscal los prevé el artículo 3º del Procedimiento Coactivo Fiscal: (Compendio Didáctico entro Nacional de capacitación, Contraloría General de la república)

Constituyen Instrumentos con fuerza coactiva suficiente para promover la acción coactiva fiscal:

- Los Informe de Auditoria emitidos por la Contraloría General de la República aprobados por el Contralor general, emergentes del control financiero administrativo que establezcan cargos de suma líquidas y exigibles.
- Los Informes de Auditoria Interna, procesos o sumarios administrativos organizados de acuerdo a su régimen interno, igualmente aprobados y que establezcan suma líquidas y exigibles.

Los Informes de Auditoria que pueden ser internos o externos como consecuencia de la supuesta conducta que contravenga el artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal, es realizado por auditores, lo que constituyen un Informe preliminar, los cuales se realizan en tres etapas:

- Informe preliminar
- Procedimiento o Informe de Aclaración
- Procedimiento o Informe Complementario

#### Procedimiento e Informe Preliminar de Auditoria

Son las Unidades de Auditoria Interna ó Firmas de Auditoria Externa Especializadas (conforme lo establece el artículo 42 inciso a) de la Ley N° 1178) quienes elaboran el denominado Informe Preliminar, donde consta los primeros resultados, indicios ó hallazgos en base a las normas de Auditoria Gubernamental.

Este Informe preliminar contiene una relación sucinta de los hechos, describe los hechos y cita las normas legales de control fiscal infringidas, asimismo indica el nombre de los presuntos responsables, el fundamento jurídico y la descripción de los documentos que lo acompañan y lo respaldan.

Los presuntos responsables pueden ser servidores públicos, ex servidores públicos, personas jurídicas o naturales privadas ó públicas que hayan tenido participación en el cumplimiento de la función pública, como los contratos administrativos ó las empresas reguladas que hayan sido objeto de multas, deudas, conforme al artículo 3 de la Ley 2342.

#### Procedimiento o Informe de Aclaración



Antes de la Ley 1178 se hablaba del procedimiento de validación, hoy se conoce como el procedimiento de aclaración, para emitir el informe complementario técnico y jurídico. Los Informes de auditoria que establezcan responsabilidades tienen que ser sometidos al procedimiento de aclaración, excepto las auditorias que no establecen responsabilidad, como ser las auditorias financieras, las auditorias operativas o de gestión.

La Ley N°1178 señala en su artículo 43 inciso b), concordante con el artículo 39° y 40° del Decreto Supremo N° 23215 “Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República” más la Resolución N° CGR/011/96 de fecha 8 de marzo de 1996, que si los Informes de Auditoria incluyen indicios de responsabilidad que pudieren originar un dictamen de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil ó penales Informe debe ser sometido al procedimiento de aclaración, lo que significa poner en conocimiento de los involucrados el Informe de Auditoria y sus conclusiones, para que puedan presentar justificativos, aclaraciones o sus descargos, en un plazo de diez días desde su legal notificación, que puede ser personal o por aviso de prensa en un diario de circulación nacional. : (Compendio Didáctico entro Nacional de capacitación, Contraloría General de la república)

### El procedimiento o Informe Complementario

El artículo 40° del Decreto Supremo N°23215 faculta al presunto responsable solicitar por escrito reunión con la comisión auditora para la explicación sobre asuntos específicos del informe, terminadas las reuniones, cerrado el plazo de diez días, los encargados de la auditoria procederán a evaluar los fundamentos y descargos para elaborar un informe preliminar, el cual puede ser ampliatorio o puede reducir los cargos, según el resultado del procedimiento de aclaración.

Finalmente el conjunto de informes y actuados se remiten a conocimiento de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) conforme a lo dispuesto por el artículo 15° de la Ley N° 1178 y los Decretos Reglamentarios, con copia a la Contraloría General de la República para que esta los apruebe cuando existen indicios de responsabilidad, documentos que se constituyen Instrumentos con fuerza coactiva suficientes para promover la acción coactiva fiscal. (artículo 3° del Procedimiento Coactivo Fiscal) (Mostajo 2005)

#### **d) Responsabilidad Penal.-**

Son sujetos de responsabilidad penal los servidores públicos y los particulares, la responsabilidad penal es la acción u omisión del servidor público y de los particulares, que se encuentra tipificada como delito en el Código penal, las sanciones a este tipo de responsabilidad están contempladas en el Código Penal de acuerdo a la tipificación, en general consisten en privación de libertad<sup>4</sup>.

La responsabilidad penal se encuentra relacionada enteramente a los tipos penales del Código Penal.

### **1.4 ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD DEL ESTADO EN LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS FISCALES**

La rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos en nuestro país se remonta a mediados del siglo XIX, cuando en dependencias de las prefecturas se llevaba a cabo procedimientos de rendición de cuentas sobre la administración de recursos económicos por parte de los diferentes funcionarios públicos, por disposición legal, cuando los funcionarios públicos no cumplían con la rendición

---

<sup>4</sup> Sólo se da una breve referencia a la Responsabilidad Penal y no se desarrolla a profundidad este tipo de responsabilidad por no ser objeto de la presente monografía.

de cuentas o se establecían debitos u obligaciones, tenían competencias para conocer los procedimientos coactivos fiscales las prefecturas, desde aquella época que se arrastra esta terminología.

A fines del siglo XIX se crea el Tribunal Nacional de Cuentas, mediante Ley Orgánica de 28 de noviembre de 1883, ante el cual se exigía presentar el informe y los descargos de todos los servidores públicos, mediante el procedimiento de liquidación y rendición de cuentas sobre los recursos que administraban, el cual podía ser objetado por Tribunal y como consecuencia se procedía a su cobro coactivo sumarísimo inmediato sin dilación de juicios contradictorios de la deuda, porque la decisión del órgano de control era final e inapelable.

Posteriormente, a raíz de las recomendaciones efectuadas por la misión Kemmerer, se crea la Contraloría General de la República el 5 de mayo de 1928, más los procedimientos para el cobro de las deudas fiscales aún permanecieron a cargo del Tribunal Nacional de Cuentas. Mediante Decreto Supremo N°3773 de 24 de junio de 1854 recién se modificó el trámite de los juicios coactivos, atribuyéndole jurisdicción y competencia a la Contraloría General de la República.

El Decreto Supremo N° 3964 de 17 de febrero de 1955 extendió el beneficio de la acción coactiva a los entes autárquicos, ejerciendo la Contraloría General de la República la potestad jurisdiccional administrativa durante cuatro décadas de acuerdo a DLN° 14933 de 29 de de septiembre de 1977, ya que recién por Ley N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales, mediante el artículo 51, esta función o competencia pasa a formar parte del Poder Judicial.

Tanto la Ley SAFCO y la normativa del Procedimiento Coactivo Fiscal (el D.L. 14933 elevada a rango de ley por la ley 1178), tiene como finalidad proteger y recuperar los bienes del Estado, que en última instancia son los bienes de la colectividad (si se entiende que el Estado es la Sociedad Políticamente organizada), en consecuencia el fortalecimiento del Estado depende de su base económica. Hoy en día las deudas al Estado, sea Municipio, Prefectura, etc. son montos muy considerables, que afectan esta base material del Estado.

Llama la atención que el Proceso Coactivo Fiscal haya sido mermado con la eliminación de la conminatoria de apremio corporal, justamente en la etapa de normas que han debilitado la base material del Estado (tanto la privatización como la capitalización han quitado el excedente económico con el cual se mantenía el Estado, llevando a éste a mantenerse en base a los impuestos).

Por ejemplo en 1986 del 100% de ingresos fiscales se tenía: **71,56% por transferencias por excedentes e impuestos a las empresas públicas**; 9,78% por Renta aduanera; 13,79% por Renta Interna y apenas 4,87% de otros ingresos; (había un 10% de Déficit cubierto por deuda externa) (datos de Roberto Fernández, 1992. Tesis de Licenciatura: El fondo monetario internacional y la reformulación del poder en Bolivia. Cochabamba-Bolivia: UMSS)

En 1999 (después de todas estas reformas incluida la famosa ley Blatman) del 100% de ingresos fiscales se tenía:

2,59% de ingresos propios de ministerios y poder judicial; 43,43% de ingresos de impuestos (bajo la siguiente lógica: IVA: 19,76%; Gravamen Arancelario consolidado: 4,90%; ICE: 4,49%; **Impuesto especial sobre Hidrocarburos: 7,49%** ; Impuesto a las Transacciones: 5,52%; Régimen Complementario IVA: 1,27%; Ingresos IVA-YPFB e

IT-YFPB: 2,62%; IUE: 6,42%; **Impuesto a empresas de hidrocarburos: 4,64%**, Resto de Ingresos nacionales del Ministerio de Hacienda: 10,18%); Donaciones: 3,76% y finalmente: **Ingresos por préstamos a acreedores (en la cual está la deuda externa): 26,35%** (datos del Ministerio de Desarrollo Económico).

Es decir que de un 71,56% de ingresos fiscales en 1986 con un 10% de deuda externa se ha pasado a un 43,43% por impuestos y a un 26,35% de deuda externa en 1999<sup>5</sup>.

## 1.5 DEFINICIONES Y GERARQUIZACIÓN

### **LEY N°1602 “LEY DE ABOLICIÓN DE PRISIÓN Y APREMIO CORPORAL POR OBLIGACIONES PATRIMONIALES”**

La Ley N°1602 “Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales” fue promulgada el 7 de noviembre de 1994, puesta en vigencia mediante Ley en fecha 15 de noviembre de 1994.

Esta Ley obedece al proceso de reforma judicial comenzado en Bolivia, a partir de la Ley N° 1473 de 1° de abril de 1993 (Ley de necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado) la cual expresó la voluntad política de reforzar las instituciones de nuestro Estado de derecho y sistema democrático, creándose Instituciones como el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, a través de un largo procedimiento constitucional que la propia Carta Fundamental determinó en sus preceptos 230 y 231.

En el ámbito judicial, la reforma constitucional introdujo modificaciones e innovaciones muy importantes, sirviendo –a su vez- de marco propicio para

---

<sup>5</sup> Hay mucha literatura sobre el fracaso del modelo de reforma y reestructuración del Estado Boliviano, siendo las más importantes las de los economistas: Luís Carlos Jemio. 1999. Reformas, Crecimiento, Progreso Técnico y Empleo en Bolivia. Banco Central de Bolivia; Eduardo Lora. 2001. Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo. New York, EE.UU.: BID; y por supuesto la del ex Vicepresidente Senior del Banco Mundial: Joseph Stiglitz.

impulsar un amplio proceso de reformas institucionales y legislativas en este campo. Un cambio sustancial se produjo en la conformación del Poder Judicial, tradicionalmente compuesto por un solo órgano jurisdiccional bajo la conducción de la Corte Suprema. Con la reforma constitucional, el Poder Judicial quedó integrado por el Fuero Común u Ordinario (formado por la Corte Suprema, las cortes de distrito y jueces), el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

La reforma judicial estuvo puesta enfáticamente en el ámbito penal, para rescatar el respeto de la libertad personal conculcada tanto por el abuso de la detención preventiva policial como por el notorio predominio de personas reclusas en establecimientos penitenciarios sin contar con sentencia ni condena judicial, reformas que supusieron el Nuevo Código de Procedimiento Penal e incluso reformas al mismo Código Penal y lógicamente la Ley 1602 más conocida como Ley Blatman.

Bajo el principio *La pena no se establece para resarcir, sino para sancionar y prevenir*, la denominada Ley Blatman, fundamenta su exposición de motivos, en el hecho de que el bien más preciado del ser humano es la libertad, garantizarla es función primordial de Estado, para lo cual es imprescindible establecer los límites de la potestad represiva estatal que, con la pena, el instrumento más poderoso del que dispone, la restringe, para ello la forma de limitar el derecho punitivo del Estado es el enunciar expresamente las conductas que motivan la pena de privación de libertad, en consecuencia la libertad puede ser restringida única y exclusivamente como reacción a un delito.

Atendiendo al principio de generalidad de la Ley, con la preocupación de derogar los distintos casos de apremio establecidos en forma dispersa por la legislación nacional, se ha señalado que para los casos de obligaciones fiscales y tributarias, del sistema de seguridad social, honorarios profesionales de abogado, multas electorales, responsabilidad por el menor de edad y obligaciones por confección de

testimonios, timbres y certificados de depósitos judiciales, no procederá el apremio corporal del deudor como medio para lograr el cumplimiento de la obligación.

Se conserva por vía de excepción el apremio corporal para el cobro de deudas relacionadas con la asistencia familiar, guardando de esta forma coherencia con la Convención Americana de derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica, que en su artículo 7º numeral séptimo, exceptúa expresamente los mandatos de autoridad judicial dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”.

Como medida de equilibrio, se modifica el párrafo tercero del artículo 149 del Código de Familia, reduciendo el término máximo de duración del apremio a seis meses y a la vez, se condiciona la imposición de nuevos apremios al transcurso de seis meses después que el apremiado se hallare en libertad y a la acreditación, por cualquier medio, de condiciones económicas razonables que permitan el cumplimiento de la asistencia familiar.

Para poder decretar un nuevo apremio, el plazo de seis meses de espera tiene por objeto dar oportunidad al deudor de procurar medios para hacer frente a sus obligaciones y sirva al propósito de hacer efectivo el crédito alimentario sin convertirse en instrumento de coerción y extorsión ejercido contra personas que se encuentran en situación de fuerza mayor y extrema necesidad a las que se les hace difícil o imposible dar cumplimiento a sus obligaciones.

Como puede observarse se mantiene la conminatoria del apremio corporal para los casos de asistencia familiar y sentencias en materia laboral, entonces ¿por qué no mantener el apremio para el cobro de las deudas fiscales?, si el apremio corporal es justificado incluso por el Pacto de San José de Costa Rica como medida que infringe temor y obliga a responder por la obligación emergente en el caso de asistencia familiar (es decir el fin justifica los medios), ¿por qué no ampliar para el

cobro de las deudas del Estado?. Si se presta atención a los bienes jurídicos protegidos, los bienes del Estado, son Bienes de la Colectividad, entonces ¿por qué no proteger a la colectividad y sus bienes?, ¿por qué privilegiar al individuo y a la tendencia liberal de los derechos humanos?. El mismo Pacto reconoce el uso de la conminatoria al apremio para casos de derechos individuales, debería pensarse el tema del apremio corporal en el procedimiento coactivo fiscal.

Además debe diferenciarse el apremio de la prisión por deudas.

### **1.5.1 Concepto de apremio corporal, elementos y definiciones.**

La base central de este trabajo de investigación es la inclusión del apremio corporal en la Ley N° 1602 “Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales” la cual paradójicamente no abolió totalmente el apremio corporal en la legislación boliviana, esta medida continua vigente en la referida Ley, en su artículo 11° (Apremio en materia de asistencia familiar) y artículo 12° (Apremio en materia de seguridad Social y Sentencias Laborales) este último artículo que incorpora el apremio en materia de Seguridad Social no estaba contemplado en El Proyecto de Ley enviado a la Cámara de Diputados, es la presión del sector laboral aglutinado en la Central Obrera Boliviana que introduce esta modificación.

Debe entenderse que apremiar, para la Real Academia Española, significa: “dar prisa” “compeler a uno a que haga prontamente alguna cosa”, oprimir, apretar, compeler u obligar a uno con mandamiento de autoridad a que haga alguna cosa, presentar instancia para que su contrario actúe en el procedimiento.



Henry Capitant en su Vocabulario Jurídico (1961: 52) dice que el vocablo APREMIO del verbo *contraindre*, del latín *contringere* que quiere decir apretar o constreñir, lo define como aquel acto ejecutivo librado por el recaudador de contribuciones contra un contribuyente, previo envío de avisos e intimaciones, si se trata de contribuciones directas. Su efecto es permitir que la administración recurra inmediatamente a la vía ejecutiva, no obstante a la oposición del contribuyente.

Para Guillermo Cabanellas (1996) el APREMIO es la acción y el efecto de apremiar, es el mandamiento del Juez en fuerza del cual se compele a uno a que haga o cumpla alguna cosa, es igualmente *el auto o mandamiento judicial para que una de las partes devuelva sin dilación los autos*, finalmente lo define como un procedimiento ejecutivo para cobrar lo adeudado al fisco o a los particulares.

Nuestra Legislación define al apremio corporal como aquel mandamiento compulsivo de carácter judicial y extraordinario para la privación condicional de la libertad por incumplimiento de un acto jurídicamente obligatorio, esta definición recoge adecuadamente cuatro elementos especiales del apremio corporal vigentes en la legislación boliviana:

1. Se trata de un mandato compulsivo (providencia o auto) prioritario, urgente, ejecutivo y plenamente obligatorio
2. Es de carácter judicial porque sólo puede emanar de autoridad jurisdiccional competente.

3. Es extraordinario, porque no es un procedimiento común, regular ni aplicable a todos los casos de incumplimiento de mandatos o resoluciones judiciales, sino que, esta restringido a casos excepcionales, en lo que la justicia, no puede encontrar otra manera rápida y eficiente de garantizar el proceso o el ejercicio de determinados derechos públicos y sociales, judicial o legalmente definidos y dignos de especial protección o tutela.
  
4. Privativo de la Libertad de manera condicional porque tratándose de una resolución procedimental originada en el incumplimiento de un acto legalmente obligatorio y judicialmente exigible, puede quedar sin efecto inmediatamente después de cumplido aquél..

### **1.5.2 Diferencias jurídicas del apremio l y la prisión por deudas.**

La Institución de la Prisión por deudas llegó a nuestra región a través de la Ley 12 titulo XXVIII, libro IX de la novísima recopilación Española, subsistiendo en el Código Napoleónico.

Existen marcadas diferencias entre ambos conceptos, tanto por su Naturaleza como por sus efectos y sus fines jurídicos, diferencia que se detallan de la siguiente manera:

APREMIO	PRISIÓN POR DEUDAS
1.- Medida Coercitiva  2.- Providencia Judicial  3.- Mandamiento Excepcional  4.- Consecuencia de un acto de desobediencia judicial, legalmente obligatorio  5.- Institución legal y doctrinariamente vigente  6.- Compulsión por ilícitos flagrantes	1.- Castigo Judicial determinado para el deudor moroso  2.- Punción legal por incumplimiento de obligaciones civiles.  3.- Pena Usual o regular para una categoría determinada de delitos  4.- Resultado final de un proceso judicial por violación o quebrantamiento de normas civiles o mercantiles.  5.- Institución expresamente prohibida por Ley censurada por la doctrina.  6.- Castigo por hechos históricamente consumados

Se hace necesario mantener dentro un criterio objetivo y serio el carácter, no solamente de la norma, ni el fin que ésta busca, sino básicamente debe asumirse las condiciones donde se desarrolla, por tanto el ámbito de aplicación de la norma se constituye en la tesis principal de la Ley.

Cuando se establece que el bien más preciado del ser humano es la libertad, se hace necesario enmarcarse no en un concepto primario de convivencia sociológica

sino en un criterio jurídico. Josserand, señala que la *libertad es el derecho de hacer todo cuanto no prohíbe la ley*, situación que condiciona al hombre a restablecer que la norma surge principalmente como un concepto para regular las relaciones de los hombres en sociedad, dicho de manera sencilla: la libertad del hombre tiene límites en la libertad de otros hombres, es decir la comunidad limita la libertad del hombre por razones del bien común. Por ejemplo Rousseau señalaba que la voluntad individual tiene sus límites en la voluntad general, siendo esta última el bien social común, es decir el patrimonio común, es decir la riqueza del Estado.

En este margen y asumiendo como método de interpretación la inducción, para hallar base teórica al comportamiento humano frente a la norma, necesariamente se debe recurrir al concepto de persona, el mismo que nuestro ordenamiento señala como : **TODO AQUEL CAPAZ DE ADQUIRIR DERECHOS Y CONTRAER OBLIGACIONES**, es decir que surge del criterio de la voluntad de hacer o no hacer, puesto que doctrinalmente la Ley se constituye en el elemento fundamental del derecho de carácter positivo, de ahí que el cometer actos delictivos básicamente están sujetos a la decisión de la voluntad y no a la condición fortuita.

Ahora bien, es importante determinar el marco de referencia en el ámbito de aplicación de la Ley, no es lo mismo definir una deuda por efecto de la Ley Comercial y Civil, que de la Ley pública, administrativa o penal, menos tocar el área social; es decir las deudas al Estado no son deudas a una persona individual, sino a una persona colectiva, es decir a la colectividad, es decir a la comunidad. El valor jurídico protegido es, entonces mayor, tanto cuantitativa como cualitativamente.

## 1.6 PRONOSTICO Y COMPORTAMIENTO DEL PROBLEMA

El Derecho, en tanto ordenamiento positivo, emana de un Poder. El Poder es la capacidad para influenciar y determinar la conducta de otros seres humanos. Hay

distintos tipos de poder: poder económico, ideológico, político, jurídico, poder del Estado y poder constituyente

La mayor parte de las conductas habituales que estructuran *nuestra* vida cotidiana son expresiones del Derecho. El Derecho es un producto de la actividad humana que se expresa a través de determinadas formas normativas que regulan el desarrollo de la convivencia social. Todo está regulado y en nuestra vida realizamos una serie de comportamientos jurídicos sin advertirlo, por ello el principio lógico jurídico: todo lo que está jurídicamente permitido no está jurídicamente prohibido, que tiene su correlato en el principio constitucional que señala que nadie está obligado a hacer lo que la ley y la Constitución no manden ni a privarse de lo que ellas no prohíban<sup>6</sup>.

Existe un sentimiento jurídico, una idea de justicia y derecho frente a actos que se consideran conformes o contrarios a la justicia. No existe, sin embargo, un evidente y universal sentimiento jurídico, ya que depende de la educación, la formación, las convicciones, la cultura y la sociedad, así como también depende de los períodos históricos.

La norma permite legitimizar el exclusivismo del uso de los medios de coacción física, la legitimidad es condición del poder político y su razón de ser, por tanto es un poder que tiene exclusividad y legitimidad del ejercicio de la fuerza,

El Derecho tiene una determinada dimensión coactiva, pero esta legalidad tiene una legitimación de origen formal para ser justa:

---

<sup>6</sup> Incluso Hans Kelsen en su Teoría Pura del Derecho da a entender que el Derecho es inviolable, pues incluso se prevé su propia violación. Una norma de derecho sin coerción no es Derecho.

- Principio de imparcialidad de su origen: voluntad mayoritaria del pueblo.
- Principio de imparcialidad en sus destinatarios: igualdad ante la ley.
- Posee un contenido básico perfectamente delimitado.

Normativas como la Ley Blatman han afectado, así no haya sido su intención, a la capacidad económica del Estado, generando las largas etapas de crisis y déficit. Un Estado que no puede autofinanciarse no puede decidir su sistema de acción, es decir su política, lo cual atenta a su status de soberanía. Según Asbún el atributo más importante del Estado es la soberanía, al operar como eje político y jurídico que da organicidad a los elementos que lo integran y en consecuencia, es su cualidad definitoria y esencial (Asbún, 2004.).

## **CAPITULO II**

### **2.1 SECCIÓN PROPOSITIVA**

*La certeza de un castigo, aunque sea moderado, hará siempre mayor impresión que el temor de otro más terrible, pero unido a la esperanza de la impunidad* BECCARIA, C.: *De los delitos y las penas*, Madrid, Aguilar, 1979: 131-132

El presente capítulo desarrolla un esbozo de los fundamentos fácticos, teóricos, conceptuales y doctrinales que sustentan la investigación, en este sentido se desarrolla un breve marco teórico basado en autores clásicos y contemporáneos que permiten realizar una crítica al Estado neoliberal. Luego se revisaron algunos documentos que permiten tener un panorama de las discusiones respecto a la denominada Ley Blatman (ley 1602 de fecha 20 de noviembre de 1994), y finalmente se exponen, brevemente, los resultados de un trabajo de campo realizado en base a entrevistas estructuradas.

### **2.2 FUNDAMENTOS FÁCTICOS, TEÓRICOS, CONMCEPTUALES Y DOCTRINALES QUE SUSTENTAN LA INVESTIGACIÓN**

Los fundamentos fácticos, teóricos, conceptuales y doctrinales que sustentan la presente monografía fueron trabajados desde los textos de Hobbes, Locke, Marx y otros, recogidos en el libro de Botella, Cañeque y Gonzalo, 1998. El Pensamiento Político de el libro de Raül Madueño, 2004. Instituciones de Derecho Público. Buenos Aires- Argentina: Ed. Macchi, asimismo el texto de Asbún, 2004. Derecho Constitucional General. Santa Cruz- Bolivia: Ed. El País, se revisó también el texto de Osborne y Gaebler, 1994. La Reinvencción del Gobierno. España: Ed. Paidós. También a Peter Häberle 2003 y su texto Estado Constitucional y Cultural de

Derecho, México: Ed. UNAM; Y finalmente textos de Filosofía Jurídica como el de Recaséns Siches, Economía y Sociedad de Max Weber (1969) Kelsen y otros.

También se consultaron páginas de Internet como complemento al desarrollo teórico.

Se debe mencionar que la fundamentación presente privilegia una visión de Estado, de comunitarismo frente a las visiones de liberalismo y neoliberalismo, así la tendencia teórico doctrina se encuentra más cercana al socialismo y al comunitarismo para posibilitar un Estado Social de Derecho como el señalado en el artículo 1 de la actual Constitución Política del Estado y que lamentablemente no posee su correlato en el sistema normativo boliviano.

### **2.2.1 El Estado**

La Palabra Estado en términos jurídico político, se la debe a Maquiavelo cuando introdujo esta palabra en su obra El Príncipe<sup>7</sup>, en términos generales hoy en día se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando, que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal, para obtener el bien publico temporal de sus componentes.

Los elementos del Estado son: pueblo, el territorio y soberanía (generalmente se ha reemplazado la noción de soberanía por el de Constitución); como pueblo entendemos al compuesto social, factor básico de la sociedad, no hay Estado, si no

---

<sup>7</sup> La palabra Estado proviene del latín status, que significa el lugar que ocupa una persona en Sociedad; es decir el status du roi (o estado del rey); inicialmente el Estado era el Rey, así para Hobbes El gran Leviatán es el Estado, y este se encarna en el Rey, el Estado somos todos en el cuerpo del Rey. Será Maquiavelo el primero en distinguir el cuerpo del Rey de la sociedad política alrededor de él, así Maquiavelo señala que hay dos tipos de Estado: Repúblicas y Principados. Para una mayor comprensión puede revisarse a Skinner, 2005. El Nacimiento del Estado. Buenos Aires: Ed. Gorla



existe pueblo o viceversa, para Hobbes por ejemplo el pueblo supone la formación del Estado, lo contrario a pueblo sería la multitud.

El poder expresado en la soberanía es la capacidad de dominio, freno y control a los seres humanos, con objeto de limitar su libertad, y reglamentar su actividad.

Este poder puede ser con el uso de la fuerza, la coerción voluntaria o por diversas causas, pero en toda relación social, el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico, de competencias o cooperación reglamentadas, toda sociedad no puede existir sin un poder que es absolutamente necesario para alcanzar sus fines. Este poder es monopolio del Estado.

El Territorio es el elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado, la formación Estatal misma supone un territorio, sin la existencia de este no podría haber Estado. El territorio es la extensión de tierra en la cual fluye el poder soberano.

El origen del Estado moderno se encuentra en la Revolución Francesa que surge como respuesta a la celebre frase *El Estado soy yo* manifestado con el mas nocivo absolutismo por Luis XIV Rey de Francia, por la que el pueblo sintió la negación total de sus derechos, comenzando a crecer la semilla de la rebelión que se manifestó con toda su violencia el 14 de julio de 1789, la mayor aportación de este levantamiento fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, curiosamente aprobada por el Rey Luis XVI .

El año de 1789 es de primordial importancia en sus manifestaciones, por que los rumbos señalados cambiaron al mando en sus procedimientos y formas gubernamentales, y también en la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, los fines de un nuevo Estado

nacido de la sangre de muchas personas que surgió de las cenizas del despotismo y la crueldad, dando paso a un Estado Moderno de Derecho.

El estado de derecho es un concepto de teoría política en el cual la autoridad del gobierno solo puede ser llevada a cabo siguiendo Leyes escritas e incorporadas en la cultura de los seres humanos, las cuales deben ser adoptadas mediante un procedimiento establecido, no cualquier Estado ni cualquier derecho conforman un Estado de Derecho, únicamente aquel Estado controlado por el Derecho legítimo, el principal rasgo del Estado de Derecho es el principio de legalidad, también conocido como imperio de la Ley, de la Ley Fundamental, es decir de la Constitución. Como señala el Constitucionalista Alemán Meter Häberle “en tanto cultura, la Constitución debe ser concebida, ya de modo real, ya de modo ficticio, como contrato (...) Debemos concebir a la Constitución lo mismo que al Derecho y al Estado como partes de ella, como si se fundara en un pacto de todos con todos” (Häberle, 2003: 14).

El concepto de imperio de la ley se centra en la relación entre el Estado y la sociedad, concretamente en la limitación y el control del poder del gobierno por el bien de los ciudadanos. Es un principio jurídico sustancial que en cierto modo guarda relación con el principio de la democracia.

El imperio de la ley regula el ejercicio del poder estatal, vinculándolo a leyes justas que permiten a los ciudadanos resarcirse de cualquier abuso de poder.

En virtud del imperio de la ley, todas las personas, incluidos los dirigentes, son responsables ante la Ley, es decir hay justicia entre tanto los destinatarios de la norma se sientan hacedores de ella, por eso su relación plena con la Democracia.

Si la democracia significa ‘una persona - un voto’, el imperio de la ley significa ‘una sola ley para todos (o una complementariedad de los principios de la ley si se

tratase de un pluralismo jurídico), sin que nadie esté por encima de la ley, cuando está bien implantado, garantiza la rendición de cuentas y la transparencia en la adopción de decisiones y la previsibilidad del proceso político<sup>8</sup>.

Cuando el imperio de la ley está bien arraigado, los ciudadanos pueden responder a las medidas del gobierno, previniendo la aparición de la delincuencia organizada, si la delincuencia ya ha penetrado en las estructuras sociales, el Estado debe reconquistar el terreno perdido reforzando el imperio de la ley a fin de dar a los ciudadanos una confianza renovada en el proceso político.

### **2.2.2 Finalidad del Estado**

La finalidad del Estado en sentido objetivo, consiste en obtener el bien común de la sociedad que lo integra, esta finalidad no se agota jamás, ya que cada día los gobernantes deben tener como objetivo fundamental de su desempeño, alcanzarlo y mantenerlo.

Teniendo en cuenta que el bien común de cualquier sociedad es la máxima aspiración objetiva de todo Estado, ese bien común no tiene el mismo significado en todas las épocas, ni en todas las comunidades organizadas, puesto que la realidad es cambiante, así como las necesidades de cada sociedad.

Así por ejemplo, las comunidades liberales considerarán que el bien común se obtiene cuando cada uno de sus integrantes tiene derechos individuales y puede

---

<sup>8</sup> La noción de pluralismo jurídico no supone una anarquía de sistemas jurídicos, sino una complementariedad entre las normas indígenas y las estatales, esta responsabilidad depende hoy en día de la Asamblea Constituyente, por lo tanto aún no puede ser objeto de esta investigación. Sin embargo algunas teorías señalan que el espacio burocrático del Estado —es decir su función pública, su derecho administrativo— debe ser más técnico que democrático, esta es una discusión entre la parte técnica necesaria en un Estado y la parte política necesaria en el direccionamiento de las políticas del Estado.

ejercerlos libremente (la libertad ante todo)<sup>9</sup>. Para este tipo de comunidades, los gobernantes deben hacer todo lo necesario para proteger el ejercicio de esos derechos individuales: libertad, vida y propiedad privada (Osborne y Gaebler, 1994).

Mientras tanto que en las comunidades donde predomina una ideología socialista o comunista (hoy en día el discurso se dirige hacia lo comunitarista), el bien común se perfecciona cuando se ha logrado la igualdad entre todos los integrantes y se han respetado los valores de la comunidad. En esta sociedad el objetivo de los gobernantes será custodiar que los derechos individuales no se ejerzan en detrimento de la sociedad y de los valores de la comunidad.

En conclusión se puede definir que el bien común, como fin objetivo del Estado, es subjetivamente muy cambiante.

### **2.2.3 Funciones del Estado**

En el actual escenario donde la opción impuesta es el *neoliberalismo* cuya injerencia en la región latinoamericana es hegemónica nos plantea una nueva forma de dominio, los países atrasados, para alcanzar su desarrollo, deben seguir a pies juntillas, el camino trazado por los países del “primer mundo” (desde la visión neoliberal desde luego que hay naciones de primera, segunda, tercera, cuarta y otras tantas categorías.).

Como resultante tenemos un mundo globalizado de contradicciones y asimetrías, hoy hay ricos más ricos y grupos medios y pobres en situación de mayor vulnerabilidad. En esta tónica, los diferentes gobiernos latinoamericanos, unos

---

<sup>9</sup> Desde el Segundo Tratado del Gobierno Civil de John Locke, se señala en el liberalismo que existen derechos pre sociales, pre políticos, como la vida, la libertad y la propiedad privada, es decir derechos que el Estado sólo debe garantizar, más no interferir en la provisión de ellos.

con mayor celeridad y profundidad que otros, han ido adoptando, sin beneficio de inventario, las disposiciones del llamado “*Consenso de Washington*” especialmente en lo atinente a la liberalización económica, la apertura al capital extranjero y la reducción del Estado. En definitiva se aboga por aquello de que el “mejor Estado” es aquel que es el “menor Estado”<sup>10</sup>.

Como resultante de todo tenemos una visión neoclásica simplificada en que el Estado es el Estado mínimo, restringido ante todo, si no por completo, a proteger los derechos individuales y la propiedad de las personas mediante el sistema de regulación (Osborne y Gaebler, 1994).

Este enfoque predominante en el modelo neoliberal induce a pensar, o por lo menos alienta la idea, de que el Estado-nación, **aquel celoso de su soberanía es algo ya anticuado**, propio de etapas de la historia ya superadas. **Ahora se habla** del Estado-nación moderno, donde el concepto **de soberanía** es mucho más flexible, **donde hay un predominio de las leyes supranacionales**.

En ese aspecto, es importante rescatar el hecho que la idea de nación sostenida por el mundo occidental no es la idea que sobre nación han venido sosteniendo los pueblos de América Latina. El Estado-nación europeo y occidental afirma y defiende su soberanía frente a otras soberanías y en defensa de la misma interviene, ampliando la propia, originando una nueva forma de imperialismo denominado neoimperialismo.

---

<sup>10</sup> Es en este contexto que se señalaba anteriormente que medidas como la denominada Ley Blatman se incorporan en el conjunto de medidas que debilitan al estado, lo vuelven pequeño y regulador. Hoy en día la tendencia es **recuperar el Estado, fortalecerlo**. Es decir, para fortalecer el Estado es necesario recuperar su base material de financiamiento, entre estas medidas, la presente investigación plantea la inclusión del apremio corporal par el cobro de deudas fiscales, conjuntamente con las medidas para asistencia familiar y sentencias laborales. En ningún momento se propone restituir la arcaica cárcel por deudas.

El desarrollo de este experimento en América Latina ha sido costoso y lacerante; pues, luego de algo más de una década de funcionamiento del modelo neoliberal, los resultados han sido *nefastos*.

Hoy en día hay un retorno de lo que se ha denominado el *neokeynesianismo* es decir un retorno de la teoría del economista inglés Keynes, el cual privilegiaba la intervención del Estado en la generación del desarrollo económico, para ello Keynes sostenía que un Estado económicamente fuerte podría cubrir los derechos sociales: económicos y culturales.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (denominados DESC) aprobados por la ONU en 1966 y en Bolivia mediante el D.S. 18950 de 17 de mayo de 1982, suponen que son los Estados los encargados de la provisión de estos derechos, por ejemplo un DESC es el Derecho a la Educación el mismo que en un Estado Social de Derecho es provisto por el Estado, sin embargo ¿con qué recursos puede el estado solventar y financiar un Derecho como la salud y la educación si ha mermado su base de financiamiento?, por ello, hoy en día la tendencia se encuentra en un retorno a los Estados Sociales de Derecho, así García Linera, actual Vicepresidente de la República sostiene que en Bolivia “La idea es que tengan soporte económico, acceso a insumos, a mercados, que generen en su régimen económico (artesanal y familiar) y procesos de bienestar” (García Linera en <http://clajadep.lahaine.org/articulo.php?p=5623&more=1&c=1> visitado el 8 de noviembre de 2006).

**Para recuperar la base económica se debe implementar medidas como el apremio corporal para la recuperación de deudas fiscales. Reimplantar esta medida supone retornar a la protección de la economía estatal, supone un giro al modelo neoliberal que privilegió la libertad individual por encima del bien común.**

#### **2.2.4 . Estado y Derecho**

El Derecho está compuesto de mandatos coercibles, que contemplan la posibilidad del uso de la violencia para su cumplimiento, violencia que es la expresión básica del poder, poder que a su vez es el sustrato de la política entendida como la aspiración a participar en el ejercicio y distribución del poder dentro del Estado o en las relaciones interestatales (Weber, 1969).

El Estado es el ente aglutinador de las relaciones de poder dentro de la sociedad al ser el monopolizador del uso de la violencia legítima (Weber, 1969), la cual sólo es legítima en tanto y en cuanto se ejerza a través de las normas jurídicas generales y vinculantes ordenadas en función a fines racionales y a valores. Es así que no se puede entender al Derecho sin la política ya que la misma es parte constitutiva de su existencia.

Por otro lado, los fenómenos sociales no pueden desligarse del Derecho, ya que el mismo es un conjunto de normas destinadas a regular las relaciones sociales; por lo tanto el objeto del Derecho es la sociedad y la dinámica que se da dentro de la misma. El Derecho en consecuencia no tiene razón de ser si no existen relaciones sociales que sean de consideración pública y ameriten la regulación a través de mandatos obligatorios.

Las relaciones sociales implican conflictos y pugnas por el poder, en consecuencia el Estado como sintetizador del poder social, es expresión de las relaciones sociales, no puede entenderse sin entender éstas, y el Derecho como expresión normativa del poder público, no puede ser entendido sin entender su origen, la relación de fuerzas que se da en las relaciones de cooperación y conflicto que constituyen el sistema social.

El ordenamiento jurídico vigente, es el resultado de la expresión de una voluntad política, que en determinado momento, es decir, a partir de una circunscripción histórica, considera como relevante enmarcar dentro de las normas jurídicas vigentes, un conjunto de procesos sociales que adquieren relevancia pública para el cumplimiento de ciertos fines colectivos a los que se orienta dicha voluntad.

### **2.2.5 Derecho Efectividad y Legitimidad**

Siguiendo la línea antes planteada, el Derecho positivo no puede entenderse como un producto espontáneo o ahistórico, sino como la expresión normativa del poder estatal que a su vez es la síntesis del poder social, investido de autoridad y monopolizador de la violencia legítima –asentada en la creencia de los que se someterán a un orden establecido en los fines comunes que persigue la comunidad política-. Ya que la dimensión de efectividad de un orden jurídico positivo, es decir las condiciones fácticas de aplicabilidad posible del mismo en una sociedad dada, deben corresponderse en una medida considerable con el sistema de creencias mayoritario de los ciudadanos, consecuentemente en la necesidad de obedecer los mandatos jurídicos específicos.

Kelsen reconoce esto, cuando dice que, para admitir la dimensión de vigencia o positividad de un determinado sistema jurídico, es preciso que la conducta de los hombres a quienes se dirige coincida efectivamente, por lo menos en cierto grado mínimo, con el contenido de las normas de ese sistema; es decir que la positividad o vigencia del Derecho requiere un mínimo de facticidad” (Recasens,1976:352).

La facticidad, aquí planteada es entendida como la efectividad de aplicación concreta del Derecho a una sociedad, sin embargo, la efectividad en la implementación de políticas a través de las normas jurídicas es un proceso vertical y descendente, que puede o no requerir amplia legitimidad, ya que para hacer que



las conductas colectivas e individuales coincidan con el Derecho positivo, un Estado puede recurrir al uso de la fuerza extrema y a la supresión de Derechos y garantías fundamentales; en contraparte, la legitimidad implica la coincidencia de los mandatos específicos, más que con las actitudes, con las creencias y valores fundamentales de la sociedad a la cual serán aplicados, cosa que en democracia se tiende a lograr con la participación de los ciudadanos en la elección de los fundamentales temas de interés público y la adopción de las políticas públicas reflejadas en normas jurídicas

En todo caso, la efectividad de un orden jurídico-político se basa en el monopolio de la fuerza que el Estado tiene sobre la sociedad, esta fuerza puede ser ejercida en más o menos medida para hacer cumplir los mandatos jurídicos, pero es fundamental entender que el ordenamiento jurídico no es solo una forma de conducir la conducta colectiva, es también la expresión de una ideología o proyecto político que tiende a guiar a la comunidad hacia horizontes colectivos.

### **2.3 .DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN.**

Para la realización de la presente investigación se ha analizado las distintas nociones teóricas del Derecho Procesal Especial Administrativo, dentro de éste se encuentra el Procedimiento Coactivo Fiscal, el cual antes de la ley Blatman señalaba, que ejecutoriado el pliego de cargo se tenía 5 días para el cumplimiento del pago .

Actualmente desde la vigencia de la Ley Blatman con la abolición del apremio corporal por deudas patrimoniales se ha perjudicado gravemente la posibilidad de que el Estado haga efectivo los pliegos de cargo.

Para el desarrollo del tema se han analizado los siguientes documentos de análisis:

### **2.3.1 Exposición de motivos del Proyecto de Ley de abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales de fecha agosto de 1994.**

El Proyecto de la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales parte del principio de que todo condenado en proceso penal, cumplida que sea su pena, será puesto en libertad. Este principio de naturaleza categórica se encuentra complementado en sentido de que las responsabilidades civiles derivadas del hecho punible, deben tramitarse por la vía civil, o sea, afectando únicamente el patrimonio del deudor.

En cuanto al apremio corporal como medida coercitiva tendente a obtener el cumplimiento forzoso de una obligación patrimonial, el Proyecto prohíbe la privación de libertad de una persona como medio de obtener el cobro de deudas.

Para que su cumplimiento no sea distraído con procedimientos dilatorios, el proyecto propone que el Juez de la causa, antes del cumplimiento de la pena, debe disponer su cómputo o liquidación, y sobre tal base, pronunciarse de inmediato, ordenando la libertad del condenado una vez cumplida la pena, sin más trámite y ulterior recurso.

Para garantizar el estricto cumplimiento de esta Ley, se prevé la posibilidad que el perjudicado haga uso de los recursos constitucionales en salvaguarda de su derecho de libertad.

En el supuesto de hechos tipificados como delitos, se ha contemplado una causal de interrupción de la prescripción liberatoria consistente en el ejercicio de la acción penal, con el objeto de que el acreedor tenga mayores posibilidades de hacer efectivo el pago de su crédito.

En el caso de los créditos emergentes de las disposiciones materia de este proyecto, como medida de mayor garantía a los efectos de su ejecución, se ha previsto hacer aplicables a todos estos ordenamientos especiales, las medidas de protección a los derechos creditorios contempladas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de las garantías propias que contenga la normativa especial.

A los efectos de facilitar a las entidades estatales el uso de medios alternativos al apremio para poder hacer efectivos sus créditos, se contempla para ellos la exención del pago de tasas o derechos correspondientes a los trámites que se realizan en los registros públicos nacionales, departamentales y municipales, así como de valores judiciales.

Para la plena eficacia de este proyecto, se establece como función obligación del Ministerio de Justicia a través de la defensa pública, la intervención de oficio en todos los casos donde sea procedente la aplicación de esta Ley, incluso sin necesidad de acreditar personería en favor de personas carentes de recursos económicos para contratar abogado defensor.

Atendiendo al principio de generalidad de la Ley, con la preocupación de derogar los distintos casos de apremio establecidos en forma dispersa por la legislación nacional, se ha señalado que para los casos de obligaciones fiscales y tributarias, del sistema de seguridad social, honorarios profesionales de abogado, multas electorales, responsabilidad por el menor de edad, y obligaciones por confección de testimonios, timbres y certificados de depósitos judiciales, no procederá el apremio corporal del deudor como medio para lograr el cumplimiento de la obligación.

Se conserva por vía de excepción el apremio corporal para el cobro de deudas relacionadas con la asistencia familiar, guardando de esta forma coherencia con la

Convención Americana de Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su artículo 7º, numeral séptimo, exceptúa expresamente los mandatos de autoridad judicial dictados por incumplimiento de deberes alimentarios.

Como medida de equilibrio, se modifica el párrafo tercero del artículo 149º del Código de Familia, reduciendo el término máximo de duración del apremio a 6 meses y a la vez, se condiciona la imposición de nuevos apremios al transcurso de seis meses desde que el apremiado se hallare en libertad y a la acreditación por cualquier medio, de condiciones económicas razonables que permitan el cumplimiento de la asistencia familiar.

Para poder decretar un nuevo apremio, el plazo de seis meses de espera tiene por objeto dar oportunidad al deudor de procurar medios para hacer frente a sus obligaciones y sirva al propósito de hacer efectivo el crédito alimentario sin convertirse en instrumento de coerción y extorsión ejercido contra personas que se encuentran en situación de fuerza mayor y extrema necesidad, a las que se les hace difícil o imposible dar cumplimiento a sus obligaciones.

Finalmente este proyecto en su artículo transitorio, prevé dos situaciones jurídicas para viabilizar su aplicación.

- La Ley se aplicará a favor de quienes, al momento de su puesta en vigencia, se encontraren en situación de apremio corporal.
- El procedimiento especial de cómputo o liquidación de pena se ordenará de oficio, y con su resultado, se dispondrá la libertad sin más trámite en el caso de los condenados que al momento de entrar en vigencia la Ley ya hubieren cumplido su pena.

### **2.3.2 Impugnación al proyecto de la Ley Blatman realizada por el Colegio Nacional de Abogados de Bolivia.**

El proyecto de Ley de abolición de prisión y apremio corporal por obligaciones patrimoniales”, fue impugnado por el Colegio Nacional de Abogados, que se pronuncio con el afán de defender tanto al Estado como a las personas particulares, puntualizando que de ser aplicada dicha norma provocaría un verdadero caos en la vida jurídica del País.

Esta impugnación sostiene que es imprescindible efectuar una discriminación sobre los diferentes orígenes de las “deudas”, que dan lugar a diferentes consecuencias y responsabilidades para el sujeto pasivo de la obligación, existiendo una confusión lamentable sobre lo que son las llamadas “obligaciones patrimoniales” o “deudas.

Según el Diccionario de Derecho del Guillermo Cabanellas, como causa de las deudas, aparecen negocios jurídicos unilaterales, como la pollicitatio o promesa obligatoria; los bilaterales o contractuales (sin duda la causa mas frecuente); los cuasi contratos; los delitos y los cuasidelitos.

Acomodando esta definición doctrinal a nuestro ordenamiento jurídico, tenemos que en Bolivia son fuente principal de las deudas u obligaciones patrimoniales, los contratos y los delitos, de donde surgen también las necesarias diferencias.

Las obligaciones patrimoniales en nuestro país, provenientes de contratos, no son sino una “relación entre patrimonios”, por lo que en caso de incumplimiento, la responsabilidad es simplemente patrimonial y no corporal, porque el deudor no responde con su persona en función de la previsión contenida en el artículo 1466°

del Código Civil, que prohíbe expresamente el “apremio corporal” para el cumplimiento de las obligaciones patrimoniales, reguladas por el citado Código.

Diferente son las deudas originadas en la comisión de un delito, esta ausente el ANIMUS CONTRAHENDI que es un requisito sine qua nom de las obligaciones patrimoniales civiles, por lo que no se pueden confundir, las deudas de origen civil, con las deudas de origen penal, porque para el nacimiento de estas últimas no concurre la consensualidad de las partes. De ahí, que la víctima de un delito se ve despojada de un valor patrimonial que fue tomado por el agente agresor por su propia y única voluntad, infringiendo las Leyes y en abierto quebrantamiento del orden social.

En consecuencia, el resarcimiento del daño civil causado por la comisión de un delito, que no es lo mismo que una obligación patrimonial de orden civil, no puede estar librado únicamente a la responsabilidad patrimonial del agente activo del delito, sino, que éste debe responder corporalmente como único medio coactivo para obligarlo a devolver lo que ilegalmente y arbitrariamente ha despojado a su víctima.

Con respecto al tema de la presente monografía, la Impugnación del Colegio Nacional de Abogados a la Ley Blatman señala que el Procedimiento Coactivo Fiscal, creado a través del D.L.14933 de 29 de septiembre de 1977, orientó a este tipo de juicios coactivos fiscales, como juicios especiales y rápidos, exentos de dilaciones burocráticas que pudieran enervar su realización, con la plena fuerza para apremiar u obligar al coactivado que se niega a pagar el monto girado en el Pliego de Cargo. Siendo la finalidad fundamental la recuperación de fondos estatales; o sea de interés público y social, la abolición del apremio corporal por causas patrimoniales hará ineficaz el mencionado Procedimiento Coactivo Fiscal,

favoreciendo de esta manera a quienes en el manejo de la administración pública obraron con irresponsabilidad ejecutiva y administrativa.

### **2.3.3 Conclusiones de la impugnación**

- El proyecto de “Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales” es innecesario como tal en lo relativo a las obligaciones civiles, porque el Apremio Corporal del obligado esta expresamente prohibido por el artículo 1.466 del Código Civil Vigente.
- El Apremio Corporal, como potestad jurisdiccional, es una Institución Jurídica que no ha caducado ni ha sido eliminada de las legislaciones modernas, e incluso la mantiene el Pacto de San José de Costa Rica como excepción para el cobro por asistencia familiar.
- La Prisión por deudas y el apremio corporal son figuras jurídicamente diferentes.
- El Proyecto de Ley Blatman se ampara incorrectamente bajo la égida de la libertad, sustrayendo a la administración de justicia con la abolición del apremio corporal, su potestad de asegurarla.
- El apremio Corporal es una Institución jurídica que en la experiencia de aplicación la Legislación Boliviana, se ha convertido en una de las pocas garantías jurisdiccionales de realización de una justicia oportuna, rápida y eficiente.

- Al brindar seguridad jurídica, el apremio corporal defiende la libertad de las mayorías que cuando es amenazada por unos pocos, cuando rebasan los límites de su libertad individual.
- Es especialmente digno de defensa el “apremio corporal” por incumplimiento de obligaciones sociales, en atención a las características y peculiaridades de nuestras tradiciones económicas, administrativas, laborales y políticas. Su abolición implicaría un verdadero descalabro social y laboral de las grandes mayorías nacionales, en beneficio de los Intereses oligárquicos y eventualmente del Estado.
- No debe ser el propio Estado el que a través de sus poderes, atente contra la economía del Presupuesto General de la Nación, suprimiendo el apremio corporal en los casos de deudas al erario fiscal, porque como prevención y garantía de cumplimiento, ha sido eficaz hasta su abolición, ya que esta no favorecería más que a las capas sociales desposeídas, sino a los potentados y grandes evasores.
- El apremio Corporal guarda relación de aplicabilidad con mandatos de la Constitución Política del Estado. Su supresión haría procedente a la demanda respectiva de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del proyecto de “Ley Blatman”
- Las convenciones Interamericanas de derechos Humanos, no registran oposición al apremio corporal como mecanismo jurisdiccional excepcional y diferente a la “Prisión por Deudas”.

Ambos documentos propician un debate sobre el alcance de la Ley 1602.



- La exposición de motivos de la Ley Blatman sostiene que el apremio corporal como medida coercitiva tendiente a obtener el cumplimiento forzoso de una obligación patrimonial, está abolida a través del Proyecto que prohíbe la privación de libertad de una persona como medio para obtener el cobro de deudas.
- La impugnación a la referida Ley, sostiene que las obligaciones emergentes por responsabilidad civil, constituyen obligaciones de restitución de sumas de dinero al Estado, dineros que fueron objeto de apropiación indebida o como resultado de manejos negligentes de bienes del Estado, en el caso de particulares, las obligaciones emergentes también son de restitución de dinero, por sumas de dinero comprometidas voluntariamente a tiempo de suscribir contratos con el Estado, de tal manera que si bien son consideradas deudas, no son de patrimonio de los coactivados, son de patrimonio del Estado, entonces además de haber sido perjudicado el Estado por el uso y abuso de sus bienes patrimoniales por parte de Servidores Públicos o particulares que incumplen sus contratos con el Estado, se está vulnerando el derecho a la defensa del Estado, con la pérdida de coercitividad, la norma pierde su eficacia jurídica en el procedimiento coactivo fiscal.
- Por la razón expuesta, la Impugnación al Proyecto de la Ley Blatman efectuada por el Colegio Nacional de Abogados, sostiene que el apremio Corporal es una Institución jurídica que en la experiencia de aplicación en la Legislación Boliviana, se ha convertido en una de las pocas garantías jurisdiccionales de realización de una justicia oportuna, rápida y eficiente.
- Es evidente que la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, fue sancionada dentro del conjunto de normas que transformaron el Procedimiento Penal en Bolivia, cumpliendo con las

corrientes liberales y de globalización que con el propósito de uniformar las Leyes en los distintos países denominados en Desarrollo, fueron adaptadas a nuestra realidad social, sin tomar en cuenta que, como en muchos países, la cultura del no pago está arraigada en los habitantes de nuestro país, quiénes haciendo uso de la viveza criolla que los caracteriza, evaden las obligaciones patrimoniales poniendo a buen recaudo sus bienes.

- La impugnación a la Ley Blatman efectuada por el Colegio Nacional de Abogados concluye indicando que no debe ser el propio Estado el que a través de sus poderes, atente contra la economía del Presupuesto General de la Nación, suprimiendo el apremio corporal en los casos de deudas al erario fiscal, porque como prevención y garantía de cumplimiento, ha sido eficaz hasta el presente, su abolición favorecería más que a las capas sociales desposeídas a los potentados y grandes evasores.

## **2.4 TRABAJO DE CAMPO**

Con el propósito de conocer el criterio actual de abogados de diferentes Instituciones del Estado y sobre todo el sentir de los operadores de justicia, como son los Jueces en materia coactiva fiscal, los secretarios abogados de los juzgados coactivos fiscales, los Magistrados de la Corte Superior de Distrito, personal judicial de los juzgados que está en contacto permanente con el movimiento de los procesos coactivos fiscales, y conoce los resultados del establecimiento de las actuales medidas precautorias, así como catedráticos de la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Católica, de los representantes del Estado como lo son los fiscales, también el de estudiantes de la carrera de derecho, se realizó un trabajo de campo a través de entrevistas estructuradas, utilizando un cuestionario de tres preguntas, las dos primeras con variables y la última con el propósito de percibir la opinión personal de

profesionales y estudiantes, del porque en Bolivia se promulgó la controvertida Ley denominada Blatman.

En razón del escaso tiempo empleado en la presente monografía el cuestionario de preguntas, intenta establecer una respuesta de manera directa a la pregunta de investigación, para establecer la validez y eficacia del actual procedimiento coactivo fiscal y la necesidad de incluir en la Ley N° 1602 "Ley de Abolición de prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales" el apremio corporal para el cobro de las deudas fiscales, así como fue establecido para el cobro de las deudas por asistencia familiar y en el cobro de las deudas determinadas en Sentencias Laborales u otro mecanismo coercitivo de control, para obligar al pago de las deudas fiscales.

De esta manera se ha realizado un circuito de entrevistas estructuradas, de 50 casos, entrevistas realizadas en las siguientes instituciones entre el 17 y el 28 de octubre de 2006:

- a) Corte Superior de Distrito, entrevistado un vocales de Sala, un oficial de diligencias de las Salas Sociales, dos auxiliares y un supernumerario de las Salas Sociales. La razón de entrevistar a este grupo de personas fue la necesidad de establecer cuál el criterio de los operadores de justicia de segunda instancia.
- b) Contraloría, entrevistadas tres personas, asesores de la Contraloría General de la República, la razón de entrevistar a estos profesionales, fue el de conocer el criterio de los abogados del Órgano rector del Sistema de Control Gubernamental.

- c) Tribunales Coactivos Fiscales, entrevistadas seis personas, tres Jueces de Partido Administrativo Coactivo fiscal y tributario, tres secretarios abogados de los Juzgados Coactivos Fiscales, la razón de entrevistar a estos profesionales, fue el interés de conocer cual el criterio de los operadores directos de justicia en materia Coactiva Fiscal y tributaria en relación a la pregunta de la investigación.
  
- d) Servicio Nacional de Impuestos (Renta), entrevistadas tres personas, abogados asesores del servicio Nacional de Impuestos S.I.N. a cuyo cargo está el patrocinio de procesos coactivos fiscales, el propósito de la entrevista fue el conocer el criterio de quienes tienen a su cargo la difícil labor de recuperar los dineros adeudados al Estado.
  
- e) Gobierno Municipal de La Paz, entrevistadas dos personas, el Director Jurídico de la Alcaldía de La Paz, y un asesor abogado, que tiene a su cargo el patrocinio de Procesos Coactivos Fiscales, la razón de entrevistar a estos profesionales fue el interés de conocer el criterio de los asesores de una de las Instituciones que más procesos coactivos fiscales tiene instaurados en los Juzgados Coactivos Fiscales.
  
- f) Banco Central de Bolivia, se entrevistó a una sola persona, en razón de ser difícil el acceso a esta Institución, se lo entrevistó en los tribunales, siendo el asistente de legal del departamento jurídico de esta Institución, el porque de la entrevista, responde al hecho de ser una Institución con varios procesos Instaurados en los Juzgados Coactivos Fiscales.
  
- g) Ministerio de Hacienda, se entrevistó a seis personas, la Directora General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Hacienda, la Jefa de Unidad de Gestión Jurídica del Ministerio de Hacienda, cuatro asesores abogados, y un

asistente legal, se entrevistó a este grupo de personas por ser el Ministerio de Hacienda el Órgano rector de los Sistemas de Administración, cabeza de sector, en cuya Dirección Jurídica se tramitan los procesos Internos que establecen responsabilidades de funcionarios públicos tanto de la Institución como el procesamiento Interno de profesionales de diversas reparticiones del Estado, teniendo a su cargo la responsabilidad de instaurar procesos coactivos fiscales a instancia de los Informes de Contraloría emitidos por el contralor, en los que se recomienda el cobro de los daños civiles a través de la instauración de procesos coactivos fiscales, institución en la que existen procesos de hace más de veinticinco años, los cuales deben ser tramitados continuamente para evitar su prescripción<sup>11</sup>.

- h) Fiscalía, se entrevistó a una persona, de la fiscalia del Distrito de La Paz, fiscal adjunto en materia Administrativa, es muy importante el criterio de la Fiscal entrevistada, puesto que su opinión como representante del Estado es significativa.
- i) Municipio de Sica Sica, se entrevistó a una persona, quien se identificó como Concejal del Municipio de Sica Sica , importante su participación ya que al presente, un sinnúmero de alcaldías provinciales, se encuentran en conflictos de administración, debido al alto grado de corrupción que impera, siendo una gran cantidad de procesos coactivos fiscales que se instauran luego de culminada cada gestión.
- j) Catedrático de la Universidad mayor de San Andrés, una entrevista al Dr. Max Mostajo, Catedrático de Derecho Administrativo de la facultad de Derecho de la UMSA, cuya entrevista es de relevante importancia, por ser

---

<sup>11</sup> La Institución de referencia es en la que la postulante desarrolla sus funciones laborales.

además un investigador de Derecho Administrativo, produjo obras jurídicas, que hoy son textos de enseñanza oficial del derecho en la UMSA.

- k) Por ultimo se entrevisto a un abogado en el ejercicio de la profesión libre y a una Estudiante de la Facultad de Derecho Universidad Mayor de San Andrés

## **MODELO DE LA ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA.**

### **CUESTIONARIO DE ENCUESTA**

Nombre.....

Lugar de Trabajo.....

Cargo que ocupa.....

1. La Ley N° 1602 de fecha 15 de noviembre de 1994, "Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, denominada ley Blatman, dispone el apremio en materia de asistencia familiar y el apremio en materia de seguridad social y sentencias laborales. Cree Ud. que se debe incluir el apremio para el cobro de las deudas al estado emergentes de los procesos Coactivos Fiscales?

SI o NO

2. Si su respuesta fue SI, cree Ud. que el cbro de las deudas fiscales que emergen de la responsabilidad civil, de funcionarios públicos, ex funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas que incumplen contratos con el Estado, sería más efectivo bajo conminatoria de apremio?

SI o NO

3. Si su respuesta fue NO, a la pregunta (1) de que otra manera podría obligar el Estado a que los coactivados dentro de un proceso Coactivo Fiscal paguen los montos girados en los Pliegos de Cargo Ejecutoriados?

4. Como consecuencia de la abolición del apremio corporal por deudas patrimoniales, las medidas precautorias que se ejecutan en el actual procedimiento coactivo fiscal son: anotación preventiva de bienes sujetos a registro y retención de cuentas bancarias si las hubiere. De comprobarse la inexistencia de cuentas bancarias en su nombre, cree Ud. que se libera el coactivado de la obligación de pagar la suma de dinero girada en el Pliego de Cargo Ejecutoriado?

SI    o    NO

5. Si su respuesta fue SI, cree Ud. que el actual procedimiento coactivo fiscal, cumple con la finalidad de recuperar las deudas fiscales, motivo por el cual fue creada la jurisdicción coactiva fiscal?

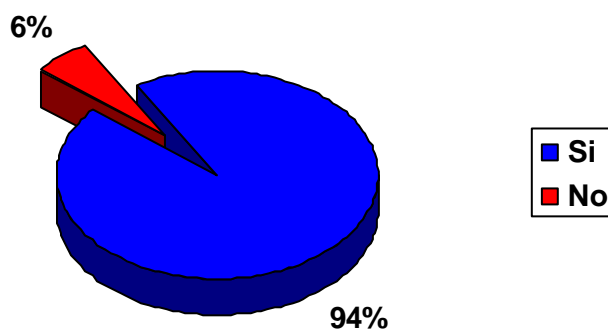
SI    o    NO

6. Si su respuesta fue NO, cree Ud. necesaria la aplicación de una medida coercitiva, para obligar al coactivado a pagar las sumas giradas en el Pliego de Cargo una vez ejecutoriado?

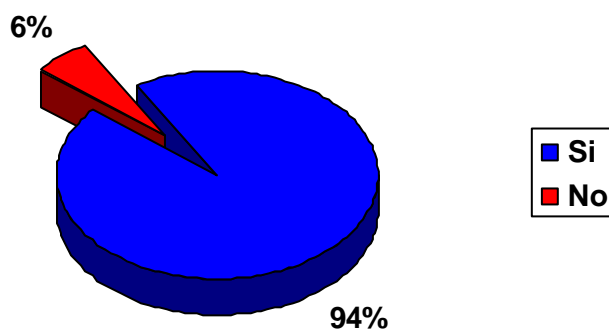
SI    o    NO

## 2.5 . RESULTADOS.

A la pregunta N°1 un alto porcentaje, casi un 94% señala que si se debe incluir el apremio corporal a la ley 1602, esto es interesante, pues las respuestas fueron contundentes a esta pregunta, pues según comentarios actualmente el Estado invierte más en la instauración de las demandas, es decir hay mas gastos en la carga procesal que el dinero que en última instancia se recupera.

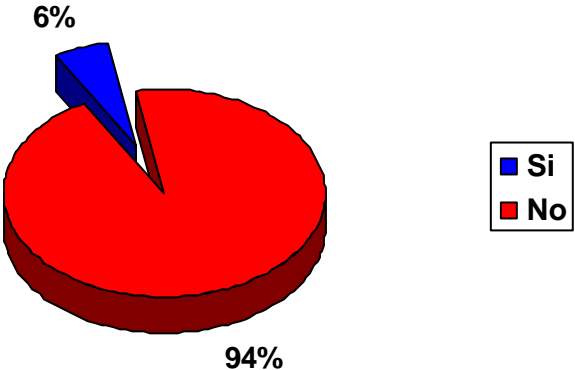


A la pregunta N° 2 los entrevistados en un 94% señalaron que sería más efectiva la recuperación de deudas fiscales, si se instaura el apremio corporal. A estas respuestas también se argumentó que el Proceso coactivo fiscal sería mucho más efectivo y se recuperaría su naturaleza si se instaurara el apremio corporal.

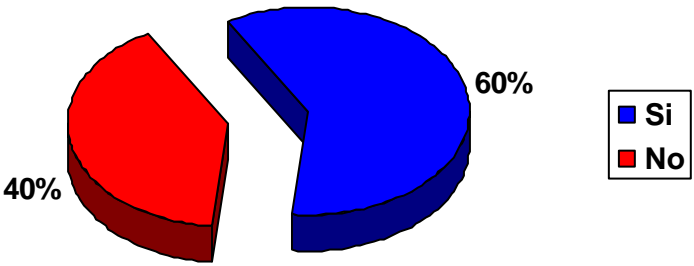




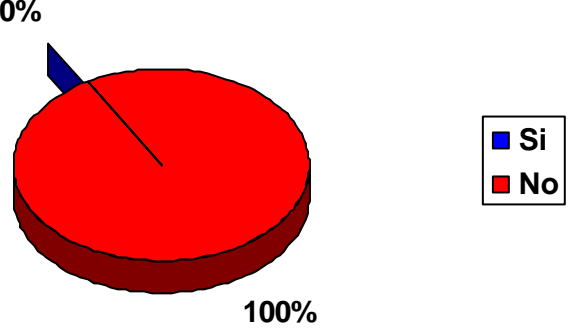
A la pregunta N° 3 sólo tres de los entrevistados, que contestaron No a la pregunta N°1, señalaron que es necesario un control más riguroso por parte del Estado para evitar que se realicen hechos que deriven en responsabilidad civil.



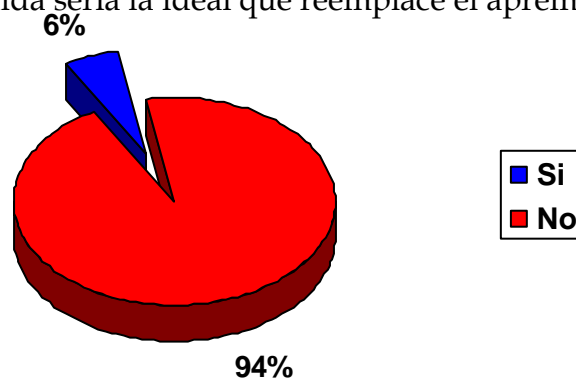
A la pregunta N°4 un 60% contestó que sí se libera de la responsabilidad de pagar el monto girado en el pliego de cargo.



A la pregunta N° 5 la totalidad (el 100% de los entrevistados) señaló que el proceso coactivo no cumple con la finalidad de recuperar las deudas del Estado cuando se carece de medidas coercitivas. Esta respuesta es por demás interesante pues se estaría afirmando que es necesario incluir Institutos y/o mecanismos como el apremio corporal en la Ley N° 1602 para el cobro de las deudas fiscales, emergentes de la responsabilidad civil, sancionada a través de los Procesos Coactivos Fiscales para la efectividad de dicho procedimiento.



A la pregunta N° 6 sólo tres personas señalaron que es necesario instaurar alguna medida coercitiva que no sea el apremio corporal, lamentablemente ninguna respuesta señala que medida sería la ideal que reemplace el apremio corporal.



A la pregunta N° 7, se señaló que la razón por la cual no se consideró el apremio corporal para el cobro de deudas fiscales se debe a intereses políticos, intereses de preservar intactos a ciertos grupos de poder, y también se señaló a las corrientes internacionales abolicionistas, ligadas al neoliberalismo.

Como puede evidenciarse las entrevistas no estructuradas señalan claramente que es necesario restituir medidas como el apremio corporal, asimismo cuando se indagó sobre medidas alternativas los entrevistados guardaron silencio.

### **Resultado del Trabajo de campo realizado en los juzgados de partido administrativo coactivo fiscal y tributario.**

Revisados los libros de demandas nuevas, cada juzgado tiene un promedio de 80 demandas nuevas por año, lamentablemente no existe un registro del número de procesos cuyos Pliegos de Cargo fueron cancelados, siendo imposible obtener esta Información, documentada.

Constituyendo los Libros de Tomas de Razón, información clasificada, no permitida al público, tampoco se pudo hacer una revisión del número de Resoluciones y Pliegos de Cargo que cada juzgado dicta por año.

Por lo que el trabajo de Campo en los Juzgados Coactivos Fiscales, no tiene mayor relevancia para la monografía.

## CAPÍTULO III

### 3.1 SECCIÓN CONCLUSIVA

El presente capítulo trabaja una serie de conclusiones a la pregunta de investigación que ha guiado la presente Monografía, el objetivo general, permite arribar a los fundamentos de la solución del problema, desde visiones históricas, coyunturales, estructurales y actuales. Asimismo se realizan criterios de evaluación y Priorización del problema, para concluir con los resultados de la investigación.

### 3.2 CONCLUSIONES AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Inicialmente deben plantearse algunos elementos de método para arribar a las conclusiones al Problema de Investigación. En el caso de la presente investigación, las conclusiones parten de la noción del *paralaje*, “los diccionarios definen paralaje como el desplazamiento aparente de un objeto cuando es visto desde dos puntos diferentes que no están alineados con el objeto (...) el giro paraláctico, reproduce y señala el antagonismo básico en el objeto” (Hounie en Zizek, 2005: 10). En este sentido se plantean las conclusiones al ejercicio de giro paraláctico a las categorías centrales del problema.

El problema que guió la presente monografía fue:

¿Es necesario incluir Institutos y/o mecanismos como el apremio corporal en la Ley N° 1602 Ley Blatman para el cobro de las deudas fiscales, emergentes en los Pliegos de Cargo Ejecutoriados girados en los Procesos Coactivos Fiscales?

Se señaló que se entiende por necesidad a la cualidad de necesario, es decir que se hace y ejecuta obligado por otra cosa ; Que es menester indispensablemente, o hace falta para un fin.

Se señalo que se entiende por efectividad a la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Al respecto se debe concluir que:

- Es necesario incluir institutos y/o mecanismos como el apremio corporal para el cobro de deudas fiscales, porque es uno de los pocos medios para poder ejecutar el pliego de cargo girado en el proceso coactivo fiscal, en consecuencia se hace y ejecuta el apremio corporal obligado por que no existe aun una cultura de pago en nuestra sociedad, además de no contar con otro medio de coacción para el cumplimiento del cobro de deudas fiscales.
- La inclusión a la ley 1602 y la reposición en el procedimiento coactivo fiscal del apremio corporal otorgaría efectividad al mencionado procedimiento, puesto que sin el apremio corporal, como se ha visto en el trabajo de campo, los procesos coactivos fiscales no tienen la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, es decir la recuperación de los fondos fiscales.
- Debe realizarse la modificación en la ley 1602 solamente incluyendo la excepción del apremio para el cobro de deudas fiscales y restituyendo en el procedimiento coactivo fiscal el apremio corporal para el caso de deudas fiscales.
- La efectividad del proceso coactivo fiscal responde a un mecanismo coercitivo para la recuperación de fondos fiscales, si bien en algunas de las entrevistas no se señala qué instituto o medida reemplazaría al apremio

corporal se muestra la necesidad de medidas atemorizantes similares al apremio corporal.

- El margen ético reñido de instaurar una prisión por deudas no tiene relación con el apremio corporal que es reconocido hasta por el Pacto de San José de Costa Rica como una medida efectiva para el cobro de deudas emergentes de la asistencia familiar.
- La causal jurídica del proceso coactivo fiscal es la responsabilidad civil, que emerge del incumpliendo de deberes del funcionario público ó por el uso indebido de los recursos del Estado, en el caso de particulares, por incumplimiento de contratos al Estado, estas deudas al fisco no comparten la misma naturaleza de las deudas a un particular, pues el patrimonio comprometido es el de la comunidad, por ello se justifica el apremio corporal como medida sólo atemorizante y preventiva por parte del Estado.
- Si bien el cumplimiento de los deberes del ciudadano depende de una buena cultura ciudadana, donde éste deje de ser cliente para ser parte del estado y preserve la propiedad pública y estatal como si fuera suya, mientras se genera una cultura ciudadana se debe continuar con mecanismos como el apremio corporal.

Mediante el giro paraláctico se pudo observar que el apremio corporal no es de la misma naturaleza que la prisión por deudas, que el apremio corporal parece ser una de las pocas medidas efectivas para lograr el pago de sumas de dinero, tan efectivas que, como se señaló ya varias veces, incluso los acuerdos y pactos de Derechos Humanos lo legitiman, si el fin buscado es suficientemente justificado.

En este sentido se fundamenta la necesidad de incluir institutos o mecanismos como el apremio corporal en la Ley 1602, para el cobro de las deudas fiscales con la finalidad de efectivizar el actual procedimiento coactivo fiscal.

### **3.2.1 Explicación Histórica**

El Consenso Washington, término acuñado por John Williamson, del Instituto de Estudios Económicos Internacionales. El Consenso surgió de la conferencia '*Latin American Adjustmen: How Much Has Happened?*', organizada por dicho instituto en noviembre de 1989, que reunió a economistas de ocho países latinoamericanos (Bolivia, México, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela). Se pidió a los participantes que en sus informes nacionales hicieran un examen del nuevo realismo en las políticas económicas de América Latina. La conferencia identificó diez aspectos que sirvieron de base para integrar un amplio consenso en torno a las reformas de política económica que los países deudores debían tener como objetivo. Dichos aspectos son disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria (incluidos los impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria), liberalización financiera, un tipo de cambio competitivo, liberación del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y protección a los derechos de propiedad. Todas estas políticas pueden resumirse en la creencia ciega de que el libre mercado es la clave del desarrollo económico, y que el Estado debe ser mermado y limitado.

Casualmente el garantismo se hace presente en esta coyuntura y desplaza el apremio corporal asimilándolo a la prisión por deudas patrimoniales, descuidando y desnaturalizando el proceso coactivo fiscal.

Se podría decir que es una corriente la que instaura este modelo garantista, el cual ha sido criticado por su falta de adecuación a la realidad político-social del país.

No debe olvidarse que el garantismo supone un verdadero estado cultural de derecho, en el sentido entendido por Häberle (2003), y que la sociedad boliviana es diversa y plural y con una extendida cultura de no pago.

### **3.2.2 Explicación coyuntural**

Por lo señalado en el subtítulo anterior la denominada Ley Blatman ha sido introducida en la coyuntura de reformas neoliberales y garantistas, que privilegian al ser humano individual por encima de la comunidad, y de la fortaleza económica que debería tener un Estado.

### **3.2.3 Explicación actual**

Los últimos 5 años se han caracterizado en Bolivia por una aparición de Movimientos Sociales que demandan una mayor participación del Estado en el cumplimiento de los DESC, es decir en políticas públicas que colaboren a eliminar la brecha de pobreza. En este sentido en Bolivia se ha comenzado un proceso de recuperación del Estado, es decir de la base material estatal para cumplir con Derechos Sociales. Las últimas medidas estatales como la nacionalización de los hidrocarburos han supuesto la recuperación de dineros a favor del Estado fortaleciendo la base material estatal y al propio Estado, entonces es posible prever que un nuevo giro en las normas necesarias para fortalecer económicamente al Estado, puedan suponer la restitución del apremio corporal en el procedimiento coactivo fiscal.

Bolivia vive hoy una restitución de su rol como Estado, y su reinención como Estado Social de Derecho.



### 3.3 PRIORIZACIÓN Y EVALUACIÓN

En una situación de excepción legítima y declarada, como el caso de la restitución del apremio corporal para el cobro de deudas fiscales provenientes de procesos coactivos fiscales, los Estados pueden adoptar medidas que limiten o suspendan el disfrute de ciertos derechos o que se aparten de las normas internacionales en materia de Derechos Humanos. Estas **excepciones** sólo están autorizadas en el grado necesario para atender a la situación y no pueden establecer nunca una discriminación basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión o el origen social.

Toda excepción se ha de notificar al Secretario General de las Naciones Unidas. Ahora bien, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, algunos derechos humanos, que no pueden ser abrogados, no se pueden suspender ni limitar nunca, ni siquiera en condiciones de guerra o de conflicto armado. Figuran entre estos derechos el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la prohibición de la esclavitud o servidumbre y la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Incluso en las condiciones de conflicto armado cuando se aplica el derecho humanitario, la normativa en materia de derechos humanos sigue estando en vigor.

Como puede observarse una limitación al derecho a la libertad (en su sentido absoluto) puede ser dado por las leyes de un Estado. Se había dicho que la libertad es la libertad de las leyes y las normas, las cuales son obligatorias para todos los ciudadanos de un Estado, sin distinción de ninguna naturaleza, esa es también la razón por la cual reza el artículo 32 de la Constitución Política del Estado “nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden ni a privarse de lo que ellas no prohíban”, es decir la libertad es solo una libertad legal, en base a leyes. Se puede restringir la libertad en pos del bien común. Así la presente investigación prioriza el bien común por encima del egoísmo individual,

fundamenta la necesidad de un Estado Social, por encima de un estado liberal, y finalmente recomienda un Estado económicamente sólido, frente a un Estado pequeño y mermado de ideología liberal.

### **3.4 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO**

El trabajo de campo revela los siguientes resultados:

- Los abogados y estudiantes entrevistados revelan en su totalidad que es necesaria la introducción de medidas coercitivas para efectivizar el cobro de deudas estatales en el proceso coactivo fiscal.
- La totalidad de los entrevistados consideran que el actual estado del Procedimiento coactivo fiscal, desde la promulgación de la ley 1602, no cumple con su naturaleza, y que genera en cambio una serie de gastos insulsos al Estado.
- La mayoría de los entrevistas (98% de los entrevistados) está de acuerdo del apremio corporal para deudas provenientes de procesos coactivos fiscales.

Se debe señalar que el conocimiento de los entrevistados en la temática bajo estudio, es cualitativamente apreciable, pues se realizaron las entrevistas a jueces, abogados especializados, Vocales de la Corte Superior, etc., razón por la cual el conjunto de entrevistas puede pasar como una técnica de investigación denominada consulta a expertos.

### 3.5 CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.

- La ley 1602, denominada ley Blatman fue introducida en el periodo de reforma y modernización del estado Boliviano bajo la influencia del Consenso Washington.
- La ley 1602 tiene la influencia del Pacto de San José de Costa Rica ratificado por Bolivia, sin embargo el pacto sólo tolera y justifica el apremio corporal por asistencia familiar y no así por sentencias laborales, siendo esta última una introducción a pedido de las organizaciones de trabajadores aglutinados en la COB.
- El pacto de San José de Costa Rica justifica el apremio corporal en razón de la asistencia familiar, señalando que el fin justifica los medios.
- La ley 1602 conserva aún el apremio corporal para el cobro de las deudas provenientes de la asistencia familiar y la legislación laboral (sentencias laborales).
- La ley 1602 es el instrumento legal de abolición del apremio corporal por deudas patrimoniales, es decir llaga a abolir la posibilidad del apremio corporal para los procesos coactivos fiscales.
- El apremio corporal no comparte la misma naturaleza que la prisión por deudas.
- El apremio corporal para el cobro de deudas fiscales provenientes de procesos coactivos fiscales es de naturaleza distinta del apremio corporal

por deudas patrimoniales ordinarias a particulares o derivada de responsabilidad civil por delitos penales. En el primer caso lo que está en juego es el patrimonio del Estado.

- El apremio corporal es una medida de coerción, prevención, persuasión e intimidación.
- Según el trabajo de campo es necesario introducir algún mecanismo coercitivo para la recuperación de deudas fiscales provenientes de procesos coactivos fiscales, y para dar sentido y efectividad a estos procesos.
- Según el trabajo de campo la restitución del apremio corporal para el cobro de deudas fiscales es una medida necesaria y efectiva.
- Según el trabajo de investigación realizado, el Estado Social de Derecho precisa una base material-económica fuerte para el cumplimiento de distintas obligaciones que provienen de sus fines, como por ejemplo el cubrir los DESC (en estos la educación fiscal, la salud, etc.).
- Según el trabajo de investigación realizado, el actual gobierno ha dado un giro en la concepción del Estado, de un neoliberalismo a la posibilidad de un Estado social de derecho de tendencia neokeynesiana.

## CAPÍTULO IV

### 4.1 PROPUESTA DEL TRABAJO DIRIGIDO

**ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 1602 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1994.**

**ARTÍCULO 1. (Abolición del apremio corporal) Sustitúyase el artículo 6 de la Ley 1602 por el siguiente:**

“**ARTICULO 6º.-** (Abolición del apremio corporal).- En los casos de obligaciones de naturaleza patrimonial, el cumplimiento forzoso de las mismas podrá hacerse efectivo únicamente sobre el patrimonio del o de los sujetos responsables, sin que en ninguno de los siguientes casos sea procedente el apremio corporal del deudor.

Responsabilidad civil derivada de la comisión de hechos ilícitos tipificados como delitos Arts. 334 y 335, costas procesales emergentes de procesos penales Art. 352 del Código de Procedimiento Penal.

Obligaciones tributarias Art. 308 inciso 5) del Código Tributario.

Honorarios profesionales de abogado Arts. 77 y 80 del Decreto N° 16793 de 19 de julio de 1979.

Multas electorales Art. 207 segundo párrafo de la Ley Electoral.

Arresto de los padres por obligaciones emergentes de hechos ilícitos cometidos por sus hijos menores de 16 de años Art. 207 del Código del Menor.

Obligaciones por confección de testimonios y por timbres y certificados de depósito judicial Arts. 242 y 258 numeral 4, del Código de Procedimiento Civil.

Mandamiento de aprehensión Art. 157 A) numeral 4, de la Ley de Organización Judicial.

**ARTÍCULO 2 (Apremio en materia de Seguridad Social, Sentencias Laborales y obligaciones fiscales emergentes de los procesos coactivos fiscales). Sustitúyase el artículo 12 de la ley 1602 por el siguiente:**

**“ARTICULO 12º.-** (Apremio en materia de Seguridad Social, Sentencias Laborales y obligaciones fiscales emergentes de los procesos coactivos fiscales).- Igual tratamiento que en el artículo once, merecerá el apremio previsto por el Código Procesal del Trabajo, las leyes relativas a Seguridad Social, el Decreto Ley N° 14933 elevado a rango de ley por la Ley 1178 de 20 de junio de 1990”.

#### **4.1.1 Viabilidad.**

En razón del cambio de las políticas estatales, es posible considerar que el fortalecimiento económico del Estado pueda suponer la aprobación de una ley similar a la propuesta.

#### **4.1.2 Impacto económico y financiero.**

La recuperación de un importante monto de dinero que a la fecha se encuentra imposibilitada de ejecutar en todas las reparticiones del Estado, mediante el presente anteproyecto de ley, serán recuperados con más eficacia. Así el estado se beneficia no sólo económicamente sino simbólicamente, pues el Procedimiento Coactivo fiscal recupera su razón de ser.

#### **4.1.3 Impacto Institucional.**

El Proceso coactivo fiscal es una instancia jurídica especial creada con el fin de recuperar los fondos fiscales emergentes de la responsabilidad civil establecida por la Ley 1178. La posibilidad de restituir la amenaza del apremio corporal genera el cumplimiento de la finalidad de esta instancia jurídica. Permite afianzar el Estado

de Derecho, y a la vez volver a dotar de coerción a una norma jurídica. No olvidemos que la coerción es inseparable de la noción de Derecho.

#### **4.1.4 Impacto Social y Cultural.**

La restitución del apremio corporal para el cobro de deudas fiscales provenientes de un proceso coactivo fiscal no es una solución al Estado Cultural de Derecho, sin embargo puede cooperar a un respeto más objetivo a las instituciones estatales, asimismo genera un cuidado más prolijo y responsable en el manejo del patrimonio y bienes del Estado.

#### **4.1.5 Impacto Jurídico.**

Primero se fortalece la seguridad jurídica, se traza un camino para el estado de Derecho, claro que debe profundizarse el tema de la educación ciudadana para este último punto. En el tema de la economía jurídica se fortalece la ejecución del proceso coactivo fiscal, puesto que este proceso a la fecha ha dado más gastos al poder judicial y administrativo del estado colocando en entredicho la coercitividad y efectividad de la ley 1178.

### **4.2 MECANISMOS QUE COADYUVEN A LA PROPUESTA.**

- Inicialmente se precisa programas de educación ciudadana dirigidas a los servidores públicos, puesto que la instancia judicial debe ser la última en operar.
- Se debe fortalecer la preparación del código de ética de la función pública.

- Se debe otorgar capacitación a los jueces y operadores jurídicos para la aplicación del apremio corporal en concordancia con el artículo 11 de la ley 1602.

### **4.3 AMENAZAS Y DEBILIDADES.**

Es posible que la primera amenaza sea la aplicación de esta norma en personas que, de manera comprobada, no posean bienes ocultos.

Se puede dar el caso de funcionarios públicos que habiendo realizado descargos oportunos, estos no sean válidos por carecer de algún elemento de forma, por lo que se debe recomendar a los Auditores diferenciar entre hechos de corrupción y errores de forma.

También es posible recibir llamadas de atención de organismos internacionales por no haber adecuado la normativa a los pactos internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, se debe anotar que la llamada de atención sería tanto por los procesos laborales como por los coactivos fiscales.



## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Leyes:**

1. Constitución Política del Estado
2. Gaceta Oficial de Bolivia, de fecha 20 de julio de 1990 Ley N° 1178 “ Ley de Administración y Control Gubernamental”, publicada el 23 de julio de 1990
3. Gaceta Oficial de fecha 15 de diciembre de 1994 Ley N° 1602 “Ley de Abolición de Prisión y del Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales
4. Gaceta Oficial de fecha 29 de septiembre de 1977, D.L. 14933
5. Gaceta Oficial de fecha 1° de abril de 1993 “ Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado. Ley 1473
6. Pacto de San José de Costa Rica.

### **Textos:**

7. Asbún, Jorge. 2004. Derecho Constitucional General. Santa Cruz – Bolivia: Ed.El País.
8. Beccaria. 1979. De los Delitos y las Penas. España: Ed. Alianza
9. Botella, Cañequé y Gonzalo. 1998. El Pensamiento Político en sus textos. España: Ed. Tecnos
10. Dormí Roberto El procedimiento Administrativo, Buenos Aires, Ediciones ciudad Argentina
11. Fernández, Roberto. 1992. FMI, anco Mundial y el Estado Neocolonial. Cochabamba Bolivia: Ed. Tesis UMSS.

12. GUIBERNEAU Montserrat. 1998. Los Nacionalismos, Barcelona- España: Editorial Ariel, segunda edición.
13. Häberle, Meter. 2003. El Estado Constitucional y Cultural de Derecho. México: Ed. UNAM.
14. Hernández y Fernández Sampieri, 1999. Metodología de la Investigación. México: Ed. McGraw Hill.
15. Madueño, Raúl. 2004. Instituciones de Derecho Público. Argentina: Ed. Macchi.
16. Mostajo, Máx. 2005 Introducción al estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. La Paz – Bolivia: Ed. No indica.
17. Orozco, Flavio. 2005. Referencias normativas básicas para el funcionamiento de la organización estatal. La Paz – Bolivia: Ed. Illimani.
18. Osborne, Gaebler. 1994. La Reinención del Gobierno. España: Ed. Paidós.
19. PIEB, 2005. Guía de Presentación de Proyectos de Investigación. La Paz-Bolivia: Ed. PIEB.
20. Recaséns Siches, 1976. Tratado de Filosofía del derecho. México: Ed. Porrúa.
21. Sajama, 1993. Metodología de la Investigación. Argentina: Ed. Pirámide.
22. San Miguel, Erick, 2003. Legislación Administrativa en Bolivia. La Paz – Bolivia: Ed. Universidad Andina Simón Bolívar.

23. Stiglitz, Joseph. 2005. El Malestar en la Globalización. Argentina: Ed. Taurus.

24. Skinner. 2005. El Nacimiento del Estado. España: Ed. Gorla.

25. .Weber, Max. 1969. Economía y Sociedad. México: Ed. FCE.

26. Zizek, Slavoj. 2005. Violencia en Acto. Argentina: Ed. Paidós.

## **ANEXOS**

1.- Treinta y un Formularios de Entrevistas a Funcionarios de la Corte Superior de Justicia, Juzgados Coactivos Fiscales, Contraloría General de la República, Servicio Nacional de Impuestos, Alcaldía Municipal de La Paz, Alcaldía de Sica Sica, Fiscalía, Ministerio de Hacienda, Banco Central de Bolivia, Catedráticos de la UMSA y de la Universidad Católica, Alumnos regulares de la UMSA y de la Universidad Católica