

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



MONOGRAFÍA

**MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL DECRETO LEY
N° 14933 “LEY DE PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL” CON
LA FINALIDAD DE EVITAR LA TRANSFERENCIA
FRAUDULENTE DE BIENES**

Para optar al Título Académico de Licenciatura en Derecho

POSTULANTE:

Univ. PATRICIA AMPARO CARVAJAL CAÑASTO

TUTOR ACADÉMICO:

Dr. HERNÁN MARIO CLAVEL SALAZAR

INSTITUCIÓN:

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ

La Paz – Bolivia

Año 2013

I. ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

Dedicatoria:

A Dios, por ser la fuerza fundamental en este camino, por ser la luz y ser el forjador de mi destino.

A mis padres Max e Irene, por todo el amor, paciencia y ternura que me brindan, dándome fuerzas para continuar adelante.

A Edwin, Olga y Judit, por permitirme ver la vida de una forma diferente...

A aquell@s amig@s que me brindaron amistades sinceras, reales e incondicionales, gracias a las cuales hoy puedo sonreír y decir que todo se encuentra en el lugar y momento indicado.

Gracias a todos ellos hoy puedo decir que Dios lo hizo todo perfecto.

Agradecimientos:

Quiero dar un sincero agradecimiento a todas aquellas personas e Instituciones que fueron mi escuela para la futura carrera de Abogado, gracias a los cuales aprendí a lograr la verdadera eficiencia, que existe un gran contraste de valores y que en esta vida nunca se termina de aprender.

PRÓLOGO

En el marco del Convenio de Cooperación interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y la Universidad Mayor de San Andrés con el objetivo de desarrollar actividades a través de Programas y Proyectos mediante prácticas pre-profesionales en la modalidad de Trabajo Dirigido, en cumplimiento a este convenio Patricia fue asignada al área Coactiva Fiscal demostrando durante el tiempo establecida para sus prácticas atención e interés en aprender, asimilando las observaciones y recomendaciones de manera eficaz y eficiente culminando de manera satisfactoria su práctica pre-profesional. De acuerdo al Reglamento la (el) universitaria(o) al culminar sus prácticas debe elaborar y presentar una monografía en el área en la que ha sido asignada identificado un problema y proponiendo una solución.

Por experiencia propia pude observar que los pasantes de trabajo dirigido, concluido su práctica no tienen identificado el problema por lo tanto no hay propuestas. La Universitaria Patricia Amparo Carvajal Cañasto es la excepción porque elaboro su monografía identificando un problema y proponer una solución. Su compromiso y su dedicación le permitieron desarrollar de manera sistemática y ordenada el presente trabajo, en un área del derecho con matices técnicas pero que la autora supo enfocar con precisión y objetividad.

De la revisión de la monografía podemos observar que no solo tiene un enfoque jurídico sino también contable, recolecto información que materializo en estadísticas, datos que demuestra que el problema en los procesos coactivos fiscales no es en si el proceso, sino los mecanismos que franquea la Ley para recuperar los montos por el daño económico producido al Estado; estableciéndose que estos son insuficientes para tal objetivo.

En una opinión muy personal me animo a afirmar que el legislador al elaborar Normas Jurídicas, de manera malintencionada deja lagunas jurídicas o establece leyes que permite que las personas causen daño económico al Estado, y que después de establecer su responsabilidad a través de Informes de Auditoria debidamente aprobados por el Contralor del Estado, documentos que permite iniciar el Proceso Coactivo Fiscal y dictada la Sentencia y girado el Pliego de Cargo, la institución no puede recuperar los montos porque los coactivados han trasferidos sus bienes a sus familiares y/o terceros de manera fraudulenta, evitando así cumplir con la obligación.

Es así que identifico que la permisibilidad establecida en el párrafo segundo del artículo 28 del Decreto Ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal permite que aquellos funcionarios, ex funcionarios o personas naturales y/o individuales de derecho privado que han manejado o han recibido recursos económicos y financieros del Estado, una vez notificados por auditoria interna de la Institución Publica que sufrió el daño económico, conscientes que son responsables, tienen todo el tiempo para poner a buen recaudo su patrimonio, transfiriendo estos a su cónyuge, hijos o a terceros defraudando la buena del Estado. Por lo que Patricia propone la modificación de ese párrafo para permitir que el Estado pueda recuperar los montos de dinero por el daño económico producido al Estado

En este tiempo de cambios, es importante que las autoridades de la Facultad de Derecho de La Universidad Mayor de San Andrés consideren el presente trabajo para ver la pertinencia de que sea posible, que esta inquietud y trabajo sea plasmada en una tesis para ser propuesta a la Asamblea Plurinacional del Estado.

Para concluir debo felicitar a Patricia por el esfuerzo y la dedicación a su trabajo y las ganas de seguir formándose, al compromiso que asumió y cumplió con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz durante el tiempo que estuvo en ésta. Como su Tutor Institucional no queda más que

manifestarle mi agradecimiento y felicitaciones, es gratificante encontrar en una joven como Patricia que con sus acciones demuestra tener vocación y compromiso con la noble profesión de abogado, en un tiempo en que la sociedad nos asocia con la corrupción, extorsión, engaño y otros por culpa de malos profesionales carentes de vocación que solo buscan lucrar con el dolor y la desgracia. Por último señalarte que se desea suerte al que **NO SABE**, y éxito **AL QUE SABE**, entonces Patricia el deseo mío es de muchos éxitos en la vida profesional y en tu vida en particular; con tus acciones honras a tus padres y tu familia.

ABOGADO JULIO CESAR PRIETO RAMÍREZ

TUTOR INSTITUCIONAL

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

1.	Fundamentación o justificación del tema.....	1
2.	Delimitaciones del tema.....	3
2.1.	Tema o materia.....	3
2.2.	Espacio.....	4
2.3.	Tiempo.....	4
3.	Planteamiento del Problema de la monografía.....	4
4.	Definición de los Objetivos.....	5
4.1.	Objetivo General.....	5
4.2.	Objetivos Específicos.....	5
5.	Estrategia metodológica y Técnicas de investigación monográfica.....	5
5.1.	Métodos.....	5
5.1.1.	Métodos Generales.....	5
5.1.2.	Métodos Específicos.....	6
5.2.	Técnicas.....	7

II. DESARROLLO DE LA MONOGRAFÍA

TÍTULO I: ANTECEDENTES

CAPÍTULO I: DIAGNÓSTICO GENERAL.....	8
1. Marco Institucional.....	8
2. Marco Teórico.....	9
3. Marco Histórico.....	10
4. Marco Estadístico.....	14
4.1. Datos estadísticos obtenidos del Archivo del G.A.M.L.P.	14
4.2. Datos estadísticos obtenidos de encuestas a Autoridades Judiciales.....	18
5. Marco Conceptual.....	21
6. Marco Jurídico Vigente.....	24
6.1. Constitución Política del Estado Plurinacional.....	24

6.2.	Decreto Ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.....	28
6.3.	Ley N° 1178 Ley SAFCO.....	31
6.4.	Decreto Supremo 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.....	33
6.5.	Ley N° 1777 Ley de Sistema de Control Fiscal.....	36
6.6.	Decreto Ley 12760 Código de Procedimiento Civil.....	37
6.7.	Ley N° 004 de 31/03/2010 Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.....	38

CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA.....39

TÍTULO II: DESARROLLO DEL DIAGNÓSTICO DEL TEMA

CAPÍTULO I: EL PROCESO COACTIVO FISCAL.....	41
1. El Proceso.....	41
2. Coactivo.....	41
3. Fiscal.....	42
4. Fisco.....	42
5. Proceso Coactivo Fiscal.....	45
6. Jurisdicción y Competencia.....	45
7. Atribuciones de los Juzgados Administrativos Coactivo Fiscales.....	45
8. Departamento Técnico.....	45
9. El Proceso Coactivo Fiscal y la revisión de expedientes.....	46
9.1. La Demanda.....	47
9.2. Resolución y Nota de Cargo.....	47
9.3. Excepciones.....	48
9.4. Tercería.....	49
9.5. Resolución (Sentencia) y Pliego de Cargo.....	49
9.6. Calculo de Intereses.....	50

9.7.	Apelación y término.....	50
9.8.	Recursos de Nulidad y Casación.....	51
10.	El origen de las obligaciones coactiva fiscales.....	52
11.	Vías que brinda el procedimiento para asegurar el cumplimiento de una obligación coactiva: Las Medidas Precautorias.....	53
11.1.	Definición.....	54
11.2.	Requisitos para que procedan las medidas precautorias.....	55
11.3.	Características de las medidas precautorias.....	56
11.4.	Oportunidad para interponerlas.....	57
11.4.1.	Solicitud antes de la demanda.....	57
11.4.2.	Solicitud junto a la demanda.....	58
11.5.	Recursos que permiten y efectos.....	58
11.6.	Clases de Medidas Precautorias.....	58
11.6.1.	Retención de pagos que deban realizar terceros privados.....	58
11.6.2.	Prohibición de participar en los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios.....	58
11.6.3.	Retención de fondos.....	59
11.6.4.	Retención de haberes.....	59
11.6.5.	La anotación preventiva.....	59
11.6.6.	El embargo preventivo.....	60
11.6.7.	Secuestro judicial.....	61
11.6.8.	Hipoteca Legal.....	61
11.6.9.	No solvencia.....	61
11.6.10.	La intervención judicial.....	62
11.7.	La prohibición de innovar y contratar sobre determinados bienes.....	62
11.8.	Otras medidas precautorias.....	62
12.	Como ejecutar el cobro de una acreencia coactiva fiscal.....	65

CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO LEY 14933 LEY DE PROCEDIMIENTO

COACTIVO FISCAL	67
1. La Función Pública.....	67
2. Responsabilidad civil por la función pública y Ley de Sistema de Control Fiscal.....	69
2.1. Preceptos para la determinación de Responsabilidad Civil.....	71
2.2. Sujetos de Responsabilidad Civil.....	72
2.3. Determinación de la Responsabilidad Civil.....	72
2.4. Plazo de prescripción de la Responsabilidad Civil.....	72
3. Emisión de instrumentos con fuerza coactiva.....	72
3.1. Contratos Administrativos.....	72
3.2. Informe de Auditoría Preliminar	73
3.3. Procedimiento de aclaración del Informe de Auditoría: Informe Complementario.....	73
3.4. Dictamen de Responsabilidad Civil.....	74
4. Conocimiento del coactivado de la futura acción coactiva fiscal y transferencia fraudulenta de bienes en favor de familiares o terceros.....	75
4.1. Demora en la emisión de instrumentos con fuerza coactiva.....	76
4.2. Irrecuperabilidad de la obligación emergente del daño económico causado al Estado y la transferencia fraudulenta de bienes.....	77
4.3. Casos de coactivados insolventes en procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.....	78
Caso 1: Manuel Fernando Monroy Chazarreta.....	79
Caso 2: Daniel Quevedo Villagómez.....	80
Caso 3: Luis Alberto Valle Ureña (Chito Valle).....	81
CAPÍTULO III: PARTE PROPOSITIVA	82
Propuesta legal para la modificación del párrafo segundo del artículo 28 de la ley de procedimiento coactivo fiscal.....	83
Ley de modificación al sistema normativo coactivo fiscal.....	83
Exposición de motivos.....	83
Proyecto de Ley.....	84

III. ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

1.	Conclusiones críticas.....	86
1.1.	Conclusiones generales.....	86
1.2.	Conclusiones con relación a los objetivos.....	87
2.	Recomendaciones y sugerencias.....	90
3.	Índice de nombres o de cuadros.....	91
4.	Apéndices o anexos.....	91
4.1.	Informes emitidos por diversas instituciones acerca de la insolvencia de los coactivados.....	91
4.2.	Flujo de procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.....	99
5.	Bibliografía.....	100

INTRODUCCIÓN

El proceso coactivo fiscal tiene como finalidad la recuperación del daño económico causado al Estado de aquellas personas a las que se atribuye la responsabilidad civil, sea en cumplimiento de funciones o durante el cumplimiento de un contrato.

Es así que el Poder Legislativo, actual Órgano Legislativo promulgó una serie de normas para lograr tal objetivo, entre ellos: el Decreto Ley 14933, la Ley SAFCO y su Decreto Reglamentario, Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz y nuestra actual Constitución Política del Estado Plurinacional. Sin embargo estas normas no son suficientes para la recuperación del daño económico, pues en estrados se evidencia que solo un aproximado 30% de los procesos tienen los resultados esperados, el restante 70% continúan en tramitación o se encuentran paralizados en razón que no existe otros mecanismos para la recuperación del daño civil.

Ante esta situación, es necesario replantear nuevas formas de recuperación de las deudas que provocan un daño emergente y lucro cesante. Entre estas formas se encuentra esta propuesta: la modificación del párrafo segundo del Decreto Ley 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, que actualmente considera fraudulenta la transferencia de bienes del coactivado si se hubiere realizado 6 meses antes del acto del que emerge la acción coactiva fiscal, es decir, la demanda. En este caso, el coactivado conoce de la futura acción coactiva fiscal mucho más antes que los 6 meses establecidos en la norma, incluso años anteriores, teniendo la oportunidad de transferir sus bienes y haciéndole en el completo margen de la legalidad, teniendo como consecuencia un proceso coactivo fiscal sin patrimonio sobre el que pudieran recaer las medidas precautorias, más aún en los casos en que un solo coactivado tiene diversos procesos al haber dispuesto arbitrariamente del patrimonio de la Entidad Pública en desmedro del Estado, evidenciándose de esta situación su mala fe y su falta de compromiso con su Institución. Es necesario establecer un nuevo parámetro de referencia para la consideración de transferencia fraudulenta de bienes del coactivado.

1. FUNDAMENTACIÓN O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El Estado a través del Órgano Legislativo tiene las atribuciones de dictar, interpretar y modificar leyes, que regulan las relaciones que se desenvuelven dentro la sociedad. La Ley SAFCO N° 1178 de 20 de julio de 1990 crea la jurisdicción coactiva

fiscal en el Órgano Judicial del Estado, y se eleva a rango de Ley el Decreto Ley 14933 de 29 de septiembre de 1977 en lo correspondiente al Procedimiento Coactivo Fiscal.

La jurisdicción coactiva fiscal tiene la función de conocer todas las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos, de los distintos entes de derecho público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades exclusivamente civiles, con el objetivo de lograr la recuperación de la obligación emergente del daño económico producido al Estado.

Entre estos entes de derecho público se encuentra el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (G.A.M.L.P) , que previo proceso administrativo interno o seguido por la Contraloría General del Estado, inicia la acción coactiva fiscal a los funcionarios, ex-funcionarios municipales, o personas de derecho privado que percibieron indebidamente montos de dinero provenientes de recursos propios de la entidad.

Durante el tiempo desempeñado con funciones de Asistente Legal del Área Coactivo Fiscal de la Unidad de Procesos Jurisdiccionales dependiente de la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se pudo evidenciar que existen alrededor de 720 procesos coactivo fiscales que datan incluso del año 2000, de los cuales se recuperó la obligación de los coactivados en mucho menos de la cuarta parte de ellos, teniendo diferentes causas: carga procesal, retardación de justicia, falta de seguimiento continuo a los procesos, insolvencia de los coactivados, etc.

En el caso de la insolvencia de los coactivados, en ciertos casos no cuentan con un patrimonio sobre el que recaiga la obligación económica a favor del G.A.M.L.P., en otros, resulta inexplicable esta situación, puesto que siendo personas con una larga trayectoria social y política no cuentan con bienes muebles, inmuebles o cuentas, y ello se evidencia de los informes emitidos por las diversas instituciones que registran derecho propietario.

Por otro lado, esta insolvencia se debe también a que en diferentes procesos se demora bastante tiempo en el inicio de la acción coactiva fiscal y la notificación al/los coactivado/s, fecha en la cual transfiere sus bienes “legalmente” pues conociendo que en su contra recae una obligación emergente del daño económico que causó a la entidad coactivante y que en su contra existen indicios de responsabilidad civil, tiene la intención de liberarlos de posibles anotaciones preventivas o embargos propios de la acción coactiva fiscal, transfiriendo su patrimonio a terceros.

Esta demora tiene como antecedente el proceso administrativo previo a la acción coactiva fiscal: inicialmente se reconocen a los responsables con un proceso interno de auditoría, posteriormente la Contraloría General de la República emite un informe preliminar y luego un informe complementario, resultando de estos el Dictamen de Responsabilidad Civil. Es decir, existe bastante tiempo para que el futuro coactivado realice la transferencia fraudulenta de sus bienes, y esta acción sea “legal”, asumiendo este carácter por la permisibilidad del párrafo segundo Artículo 28 del decreto ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal que establece: “Se presume *juris tantum* fraudulenta la transferencia de los bienes del coactivado, realizada dentro de los seis meses anteriores a la fecha del acto que hubiere dado lugar a la acción coactiva”.

Es casos específicos, donde el Gobierno Autónomo Municipal es parte coactivante, y personas como Manuel Monroy Chazarreta, Daniel Quevedo, Luis Alberto Valle y otros, son coactivados que adeudan a esta institución millones de dólares por daño económico al Estado, al momento de la emisión de informes por las entidades que registran derecho propietario, se evidencia que estas personas no cuentan con un patrimonio sobre el cual pueda recaer la obligación emergente de la acción coactiva fiscal, situación que se presume se deba a que los mismos hayan transferido su patrimonio a familiares y/o terceros a momento haber conocido sus indicios de responsabilidad civil con su notificación con el informe preliminar emitido por la Contraloría General de la República, dando es tiempo suficiente para que realicen esta acción antes del inicio de la acción coactiva fiscal.

Por tanto, es necesario proponer la modificación de esta norma y su permisibilidad, estableciendo un nuevo criterio, ***dejando de tomar en cuenta como referencia el inicio de la acción coactiva fiscal, sino el inicio del proceso de auditoría y la notificación al coactivado con el informe preliminar.***

2. DELIMITACIONES DEL TEMA

2.1. Tema o materia

La presente investigación, en cuanto a la temática será enfocada desde el punto de vista jurídico – propositiva, en razón que al final se pretende elaborar una propuesta de modificación a una norma existente, en base a los elementos a encontrarse en la presente investigación, también se aplicará la investigación jurídico – exploratoria, pues la misma podrá ser el camino para el trabajos investigativos más profundos.

Por otro lado, en lo que refiere a las temáticas específicas del derecho, la presente investigación se circunscribirá en el ***Derecho Público – Área Coactivo Fiscal***, área que no está expresamente desarrollado en la doctrina, pero en la parte práctica de este área se evidencia que la misma tiene gran alcance pues tiene su propia jurisdicción y competencia. Asimismo necesita de una mejor atención del Estado para garantizar la recuperación de montos ocasionados por daño económico.

2.2. Espacio

La presente investigación estará delimitada espacialmente en la ciudad de La Paz, específicamente en los Juzgados 1º y 4º Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario donde se tramitan los procesos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, siendo los mismos alrededor de 300 procesos en contra de ex funcionarios municipales.

Asimismo, la presente investigación pretende la modificación de una Ley que tendrá alcance positivo a nivel nacional, pues será aplicada en todas las instituciones estatales que sean parte de cualquier proceso coactivo fiscal.

2.3. Tiempo

El estudio a realizar será comprendido desde el 2005, pues en el Área Coactivo Fiscal de la Unidad de Procesos Jurisdiccionales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz se tienen archivos de procesos que datan de ese año, de los cuales de algunos de ellos aún no se recuperó monto alguno, aun encontrándose en ejecución de fallos; no existen bienes sobre los que pueda recaer las medidas precautorias pues en algunos casos, los coactivados realizaron la transferencia fraudulenta de sus bienes incluso antes que se inicie las acciones coactiva fiscales.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFÍA

¿La permisibilidad del segundo párrafo del Artículo 28 del Decreto Ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal será la causante para que los coactivados tengan el tiempo suficiente para transferir sus bienes y tengan como consecuencia que las Entidades Públicas coactivantes como el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz no puedan recuperar la obligación emergente del daño económico ocasionado al Estado?

4. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

4.1. Objetivo general

- Proponer la modificación el párrafo segundo del Artículo 28 del Decreto Ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

4.2. Objetivos específicos

- Identificar la relación existente entre la mínima recuperación de obligaciones emergentes por daño económico al Estado con la transferencia fraudulenta de patrimonio por los coactivados dentro los procesos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

- Interpretar los datos obtenidos de la relación estadística de los procesos coactivo fiscales tramitados en los Juzgados 1º y 4º Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario en lo que refiere a la recuperación de obligaciones emergentes de daño económico en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- Explicar la relevancia jurídica de la propuesta de la investigación, sus alcances para el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y para todas las entidades que son parte de los procesos coactivo fiscales.

5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

5.1. Métodos

5.1.1. Métodos generales

Entre los métodos generales a aplicar en el transcurso de la investigación, están:

Método científico, como en toda investigación, se requiere orden y sistematización en todo momento, y para ello, el método más importante será este que está conformado por un conjunto de pasos (Percepción de una dificultad, identificación y definición de la dificultad, solución propuesta para el problema, deducción de las consecuencias de las hipótesis, verificación de la hipótesis), que se deben dar para descubrir nuevos conocimientos en este caso profundizarlos, y tiene las siguientes características: la verificación empírica, experimentación controlada, búsqueda de generalizaciones más amplias, se fundamenta en un cuerpo de generalizaciones ya existentes, va más allá de los hechos, es objetivo y es fáctico.

El **método inductivo**, toda vez que partiremos de situaciones particulares que se presentan en los diferentes procesos coactivos fiscales donde el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz forma la parte coactivante, para posteriormente generalizarlas y evidenciar que son una realidad general.

Asimismo se utilizará el **método analítico – sintético**, mediante el análisis de los procesos coactivo fiscales donde se hace difícil la recuperación del daño económico, para luego sistematizar los datos obtenidos y proponer la modificación de la norma jurídica de aplicación general en la sociedad.

A través del **método estadístico** se recolectarán, analizarán e interpretarán datos para luego establecer conclusiones relevantes para el tema de investigación.

5.1.2. Métodos específicos

Los métodos específicos a utilizarse son:

A fin de averiguar cuál fue la voluntad del legislador para establecer disposiciones legales como el Artículo 28 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, se utilizará el **método exegetico**.

Con la finalidad de encontrar el interés jurídicamente protegido de las normas coactivo fiscales, se utilizará el **método teleológico**, y a partir de ello establecer la naturaleza socio jurídica de la recuperación del daño económico al Estado.

Con el fin de regular jurídicamente la recuperación EFECTIVA del daño económico causado al Estado por ex funcionarios municipales y en general de ex funcionarios públicos, se utilizará el **método de las construcciones jurídicas**.

5.2. Técnicas

Se realizará una **investigación bibliográfica y observación documental** de documentos, libros, revistas, artículos, investigaciones, con la finalidad de verificar el desarrollo de esta área del derecho e identificar su trascendencia a nivel económico, jurídico y social, tanto para las entidades coactivantes como para el Estado.

Asimismo, con el fin de conocer la realidad presentada en los Juzgados Primero y Cuarto Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario de la ciudad de La Paz, respecto a la recuperación efectiva de los montos adeudados a las entidades coactivantes por parte de sus ex funcionarios que percibieron montos de dinero ilegítimamente,

se realizará una investigación experimental a través de una **encuesta** a quienes administran la justicia en la ciudad de La Paz.

También se utilizará la técnica de **recolección de datos estadísticos**, realizando la investigación estadística de los procesos coactivo fiscales del G.A.M.L.P. que se tramitan en los Juzgados 1º y 4º Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, para luego analizarlos, interpretarlos y presentarlos mediante cuadros estadísticos.

I. DESARROLLO DE LA MONOGRAFÍA

TÍTULO I ANTECEDENTES

CAPÍTULO I DIAGNÓSTICO GENERAL

7. MARCO INSTITUCIONAL

De conformidad al Artículo 66 y 71 del Reglamento de Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana concordante con el Reglamento de Modalidad de

Graduación – Trabajo Dirigido de la Carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, se cumplió con todos los requisitos de postulación como consta en el file personal; a este efecto se ha procedido a registrar la misma de conformidad con la Convocatoria N° 24/2012 de 4 de abril de 2012, en la Dirección de Carrera y previa solicitud, el Señor Director, mediante Auto de fecha 16 de abril de 2012 y Resolución Honorable Consejo Facultativo N° 0680/2012 de 17 de abril de 2012 aprueba la solicitud para acceder a Trabajo Dirigido como una modalidad de graduación para obtener el grado académico de Licenciatura en Derecho, debiendo desempeñar funciones en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, asimismo designándose al Dr. Hernán Mario Clavel Salazar como Tutor Académico para realizar el correspondiente seguimiento académico.

La Institución indicada mediante CITE D.G.R.H. – U.D.E.P. – N° 289/2012 designó la Dirección Jurídica – Unidad de Procesos Jurisdiccionales como lugar donde se desempeñó funciones de Asistente Legal del Área Coactivo Fiscal por el lapso de 8 meses cumplidos a la fecha.

El Área Coactivo Fiscal tiene como objetivo principal la recuperación efectiva de los montos adeudados por los coactivados que causaron daño económico al municipio, debiéndose esto a las causales estipuladas en el Artículo 77 de la Ley de Sistema de Control Fiscal (defraudación de fondos públicos, falta de rendición de cuentas con plazos vencidos de sumas recibidas, falta de descargo de valores fiscales, percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones análogas con fondos del Estado, incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, apropiación de activos y bienes del Estado).

8. MARCO TEÓRICO

Escuela Positivista: Hans Kelsen, precursor del "positivismo jurídico" establece que esta teoría jurídica concibe únicamente como "derecho" al derecho positivo, esto es, al derecho producido por actos de voluntad del hombre.

Para este autor, existirían las siguientes consecuencias del positivismo jurídico:

- a) La distinción entre el derecho y la moral, como dos mandatos sociales diferentes, y la distinción consiguiente entre derecho y justicia por entender que la justicia es el modo como la moral se proyecta en el campo del derecho.
- b) La idea de que todo derecho es establecido por quienes se hallan autorizados para producir normas jurídicas debe corresponder a la exigencia política y jurídica de la previsibilidad de la decisión jurídica y a la exigencia de la seguridad jurídica.
- c) Positivismismo Lógico, llega a la conclusión de que la ciencia jurídica al ocuparse de lo mandado jurídicamente es una ciencia normativa, la cual para mantenerse dentro de los límites científicos aspira a librar a la ciencia jurídica de elementos extraños, de juicios que no sea normativos, construyendo así la Teoría Pura del Derecho.

La ciencia positiva es una disciplina en la que no se analizan las causas, sino sólo leyes llegando a constituir, crear el ordenamiento jurídico compuesto por la norma jurídica que poseen precisión, certeza, respecto a cada tema legislado, atendiendo de esta forma a los requerimiento de la sociedad.

Bajo esta doctrina jurídica, en el área coactivo fiscal, en la práctica se evidencia la necesidad de reformular el conjunto de normas jurídicas que regulan el procedimiento coactivo fiscal, tanto desde el inicio de la demanda como hasta la conclusión del proceso, norma que se establece en el tronco principal para la recuperación efectiva de montos adeudados por daño económico causado al Estado por aquellos coactivados que ilegítima e ilegalmente percibieron montos de dinero. Como por ejemplo sucede con aquellos coactivados que encontrándose en cargos altos de poder disponen libre y arbitrariamente los recursos económicos de las instituciones que representan, transgrediendo moral y económicamente al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Es decir, el conjunto de normas existentes que constituyen el Derecho Positivo, son insuficientes para lograr el objetivo principal del proceso coactivo fiscal, debiendo adecuarse a la realidad social y económica.

9. MARCO HISTÓRICO

El proceso coactivo fiscal tiene como antecedente la creación de la Contraloría General de la República, institución que entra en funcionamiento y a partir de entonces se genera un conjunto de normas para el desarrollo de sus actividades, entre ellas, la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal:

El Tribunal Nacional de Cuentas fue creado en 1883, con la finalidad de controlar fondos públicos. 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:

- Supervigilar 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 auditoría 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 auditoría 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 auditoría 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

La 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 Auditoría 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 interno¹.

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz da inicio a los procesos coactivo fiscales desde el año 1992, iniciados en el anterior régimen donde el emisor de las notas de cargo es la Contraloría General, pasando posteriormente la tuición de tramitar dichos procesos a los Juzgados Administrativo coactivo fiscal y tributario.

10. MARCO ESTADÍSTICO

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es parte coactivante de diferentes procesos coactivo fiscales iniciados de conformidad con el Artículo 77 de la Ley de Sistema de Control Fiscal que establece las causales para el inicio de las acciones coactiva fiscales. Si bien las acciones judiciales están iniciadas, de la revisión de los procesos se evidencia que son muy pocos aquellos donde se recuperó el monto económico causado al G.A.M.L.P., en razón de diferentes situaciones: falta de seguimiento por la entidad coactivante, falta de celeridad de los procesos, falta de

¹ www.contraloria.gob.bo

ubicación de los coactivados por no encontrar su domicilio, o también la transferencia fraudulenta de bienes muebles, inmuebles y cuentas de aquellos coactivados que malversaron fondos municipales en cantidades millonarias.

10.1. Datos estadísticos obtenidos del Archivo del G.A.M.L.P. (GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ)

Para dar inicio a la presente investigación, se recopiló los datos actualizados hasta el 31 de diciembre de 2012²:

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, cuenta con 391 procesos coactivo fiscales que se tramitan en los Juzgados 1° y 4° Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, de los cuales solo 25 se encuentran concluidos y 366 continúan en proceso:

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ			
Procesos Coactivo Fiscales			
JUZGADO	Procesos activos	Procesos concluidos	TOTAL
Juzgado 1° A.C.F.Y.T.	178	13	191
Juzgado 4° A.C.F.Y.T.	188	12	200
TOTAL	366	25	391

Cuadro N° 1

Asimismo, del total de procesos coactivos (entre concluidos y activos) se logró la recuperación efectiva del monto adeudado en 53 procesos:

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ	
Procesos Coactivo Fiscales	
Montos recuperados por daño económico causado al Estado	

²GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Informe mensual Diciembre de 2012 – Procesos Coactivo Fiscales. Unidad de Procesos Jurisdiccionales. La Paz. 2012.

JUZGADO	Cantidad de procesos activos	Cantidad de procesos concluidos	TOTAL
Juzgado 1° A.C.F.Y.T.	19	9	28
Juzgado 4° A.C.F.Y.T.	16	9	25
TOTAL	35	18	53

Cuadro N° 2

Es decir, se recuperó efectivamente el monto adeudado por los coactivados en el 12% del total de los procesos:

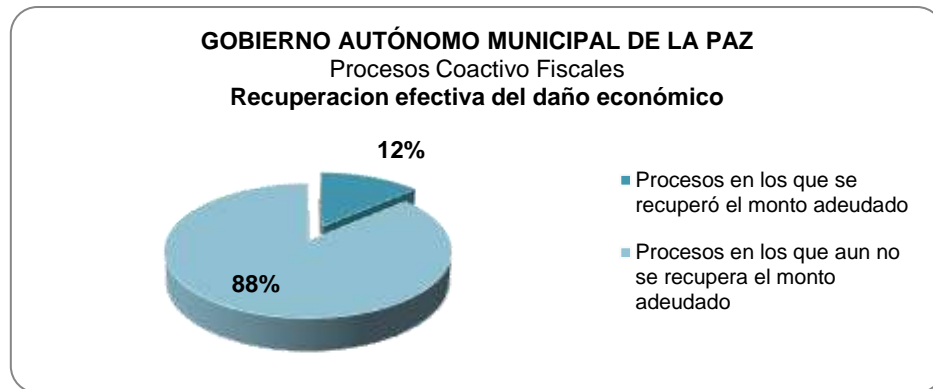


Gráfico N° 1

Por otro lado, del total de procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz que se tramitan en los Juzgados 1° y 4° Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario que se encuentran activos (366), son 113 los que se encuentran en ejecución de fallos, los restantes 253 procesos aun no cuentan con pliego de cargo ejecutoriado por diferentes razones, entre ellas, que los coactivados cambiaron de domicilio y no pueden ser habidos, también habiéndose tomado conocimiento del ultimo domicilio conforme informe emitido por el Servicio General de Identificación Personal, los coactivados no viven en el mismo o aun no fueron notificados, o también por defunción:

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ

Procesos Coactivo Fiscales Procesos en ejecución de fallos	
JUZGADO	Procesos activos en ejecución de fallos
Juzgado 1° A.C.F.Y.T.	59
Juzgado 4° A.C.F.Y.T.	54
TOTAL	113

Cuadro N° 3

En lo que refiere a la ejecución de medidas precautorias como acción previa a la recuperación del daño económico en el Estado se establecen los siguientes datos:

Del total de 178 procesos activos que se tramitan en el Juzgado 1° A.C.F.Y.T., en 44 de ellos se dispuso la medida precautoria que hasta la fecha no fue efectiva por la falta de bienes de propiedad de los coactivados sobre los que pudiera recaer la acción coactiva fiscal, 16 de ellos tienen la medida precautoria efectiva:

JUZGADO 1° ADMINISTRATIVO COACTIVO FISCAL Y TRIBUTARIO Procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz Medidas precautorias			
INSTITUCIÓN	Medida precautoria dispuesta	Medida precautoria efectiva	TOTAL
Derechos Reales	23	2	25
Organismo Operativo de Tránsito	13	4	17
ASFI	7	1	8
COTEL	1	9	10
TOTAL	44	16	60

Cuadro N° 4

Del total de 188 procesos activos que se tramitan en el Juzgado 4° A.C.F.Y.T., en 37 de ellos se dispuso la medida precautoria que hasta la fecha no fue efectiva por la falta de bienes de propiedad de los coactivados sobre los que pudiera recaer la acción coactiva fiscal, 21 de ellos tienen la medida precautoria efectiva:

JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO COACTIVO FISCAL Y TRIBUTARIO Procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz Medidas precautorias			
INSTITUCIÓN	Medida precautoria dispuesta	Medida precautoria efectiva	TOTAL
Derechos Reales	26	2	28
Organismo Operativo de Tránsito	9	2	11
ASFI	2	0	2
COTEL	0	17	17
TOTAL	37	21	58

Cuadro N° 5

Con los datos expuestos anteriormente, se puede establecer que la recuperación del monto adeudado en los procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es inferior con relación a los procesos activos, asimismo las medidas precautorias que tendrían que ser la garantía para la efectivización de la recuperación también es mínimo (32%), pues en muchos de los casos los coactivados no tienen bienes sobre los que pueda recaer la acción coactiva fiscal.

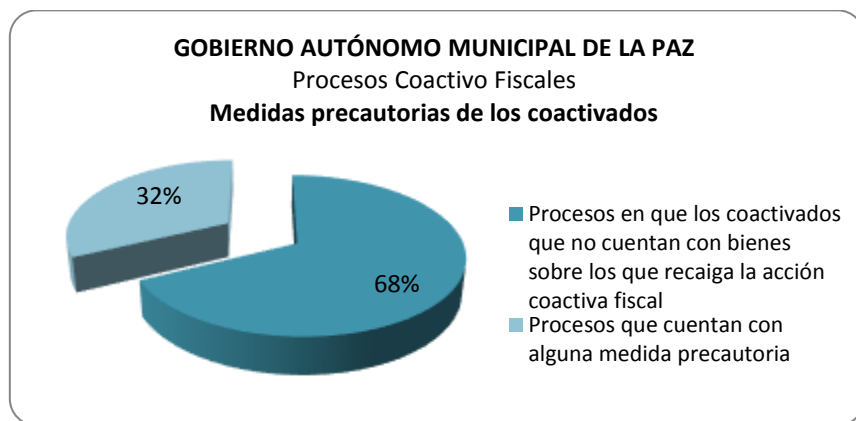


Gráfico N° 2

10.2. Datos estadísticos obtenidos de encuestas a Autoridades Judiciales

Asimismo, de una encuesta realizada a Autoridades Judiciales: Jueces, Secretarios, Oficiales de Diligencias y Auxiliares de los Juzgados 1° y 4° Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, quienes son los que conocen directamente la totalidad de los procesos que se tramitan en sus juzgados de diferentes Entidades Públicas, palpan la recuperación efectiva del monto adeudado al Estado, se pudo extraer diferentes datos que son de relevancia para la presente investigación monográfica:

Las Autoridades Judiciales y personal subalterno opinan que la recuperación del daño económico en los procesos coactivo fiscales de todas las Entidades Públicas tramitadas en sus Juzgados se debe a diferentes razones:

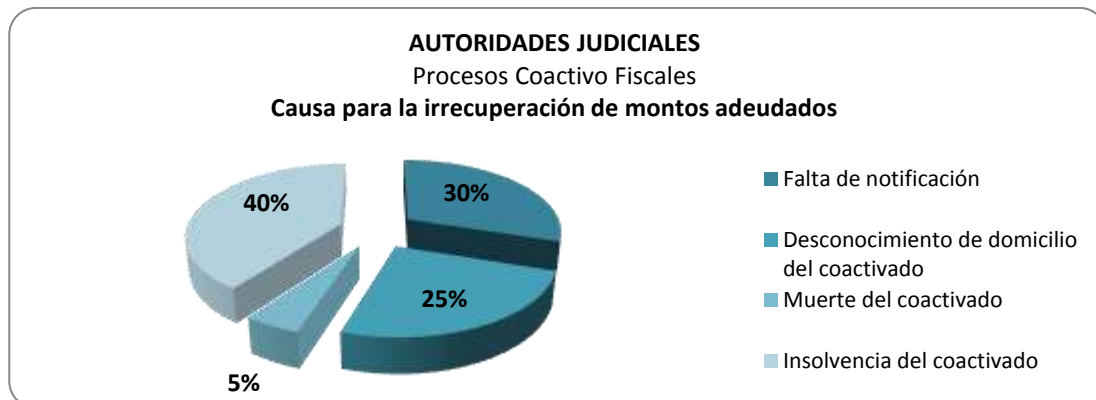


Gráfico N° 3

De estos datos se infiere que en el 40% de los procesos coactivo fiscales que se tramitan en estos Juzgados, las Autoridades Judiciales se encuentran ante un coactivado insolvente, que no puede liberarse de la acción coactiva fiscal, y cuyo patrimonio sobre el que se pueda ejecutar alguna medida precautoria del proceso es nulo.

En el caso de la insolvencia de los coactivados, que corresponde al 40% del total de procesos no recuperados, existen diferentes razones para esta situación,

relacionadas dos de ellas a la transferencia de bienes de los coactivados que conocen que en su contra existe una acción coactiva fiscal:

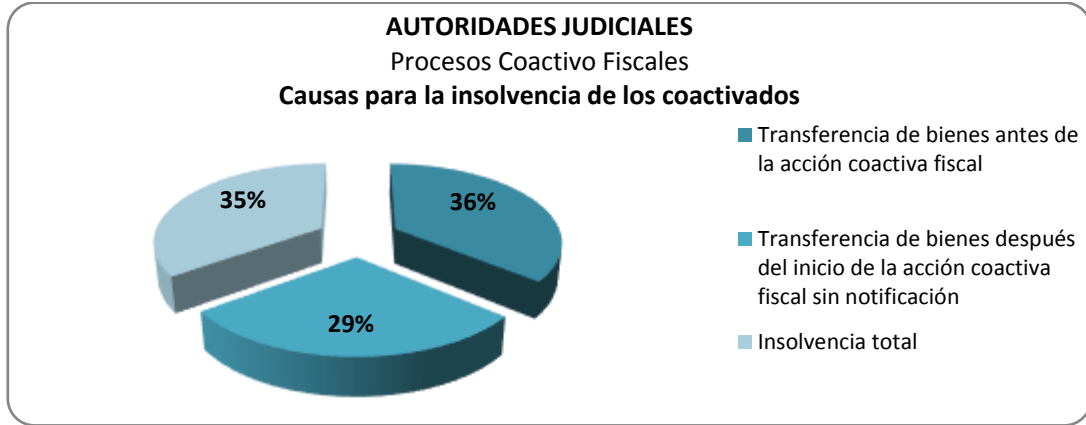


Gráfico N° 3

De este dato obtenido, se evidencia que 65% de los procesos los coactivados si transfieren sus bienes en cuanto tienen conocimiento de la acción coactiva fiscal, porcentaje del cual el 36% realiza esta acción mucho antes de la acción coactiva fiscal, llegando a ser un coactivado insolvente para el inicio de la demanda.

Por último, frente a la situación de si se hicieron las acciones necesarias para evitar la transferencia del patrimonio de los coactivados a familiares y/o terceros por parte de las Autoridades Judiciales, las respuestas fueron las siguientes:

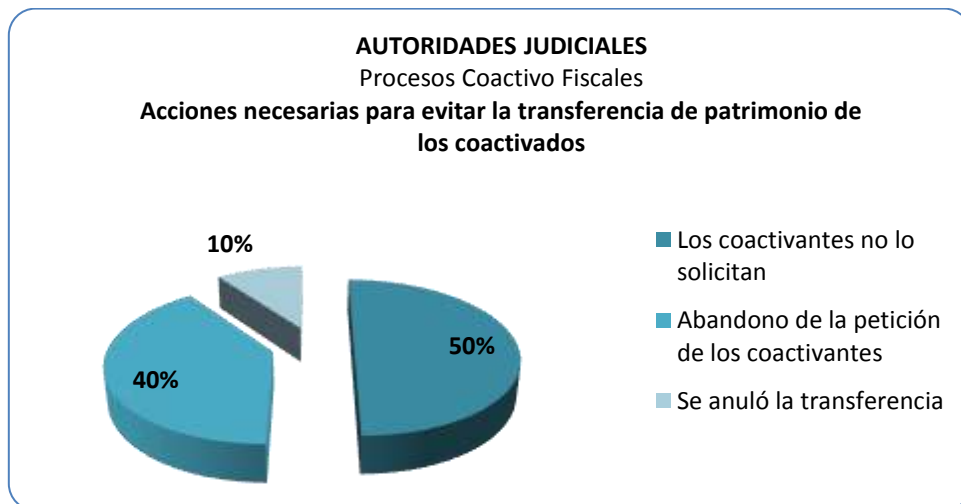


Gráfico N° 5

De estos datos se concluye que existe falta de compromiso de las Entidades Públicas para la recuperación del daño económico, pues solo en el 10% se puede consolidar la reversión del patrimonio a propiedad del coactivado anulándose la transferencia fraudulenta; en el restante 90% no se obtienen resultados.

Sin embargo, parte de ello también es atribuible a la insolvencia de los coactivados ante la acción coactiva fiscal, razón por la que tampoco se puede recuperar el patrimonio del Estado que se encuentra como lucro cesante.

11. MARCO CONCEPTUAL

Proceso: Deriva del latín “processus” donde significa, avanzar, marchar hacia un fin determinado, no se da una sola vez, sino a través de varios momentos, dentro de la terminología jurídica se lo utiliza como sinónimo de proceso judicial donde es básicamente la exigencia constitucional para el desarrollo rogado de la jurisdicción. El proceso sirve a la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello.³

Coactivo: El significado jurídico según Cabanellas nos dice que coactivo es apremiar u obligar, eficaz para forzar o intimidar; y consiste en medidas inmediatamente efectivas para asegurar el cumplimiento de una decisión o de obligación, ahí radica la particularidad del proceso, ya que permite al estado cobrar, recuperar sus acreencias, bienes y valores de manera expeditiva quedando totalmente desvirtuado con la abolición del apremio corporal por obligaciones patrimoniales, que le resta efectividad.⁴

³Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires: Editorial Atalaya.

⁴CABANELLAS, De las Cuevas Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”. Buenos Ares: Editorial Eliasta; 2005. Pág. 72

Fiscal: El fiscal (agente fiscal, agente del Ministerio Público, procurador fiscal o promotor fiscal) es el funcionario público (magistrado en algunos países), integrante del Ministerio Público, que lleva materialmente la dirección de la investigación criminal y el ejercicio de acción penal pública; es decir, es a quien corresponde desempeñar directa y concretamente las funciones y atribuciones de éste, en los casos que conoce.⁵

Fisco: La rama del conocimiento económico que tiene por objeto el estudio del sector público o economía pública, que comprende la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los ingresos y gastos públicos.⁶

La administración fiscal es el conjunto de órganos de la administración de un Estado encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que dicho Estado gestiona y recauda los tributos, englobando tanto los ingresos como los gastos, lo cual supone tanto la planificación de los tributos y demás ingresos del estado (precios públicos, loterías, sanciones, etc.), como la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el órgano correspondiente.

Presunción Juris Tantum: Lo que resulta del propio derecho; mientras el derecho no sea controvertido. Se designa así las presunciones legales contra las cuales cabe prueba en contrario⁷.

Transferencia: Transmisión de propiedad o posesión. Remisión de fondos de una cuenta a otra, sea de la misma persona o de diferentes. Cambio de un asiento o partida de unos libros, cuentas o titulares a otros⁸.

Fraudulenta: En forma engañosa, con abuso de confianza, actuando contrariamente a la verdad o a la rectitud⁹.

⁵CABANELLAS, Guillermo, *Compendio de Derecho Administrativo*, pág. 140, Buenos Aires, 1968, Editorial Omeba.

⁶MOSTAJO, Machicado Max. *Proceso Coactivo Fiscal*. Policopiado La Paz – Bolivia 1999 Pg. 4

⁷www.wikipedia.org

⁸ CABANELLAS, De las Cuevas Guillermo. Ídem. Pág. 338.

⁹ Ibíd. Pág. 173.

Responsabilidad por la función pública: Obligación que emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud¹⁰.

Responsabilidad civil: Se establece cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas cause daño al Estado valuable en dinero.

Auditoría Interna: Proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias que, al evaluarse de manera objetiva, permiten determinar la extensión en que se cumplen los criterios definidos para la auditoría interna.

Dictamen: Expresión de las conclusiones finales a las que ha llegado el equipo de auditoría, luego de realizar el proceso auditor, en torno de la gestión y los resultados, la opinión de los estados contables y evaluación del sistema de control interno. Es integral por cuanto se ha hecho una evaluación conjunta al aplicar en forma articulada los diferentes sistemas de control.

Dictamen de responsabilidad civil: Opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República. Tiene valor de prueba pre-constituida y tienen relación de los hechos, actos u omisiones que supuestamente causaron daño económico al Estado, fundamentación legal, cuantificación del posible daño e identificación del presunto o presuntos responsables¹¹.

Medida precautoria: Aquella que tiende a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través del proceso en el que se dicta providencia cautelar, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurra entre la iniciación de ese proceso y el pronunciamiento de la sentencia definitiva. Tiene por objeto asegurar que la justicia alcance el cumplimiento eficaz de su contenido y tiene a impedir que, en su oportunidad, pueda convertirse en ilusoria la condena que ponga fin al proceso. Asimismo, el fundamento en toda

¹⁰ CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO. “Compendio didáctico de la Ley 1178”. La Paz. CENCAP. Pág. 123.

¹¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Responsabilidad por la Función Pública”. Bolivia, La Paz. Pág. 21

medida precautoria es mantener la igualdad de las partes en el litigio, evitando que se conviertan en irrealizables los derechos que reconozcan la sentencia definitiva.

Bienes: Aquellas cosas que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan. Cuantas cosas pueden ser de alguna utilidad para el hombre. Las que componen la hacienda, el caudal o la riqueza de las personas. Todos los objetos que, por útiles y apropiables, sirvan para satisfacer las necesidades humanas¹².

Bienes Inmuebles: Los que no se pueden transportar de una parte a otra sin su destrucción o deterioro¹³.

Bienes Muebles: Los que sin alteración alguna pueden trasladarse de una parte a otra¹⁴.

12. MARCO JURÍDICO VIGENTE

12.1. Constitución Política del Estado Plurinacional¹⁵

Artículo 8: I. *El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi (vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble).*

¶ La C.P.E. como norma suprema del ordenamiento jurídico estatal establece los principios de convivencia y comportamiento de los seres humanos dentro la sociedad. El Artículo 8 al establecer el principio de “ama qhilla” indica que todos los bolivianos deben respetar el bien ajeno; en lo que refiere al presente tema de investigación, aquellos servidores públicos en ejercicio de sus funciones deben respetar el patrimonio del estado y no robar.

¹² CABANELLAS, De las Cuevas, Guillermo. Ídem. Pág. 52.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Editorial de la Vicepresidencia de la República de Bolivia. Gestión 2009.

Artículo 12: *I. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.*

IV. Son funciones estatales la de Control, la de Defensa de la Sociedad y la de Defensa del Estado.

¶ El Estado a través de sus órganos tiene la función de proteger el patrimonio económico de aquellos que en ejercicio de sus funciones hubieren cometido actos de corrupción. En el caso del órgano Ejecutivo, ejercen su control a través del Ministerio de Justicia y Ministerio de Transparencia.

Artículo 112: *Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.*

¶ Todo funcionario público tiene el deber de respetar del patrimonio estatal que estuviera bajo su protección, en caso de incumplimiento son procesados bajo instituciones jurídicas establecidas en el Código Penal y Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz. Asimismo es importante el establecimiento de la imprescriptibilidad como una de las características de los procesos por responsabilidad pública, sea ejecutiva, civil, penal o administrativa.

Artículo 179: *I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesinas se ejerce por sus propias autoridades; **existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.***

⚙️ La C.P.E. establece las jurisdicciones pertenecientes al Órgano Judicial, sin embargo no establece la jurisdicción coactiva, limitándose a una futura regulación por una jurisdicción especial, situación corroborada por la actual Ley del Órgano Judicial que en ninguna de sus partes hace mención a las competencias de los Juzgados Coactivo Fiscales. Esta situación también es una limitante para la proyección de un nuevo Código de Procedimiento Coactivo Fiscal, aplicándose actualmente un Código del siglo pasado que no contiene mecanismos efectivos para la recuperación del daño causado al patrimonio del Estado.

Artículo 213: *1. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de **responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal**; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.*

⚙️ La Contraloría General del Estado es aquella institución que se encarga de establecer las responsabilidades emergentes de la función pública. En la presente investigación, la Contraloría General del Estado establece la responsabilidad civil de funcionarios o ex funcionarios. Ellos son los encargados de Aprobar los Informes de Auditoría y emitir el Dictamen de Responsabilidad Civil si correspondiera.

Artículo 233: *Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento.*

⚙️ La C.P.E. en este artículo establece la actividad de los servidores públicos, quienes tienen el deber de rendir cuentas de sus actividades en el desempeño de

sus funciones. Es necesario indicar que todo funcionario público debe desarrollar sus funciones en el marco de lo establecido por la Ley SAFCO.

Artículo 235: *Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos:*

- 1. Cumplir la Constitución y las leyes.*
- 2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública.*
- 3. Prestar declaración jurada de bienes y rentas antes, durante y después del ejercicio del cargo.*
- 4. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.*
- 5. Respetar y proteger los bienes del Estado, y abstenerse de utilizarlos para fines electorales u otros ajenos a la función pública.*

🏠 Entre las obligaciones de los servidores públicos, los incisos 4 y 5 establecen la responsabilidad en el ejercicio de la función pública y su deber de proteger el patrimonio del Estado, siendo sujeto de proceso en caso de incumplimiento. Sin embargo, de la revisión de expedientes coactivo fiscales se evidencia que la mayoría de los coactivados transgreden este principio, pues se utilizaban los recursos económicos del municipio con fines personales y partidarios que iban en desmedro de la comunidad.

Artículo 324: *No prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado.*

🏠 La actual Constitución Política del Estado establece la imprescriptibilidad de los procesos por responsabilidad en la función pública. Este artículo es un gran logro para las entidades públicas, pues antes de la actual C.P.E. la prescriptibilidad estaba regulada en la Ley SAFCO que establecía que los procesos iniciados por

desempeño de funciones en la función pública prescribían a los 10 años de iniciada la acción, aspecto con el cual muchos coactivados interponían la excepción perentoria de prescripción y corridos los trámites legales quedaban libres de notas de cargo. Hoy los coactivados que hace bastantes años en ejercicio de funciones causaron daño económico al Estado aún son procesados, quedando garantizada la recuperación del patrimonio del Estado. Asimismo es necesario establecer mecanismos para la efectiva recuperación de los montos adeudados, entre estos, la de la propuesta de la presente investigación.

12.2. Decreto Ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal¹⁶

Artículo 1: *Los juicios que se instauren ante la jurisdicción de Contraloría General de la República, se sustanciarán y resolverán de acuerdo a los principios y normas señalados en el presente procedimiento y solo a falta de disposición expresa se aplicarán, con carácter supletorio por analogía las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.*

⚠Este artículo ya no es aplicable al actual procedimiento coactivo fiscal, pues la anterior Ley de Organización Judicial estableció la jurisdicción coactiva fiscal como la encargada de la tramitación de estos procesos, cuestión, que como anteriormente se indicó, necesita de la actualización de su regulación, pues a la fecha la Jurisdicción Coactiva Fiscal no tiene atribuida funciones. Por otro lado, lamentablemente gran cantidad de situaciones son de aplicación del Código de Procedimiento Civil, siendo necesaria la proyección de un Código de Procedimiento Coactivo Fiscal.

Artículo 3: *Constituyen instrumentos con fuerza coactiva suficiente para promover la acción coactiva fiscal:*

- 1. Los Informes de Auditoría emitidos por la Contraloría General de la República aprobados por el contralor general, emergentes del control*

¹⁶Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

financiero administrativo que establezcan cargos de sumas líquidas y exigibles.

- 2. Los Informes de Auditoría Interna, procesos o sumarios administrativos organizados de acuerdo a su régimen interno, igualmente aprobados y que establezcan sumas líquidas y exigibles.*

En el caso del inciso primero, el proceso así instituido tendrá el carácter de "proceso de oficio". En los casos del inciso segundo, el proceso será reconocido como "proceso por demanda".

⚖️ En este artículo se establece los documentos necesarios para la iniciación de la acción coactiva fiscal, como lo son los Informes de Auditoría, en los cuales se establece la responsabilidad civil de funcionarios en el desempeño de sus funciones. Lamentablemente en el procedimiento administrativo, los futuros coactivados que saben que no podrán presentar descargos por ciertas actuaciones tienen el tiempo suficiente para transferir sus bienes como se demostrará más adelante, quedando así en la insolvencia.

Artículo 4: *Para la iniciación del "proceso de oficio", el Sub-Contralor o los Contralores Departamentales en sus respectivas jurisdicciones, girarán las Notas de Cargo en base y vista del o de los instrumentos de fuerza coactiva previstos en el inciso primero del Artículo 3º.*

⚖️ Actualmente es el Juez Coactivo el encargado de girar la Nota de Cargo en contra del coactivado, instrumento que contiene las generales del proceso.

Artículo 5: *En caso de denuncias interpuestas por personas físicas o jurídicas de los delitos, acciones u omisiones comprendidos en el Artículo 77º de la Ley del Sistema de Control Fiscal, aquellas podrán ser presentadas en papel común. Las denuncias así presentadas deberán ser verificadas mediante auditoría cuyo*

informe en conclusiones lo aprobará el Contralor, correspondiendo iniciar la acción coactiva como proceso de oficio, si hay lugar a ello.

⌚ Actualmente son las Entidades Públicas las que interponen las demandas coactivas fiscales, adjuntando al mismo los Informes de Auditoria, Informes complementarios si correspondiera, aprobados por el Contralor General de la República.

Artículo 11 *(De la Nota de Cargo): Tanto en los "procesos de oficio" como en los "procesos por demanda", el juez coactivo expedirá Nota de Cargo motivada con la que se notificará personalmente al demandando, concediéndole un plazo de 20 días prorrogables a 30 para la presentación de los justificativos o descargos, adoptándose las medidas precautorias de arraigo (derogado por la ley de Abolición Corporal por deudas Patrimoniales), retención de fondos en cuentas bancarias y anotación preventiva de la Nota de Cargo en Derechos Reales.*

La Nota de Cargo constituye requerimiento de pago, la misma que se notificará al Promotor Coactivo para que asuma personería, conforme dispone el Artículo 6° de la ley orgánica de la contraloría general.

⌚ Aunque la norma trate de preveer la inmediatez de la tramitación coactiva, en algunos casos los coactivados no pueden ser habidos, tomándose todas las medidas posibles sin resultados efectivos. Asimismo la norma prevee las medidas precautorias, mismas que tampoco surten un efecto efectivo, pues los coactivados antes de la iniciación de la demanda ya transfirieron sus bienes como se demostró en el Marco Estadístico.

Artículo 25: *Ejecutoriado el Pliego de Cargo, se expedirán los mandamientos de apremio y embargo de los bienes del deudor.*

⌚ Si bien la norma dispone el embargo de bienes anotados preventivamente, no prevee la situación de la insolvencia de los coactivados. Esta situación debería estar

prevista una vez notificados con el Informe de Auditoría, pues así se evidenciaría si en realidad los coactivados tienen o no bienes.

Artículo 28: *En el procedimiento coactivo solo será admitida la tercería de dominio excluyente, apoyada en instrumentos públicos inscritos en los registros de propiedad respectivos, que acrediten el derecho del tercerista.*

Se presume “juris tantum” fraudulenta la transferencia de los bienes del coactivado, realizada dentro de los seis meses anteriores a la fecha del acto que hubiere dado lugar a la acción coactiva.

Las tercerías podrán interponerse en cualquier estado del proceso, excepto después de aprobado el remate y se sustanciarán como incidente de puro derecho resolviéndose sin traslado y a solo vista de los documentos aparejados.

✎ La propuesta de la presente investigación es la modificación del presente artículo, pues más adelante se demostrará que es necesario establecer un nuevo parámetro de referencia para la presunción *juris tantum* fraudulenta la transferencia de bienes.

12.3. Ley N° 1178 Ley SAFCO¹⁷

Artículo 28: *Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto:*

- a) La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.*
- b) Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.*
- c) El término “servidor público” utilizado en la presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios*

¹⁷LEY SAFCO. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

- d)** *Los términos “autoridad” y “ejecutivo” se utilizan en la presente ley 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 esta norma se regula más específicamente lo estipulado en la Constitución Política del Estado, describiendo la función de servidor público y la responsabilidad administrativa que tiene durante el ejercicio de sus funciones.

Artículo 31: *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. Su determinación se sujetará a los siguientes preceptos:*

- a)** *Será civilmente corresponsable 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 beneficiaren 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.*

⚙️ Este artículo establece los preceptos generales de la responsabilidad civil del funcionario público, quienes posterior a un proceso administrativo interno son sujetos pasivos del proceso coactivo fiscal.

Artículo 47: *Créase 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 público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31º de la presente Ley. Son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza.*

Asimismo, mediante este artículo se crea la jurisdicción coactiva fiscal. Sin embargo esta norma requiere una actualización en razón que la nueva ley del Órgano Judicial establece que se creará una ley especial para la regulación de esta jurisdicción.

12.4. Decreto Supremo 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública¹⁸

Artículo 50 *(Naturaleza de la responsabilidad civil): La responsabilidad civil emerge del daño al Estado valuable en dinero. Será determinada por juez competente.*

Este artículo define la responsabilidad civil y la jurisdicción a la que pertenece.

Artículo 51 *(Características del Dictamen de Responsabilidad Civil): El dictamen de responsabilidad civil es una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República. Tiene valor de prueba pre-constituida y contendrá la relación de los hechos, actos u omisiones que supuestamente causaron daño económico al Estado, fundamentación legal, cuantificación del posible daño e identificación del presunto o presuntos responsables.*

¹⁸DECRETO SUPREMO 23318-A. Reglamento de la responsabilidad por la función pública. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

⚖️ El Dictamen de Responsabilidad Civil es uno de los instrumentos con fuerza coactiva para la iniciación de la acción coactiva fiscal. Previo a su emisión se requiere un Informe de Auditoría Interna y si correspondiera un Informe Complementario. Esta rituosidad hace que el antecedente del proceso coactivo sea más largo y por lo tanto el coactivado tenga el tiempo suficiente para liberar su patrimonio de futuras medidas precautorias.

Artículo 53 *(Notificación con el Dictamen): Pronunciado el dictamen de responsabilidad civil se remitirá copia del mismo, en calidad de notificación, al presunto o presuntos responsables. Otra copia junto con un ejemplar de todo lo actuado se enviará al ejecutivo superior de la entidad correspondiente, para que cumpla lo dictaminado dentro del plazo fijado por la Ley 1178.*

⚖️ Pese a que este artículo y la Ley 1178 prevén que la acción coactiva se inicie inmediatamente, la rituosidad del procedimiento hace que la presentación de la demanda demore de 1 a 2 años.

Artículo 54 *(Informes de Auditoría para juicio coactivo fiscal): Mientras se encuentre en vigencia la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal que se refiere el Artículo 52 de la Ley 1178, los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República y unidades de auditoría interna que recomienden la aplicación de los casos previstos en el artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal, deben cumplir antes de su aprobación por el Contralor General de la República con las normas establecidas en los artículos 39 y 40 o en el artículo 50 del Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo 23215 de 22 de julio de 1992.*

⚖️ Los Informes de Auditoría son uno de los instrumentos con fuerza coactiva suficientes para la iniciación de la demanda. Como se mencionó anteriormente, requieren ser aprobados por el Contralor General de la República que demora un

tiempo poco prudencial, y como también se establece en la propuesta, el coactivado tiene el tiempo suficiente para la transferencia de sus bienes mientras estos informes sean aprobados por la autoridad competente.

Artículo 55 (Otros informes de auditoría): *A efectos de cumplir el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, los informes de auditoría practicada por firmas o profesionales independientes y los informes de auditoría emitidos por la entidad que ejercer tuición que presenten hallazgos de daño económico al Estado, requerirán de un informe elaborado por la Contraloría General de la República o por la unidad de auditoría interna de la entidad damnificada, para su aprobación por el Contralor General de la República.*

¶ En caso de que en la entidad pública no exista una Unidad de Auditoría Interna, se pueden contratar a consorcios que realicen esta actividad, cuyos informes también deben ser aprobados por el Contralor General de la República.

Artículo 56 (Corresponsabilidad): *Para efectos del inciso a) del artículo 31 de la Ley 1178, los informes de auditoría deben incluir información fundamentada sobre la forma de autorización del uso indebido de bienes, servicios y recursos que causaron daño económico al Estado y la identificación del superior jerárquico que la expidió o manifestación expresa de si el daño económico se originó en las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad.*

¶ Este artículo establece la co responsabilidad de los deudores solidarios en función al grado de su participación en el daño al patrimonio económico al Estado, situación que también se evidencia de la revisión de expedientes, donde las Notas de Cargo de los Procesos Coactivo Fiscales se encuentran giradas contra aquella persona que resultó beneficiada con la acción así como también contra aquellos que autorizaron la erogación pecuniaria. Sin embargo, también de las actividades de

Trabajo Dirigido se evidenció que aquellos que figuran como “corresponsables” deberían ser los directos coactivados, pues los deudores principales manifiestan permanentemente que ellos solo firmaron documentos y se les inició las acciones coactivas por ser aquellos que figuran en el documento, no habiendo percibido ningún dinero.

12.5. Ley N° 1777 Ley de Sistema de Control Fiscal¹⁹

Artículo 77: *La Contraloría General de la República constituye Tribunal Administrativo con jurisdicción y competencia propia en los juicios coactivos que se deduzcan en los casos siguientes:*

- a) Defraudación de fondos públicos. Comete delito de defraudación quien mediante simulación, ocultación o engaño, se 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.*
- b) Falta de rendición de cuentas con plazos vencidos de sumas recibidas en tal carácter de acuerdo a los artículos 27° al 35° de la presente Ley.*
- c) Falta de descargo de valores fiscales.*
- d) Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones análogas con fondos del Estado.*
- e) Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros y concesiones.*
- f) Incumplimiento de contratos no previstos en el inciso anterior, y celebrados con las entidades comprendidas en el artículo 3° de la ley del sistema de control fiscal, en su condición de sujetos de derecho público.*
- g) Incumplimiento de préstamos otorgados por los bancos estatales, con fondos provenientes de financiamientos externos concluidos por el Estado.*

¹⁹LEY DE SISTEMA DE CONTROL FISCAL. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

h) Apropriación o disposición arbitraria de bienes patrimoniales del Estado.

i) Pérdida de activos y bienes del Estado por negligencia, irresponsabilidad de los empleados y funcionarios a cuyo cargo se encuentran.

⚙️ La Ley 1777 derogada en su integridad, excepto este artículo, establece las razones por las cuales se atribuye la responsabilidad civil del coactivado, resultado del proceso de Auditoria y la emisión del Dictamen de Responsabilidad Civil. De la revisión de los expedientes se evidencia que la mayoría de los procesos del G.A.M.L.P. son iniciados en función al inciso h) de la presente norma. En lo que refiere al inciso g), no se aplica en la actualidad en razón que no existen Cancos Estatales. Esta es la norma más importante del proceso coactivo fiscal, base de la demanda, fundándose en cualquiera de sus razones.

12.6. Decreto Ley 12760 Código de Procedimiento Civil²⁰

Artículo 156 (*Petición de medidas precautorias*): *Antes de presentarse la demanda o durante la sustanciación del proceso pueden pedir las medidas precautorias siguientes:*

- 1) Anotación preventiva**
- 2) Embargo preventivo**
- 3) Secuestro**
- 4) Intervención**
- 5) Prohibición de celebrar actos o contratos sobre bienes determinados.**

⚙️ Las medidas precautorias también aplicadas al procedimiento coactivo fiscal en caso que el coactivado tiene patrimonio sobre el que pudieran recaer, son registradas en las entidades correspondientes. También son medidas precautorias las que se desarrollarán en el capítulo siguiente.

²⁰CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

12.7. Ley N° 004 de 31/03/2010 Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”²¹

Artículo 4 (Principios): *Los principios que rigen la presente ley son:*

Defensa del Patrimonio del Estado: Se rige por la obligación constitucional que tiene toda boliviana o boliviano de precautelar y resguardar el patrimonio del Estado, denunciando todo acto o hecho de corrupción.

⚖ Como resultado de las medidas tomadas por el actual gobierno, se encuentra la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, que establece la responsabilidad penal de servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Como se desarrollará posteriormente, la responsabilidad por la función pública adquiere diferentes facetas: responsabilidad civil, penal y administrativa. Esta norma hace referencia a la responsabilidad penal, pues los delitos insertos se encuentran desarrollados en concordancia al Código Penal, estableciéndose PENAS en caso de omisión de la norma vigente, asimismo establece sanciones ante los hechos de corrupción, sin tomar en cuenta la responsabilidad civil que pudiera emerger del mismo hecho objeto de proceso. Sin embargo, es necesario rescatar uno de sus principios, que es la defensa del Patrimonio del Estado, mismo que también resultaría se un principio del procedimiento coactivo fiscal, para la recuperación del daño económico ocasionado.

²¹LEY DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO E INVESTIGACIÓN DE FORTUNAS “MARCELO QUIROGA SANTA CRUZ”. Gaceta oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA

Durante el tiempo desempeñado con funciones de Asistente Legal del Área Coactivo Fiscal de la Unidad de Procesos Jurisdiccionales dependiente de la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se pudo evidenciar que existen alrededor de 720 procesos coactivo fiscales que datan incluso del año 2000, de los cuales se recuperó la obligación de los coactivados en mucho menos de la cuarta parte de ellos, teniendo diferentes causas: carga procesal, retardación de justicia, falta de seguimiento continuo a los procesos, insolvencia de los coactivados, etc.

En el caso de la insolvencia de los coactivados, en ciertos casos no cuentan con un patrimonio sobre el que recaiga la obligación económica a favor del G.A.M.L.P., en otros, resulta inexplicable esta situación, puesto que siendo personas con una larga trayectoria social y política no cuentan con bienes muebles, inmuebles o cuentas, y ello se evidencia de los informes emitidos por las diversas instituciones que registran derecho propietario.

Por otro lado, esta insolvencia se debe también a que en diferentes procesos se demora bastante tiempo en el inicio de la acción coactiva fiscal y la notificación al/los coactivado/s, fecha en la cual transfiere sus bienes “legalmente” pues conociendo que en su contra recae una obligación emergente del daño económico que causó a la entidad coactivante y que en su contra existen indicios de responsabilidad civil, tiene la intención de liberarlos de posibles anotaciones preventivas o embargos propios de la acción coactiva fiscal, transfiriendo su patrimonio a terceros.

Esta demora tiene como antecedente el proceso administrativo previo a la acción coactiva fiscal: inicialmente se reconocen a los responsables con un proceso interno

de auditoria, posteriormente la Contraloría General de la República emite un informe preliminar y luego un informe complementario, resultando de estos el Dictamen de Responsabilidad Civil. Es decir, existe bastante tiempo para que el futuro coactivado realice la transferencia fraudulenta de sus bienes, y esta acción sea “legal”, asumiendo este carácter por la permisibilidad del párrafo segundo Artículo 28 del decreto ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal que establece: “Se presume juris tantum fraudulenta la transferencia de los bienes del coactivado, realizada dentro de los seis meses anteriores a la fecha del acto que hubiere dado lugar a la acción coactiva”.

Es casos específicos, donde el Gobierno Autónomo Municipal es parte coactivante, y personas como Manuel Monroy Chazarreta, Daniel Quevedo, Luis Alberto Valle y otros, son coactivados que adeudan a esta institución millones de dólares por daño económico al Estado, al momento de la emisión de informes por las entidades que registran derecho propietario, se evidencia que estas personas no cuentan con un patrimonio sobre el cual pueda recaer la obligación emergente de la acción coactiva fiscal, situación que se presume se deba a que los mismos hayan transferido su patrimonio a familiares y/o terceros a momento haber conocido sus indicios de responsabilidad civil con su notificación con el informe preliminar emitido por la Contraloría General de la República, dando es tiempo suficiente para que realicen esta acción antes del inicio de la acción coactiva fiscal.

Por tanto, es necesario proponer la modificación de esta norma y su permisibilidad, estableciendo un nuevo criterio, ***dejando de tomar en cuenta como referencia el inicio de la acción coactiva fiscal, sino el inicio del proceso de auditoría y la notificación al coactivado con el informe preliminar.***

TÍTULO II

DESARROLLO DEL DIAGNÓSTICO DEL TEMA

CAPÍTULO I

EL PROCESO COACTIVO FISCAL

Es necesario precisar los conceptos que la Ley vigente utiliza, caracterizándolos de la siguiente manera:

13. EL PROCESO

Deriva del latín “processus” donde significa, avanzar, marchar hacia un fin determinado, no se da una sola vez, sino a través de varios momentos, dentro de la terminología jurídica se lo utiliza como sinónimo de proceso judicial donde es básicamente la exigencia constitucional para el desarrollo rogado de la jurisdicción. El proceso sirve a la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello.²²

14. COACTIVO

El significado jurídico según Cabanellas nos dice que coactivo es apremiar u obligar, eficaz para forzar o intimidar; y consiste en medidas inmediatamente efectivas para asegurar el cumplimiento de una decisión o de obligación, ahí radica la particularidad del proceso, ya que permite al estado cobrar, recuperar sus acreencias, bienes y valores de manera expeditiva quedando totalmente

²²Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires: Editorial Atalaya. 1946

desvirtuado con la abolición del apremio corporal por obligaciones patrimoniales, que le resta efectividad.²³”

15. FISCAL

El fiscal (agente fiscal, agente del ministerio público, procurador fiscal o promotor fiscal) es el funcionario público (magistrado en algunos países), integrante del ministerio público, que lleva materialmente la dirección de la investigación criminal y el ejercicio de acción penal pública; es decir, es a quien corresponde desempeñar directa y concretamente las funciones y atribuciones de éste, en los casos que conoce.²⁴

16. FISCO

Es la rama del conocimiento económico que tiene por objeto el estudio del sector público o economía pública, que comprende la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los ingresos y gastos públicos.²⁵

La administración fiscal o fisco es el conjunto de órganos de la administración de un Estado encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que dicho Estado gestiona y recauda los tributos, englobando tanto los ingresos como los gastos, lo cual supone tanto la planificación de los tributos y demás ingresos del estado (precios públicos, loterías, sanciones, etc.), como la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el órgano correspondiente.²⁶

²³ Diccionario Guillermo Cabanellas. Buenos Aires: Editorial Atalaya; 1958.

²⁴ CABANELLAS, Guillermo, *Compendio de Derecho Administrativo*, pág. 140, Buenos Aires, 1968, Editorial Bibliográfica Omeba

²⁵ MOSTAJO, Machicado Max. *Proceso Coactivo Fiscal*. Policopiado La Paz – Bolivia 1999 Pg. 4

²⁶ Ídem.

17. PROCESO COACTIVO FISCAL

Por tanto, definimos al proceso COACTIVO FISCAL, como “el conjunto de actos administrativos y judiciales, recíprocamente coordinados entre sí de acuerdo con reglas preestablecidas, que conducen, de una manera obligatoria, especial, rápida y expeditiva, exenta de dilaciones burocráticas, a la creación de una norma individual destinada a obtener la recuperación de valores y de bienes públicos, indebidamente dispuestos y el pago de obligaciones incumplidas a las que se refiere el Artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal y que origina en procedimientos administrativos”.

El calificativo de coactiva aplicado a los juicios denota un trámite expeditivo mediante el cual el Estado obliga al deudor por la fuerza (coacción), si es necesario, a cumplir una obligación ya vencida.²⁷

Coaccionar significa “ejercer coacción”, y este sustantivo es la fuerza legítima que, unida al derecho o como complemento del mismo, permite su ejercicio contra la oposición injusta o recaba materialmente el cumplimiento de las obligaciones.²⁸

El Estado, a través de los órganos administrativos, competentes tiene la facultad de incoar esta clase de juicios y de ejecutar sus sentencias el embargo de sus bienes, acciones estas que sirven para coaccionarle (obligarle materialmente) a cumplir sus obligaciones. Se franquea esta vía a la administración pública porque es de interés público recuperar fondos que pretensen a la nación, y que el coaccionado se resiste a pagar u obligarle a cumplir contrato y obligaciones de orden público.

18. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

²⁷ Ídem Pg. 16

²⁸ Cuatro generales, vol. II págs. 337 y 346.

Los juzgados Administrativos Coactivos Fiscales, tiene la jurisdicción y competencia para resolver estos procesos en primera instancia en aplicación de la Ley N° 025 de la ley del Órgano Judicial del 24 de Junio de 2010 Vigente. En segunda instancia o apelación, las salas Administrativas y Fiscales dependientes de las Cortes Superiores de Distrito y en recurso de nulidad o casación, la Sala Social Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.²⁹

La Contraloría General del Estado constituye tribunal administrativo con jurisdicción y competencia nacional en los juicios coactivos que se deduzcan en los siguientes casos:

- a) Defraudaciones de fondos públicos, que comete el que mediante simulación, ocultamiento o engaño se apropia indebidamente de fondos fiscales.
- b) Falta de rendición de cuantas y de descarga de valores fiscales con plazos vencidos.
- c) Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otros, con fondos del Estado.
- d) Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros, concesiones y otros.
- e) Incumplimiento de pago de préstamo otorgados por los bancos estatales y apropiación de bienes patrimoniales del Estado.

No corresponde a esta jurisdicción los asuntos civiles, penales, y mercantiles que son de conocimiento de la justicia ordinaria, ni los atributos por la Ley a otras jurisdicciones.

19. ATRIBUCIONES DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS COACTIVO FISCALES

²⁹Ley N° 025 de la Ley del Órgano Judicial del 24 de Junio de 2010.

El Artículo 157 inciso a) del capítulo IX de la anterior Ley de Organización Judicial establecía las atribuciones de los juzgados en materia administrativa coactiva fiscal, entre ellas estaban: Conocer y decidir, en primera instancia, de las causas contenciosa – fiscales que por obligaciones del Estado, sus instituciones y organismos, entidades descentralizadas, municipalidades y empresas públicas, sean promovidas a demanda de estas entidades, basándose en la nota de cargo girada por la unidad administrativa correspondiente (Contraloría General de la República), acompañadas del informe circunstanciado de Auditoría Interna y de los contratos que justifiquen la acción; Ejecutar los pliegos de cargo ejecutoriados que dicten los jueces coactivos de la Contraloría General de la República con anterioridad a esta Ley y que no fueran objeto de prescripción de ejecución que establece en cinco años desde la notificación con el pliego de cargo o de la última actuación, adoptar las medidas precautorias necesarias; expedir mandamientos de aprehensión en ejecución de sentencia.³⁰ Esta Ley fue derogada por Ley N° 1602 y actualmente se encuentra pendiente la elaboración de una Ley especial que especifique las atribuciones de los Juzgados Administrativos Coactivo fiscal y tributario.³¹

20. DEPARTAMENTO TÉCNICO

Bajo el principio interpuesto en el artículo 220 de la Ley N° 1455 de Organización Judicial, que crea el Consejo de Asesoramiento Interdisciplinario C.A.I., bajo la dependencia de la Sala Plena de Corte Suprema de Justicia, integrado por vocales especializados en ciencias jurídicas, políticas, sociales, económicas, medicas, informáticas, cibernéticas y otras especialidades necesarias, con el objeto de jerarquizar la función de la judicatura nacional, la especialización de los jueces y la

³⁰Ley Nro. 1455 de Organización Judicial, El Artículo 157 inciso a) del capítulo IX

³¹ MOSTAJO, Machicado Max. Proceso Coactivo Fiscal Policopiado La Paz – Bolivia. 1999 Pg. 2

administración técnico – científica de la justicia. En el distrito de la ciudad de La Paz, el Poder Judicial dispuso el funcionamiento de cuatro juzgados de partido en materia administrativa, coactiva fiscal (donde inicialmente eran dos), cada una de ellos cuenta con un asesor técnico, cuyo cargos fueron creados por el Artículo 20 del Reglamento de Traspaso de los Tribunales especiales al Poder Judicial, elaborando por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia en 1995, en cumplimiento del artículo 5 de las disposiciones transitorias de la Ley 1455 de Organización Judicial cuyo plazo fue ampliado por la Ley N° 1562 de 4 de mayo de 1994.

En cada Tribunal Superior y dependiente de la Sala Social Administrativa, se crea el cargo de Asesor Técnico, como persona técnico de apoyo, cargo que será ocupado por economistas o auditores de profesión con experiencia en materia tributaria, aduanera y auditoría fiscal, siendo su obligación evacuar informes técnicos de esas materias ante el requerimiento de los vocales de la señalada sala o de los jueces en materia administrativa coactivo fiscal y tributaria, no pudiendo actuar el ascensor técnico en las dos instancias en un mismo proceso

La labor principal es elevar informes referidos a la presentación de justificativos y descargos por parte de los coactivados, por tanto es un servicio técnico adicional que tiene a su disposición los jueces de la materia. Sin embargo su tarea es muy discutida debido a que se encarga de valorar los descargos que prestan los coactivados, pudiendo su criterio ser contrario a las opiniones contenidas en los documentos con fuerza coactiva (informes aprobados por el Contralor General) que responder al trabajo multidisciplinario de un equipo especializado.

21. EL PROCESO COACTIVO FISCAL Y LA REVISIÓN DE EXPEDIENTES

Del análisis de expediente y haciendo una comparación con la legislación que se circunscribe al procedimiento coactivo fiscal, exponemos los errores de

procedimiento en los que incurren principalmente los demandantes y las vías alternativas de solución.

21.1. La demanda

Es presentada por escrito y con firma del abogado, estableciendo el nombre y domicilio de la institución, el nombre del demandante y el nombre del representante legal que comparecerá por medio de las personas que legalmente la representen en la demanda y el proceso, adjuntando el instrumento coactivo que de mérito a la acción fiscal (Informe de Auditoría, Informe complementario, Dictamen de Responsabilidad Civil), individualizando la persona o personas demandadas, debiendo ser respaldada con los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya la acción y por los informes de auditoría aprobados por el Contralor General de la República, o en su defecto los informes de Auditoría Interna igualmente aprobados por la autoridad mencionada, fijando el monto demandado. Estos informes, en muchos casos, contemplan un gran número de presuntos responsables, sin individualizarlos y sin establecer el grado de participación en la acción u omisión cuestionada, ello tiene trascendencia negativa en la sustentación de los procesos judiciales debido a que impide la celeridad del proceso. Se debe considerar que la pluralidad de los coactivados implica pluralidad de notificaciones, descargos justificativos, etc.

21.2. Resolución y Nota de Cargo

El Juez Coactivo Fiscal gira nota de cargo motivada contra la parte coactivada, que tiene carácter de requerimiento de pago, condicionándole el plazo de 20 días a partir de su notificación personal para que justifique, presente descargo o efectúe el pago a nombre de la entidad coactivante, ordenado las medidas precautorias.

Considerando la citación con la demanda, el auto motivado y la nota de cargo, es la única citación personal y que además tiene carácter de emplazamiento. En caso de

que el coactivado no pueda ser notificado personalmente conforme a la representación del oficial de diligencias, el Juez dispone la notificación por cedula; en caso de desconocimiento del domicilio se notificará por edicto publicado una sola vez en periódico de circulación nacional, en cuyo caso se amplía el plazo para presentar pruebas a 40 días, conforme lo establece los Artículos 12, 13 y 14 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

21.3. Excepciones

En el Procedimiento Coactivo Fiscal son admisibles las excepciones de falta de jurisdicción y competencia de juez coactivo, falta de personería legítima en el demandado o en el demandante, Litis pendencia, pago, cosa juzgada, compensación y prescripción; debiendo ser opuestas todas juntas dentro del término de 5 días desde su legal citación con la Nota de Cargo. Sin embargo, las excepciones de pago y cosa juzgada pueden oponerse en cualquier momento hasta antes de la aprobación del remate.

Las excepciones de la falta de jurisdicción y competencia, de falta de personería y de Litis Pendencia, tienen carácter previo y especial pronunciamiento y se resuelven previo traslado del demandante, para que conteste dentro de los 3 primeros días fatales desde la notificación. Vencido este plazo el Juez pronuncia resolución en el término de 3 días, las otras excepciones se resuelven a tiempo de dictarse la resolución definitiva o sentencia.

Hasta la promulgación de la Ley N° 1178 que en su Artículo 40 establece que las obligaciones con el Estado prescriben en diez años, estos adeudos eran imprescriptibles en virtud del Decreto Supremo de 30 de abril de 1979. Sin embargo, con la promulgación de la Nueva Constitución del Estado Plurinacional los procesos coactivos fiscales son imprescriptibles porque se constituyen en obligaciones a favor del Estado.

21.4. Tercería

Solo se admite las tercerías de dominio excluyente, debiendo el tercerista fundar su intervención en un interés propio, respaldado por un derecho vigente y de existencia cierta. La tercería es la reclamación que interpone una tercera persona arguyendo que el bien mueble o inmueble embargado, es de su propiedad o mantiene derechos sobre ella, apoyando su fundamentación con instrumentos públicos inscritos en los registros de propiedad y puede plantearse en cualquier estado del proceso excepto después de haberse aprobado el remate, es tramitado como incidente de puro derecho por los que se resuelve sin traslado a sola vista de los documentos que acrediten el derecho.

Existen casos en que el tercerista actúa en colusión con el coactivado, de comprobarse tal situación, el Juez puede determinar responsabilidades penales remitiendo el proceso al Ministerio Público, que además pueden derivar en medidas disciplinarias a los abogados o servidores públicos que hayan tenido participación en el hecho.

21.5. Resolución (Sentencia) y Pliego de Cargo

Presentados los descargos o justificativos, y cuando estos no son suficientes o no fueron presentados, o cuando el pago por la obligación fiscal por responsabilidad civil no se haya realizado, el Juez coactivo dicta Resolución (sentencia formal), manteniendo el cargo original, dejándolo sin efecto o reduciéndolo, según corresponda; en ninguno de los casos incrementándolo. Pero si paga, el Juez dicta una resolución declarando cancelada la Nota de Cargo.

En caso de que el coactivado no pague la obligación se gira el Pliego de Cargo, que tiene carácter de intimación de pago, concediéndole un término improrrogable de 5 días para que pague, antiguamente bajo conminatoria de apremio, figura jurídica que fue excluida del procedimiento coactivo fiscal por la Ley No. 1602, ahora bajo conminatoria de embargo de los bienes y fondos en cuentas del sistema financiero nacional, que se constituyen en mecanismos insuficientes debido a que los coactivos no les interesa ni afecta la ejecución del pliego de cargo, debido a que

tienen conocimiento de que ya no existe el apremio corporal, que se constituía en el único mecanismo coercible para ejecutar tales sentencias, por lo que disponen deliberadamente su patrimonio a su nombre de terceros presentándose insolventes, burlando al Estado y por ende a la justicia Boliviana.³²

21.6. Calculo de Intereses

En los casos de vencimiento de término y de modificaciones de sumas exigibles, la liquidación de intereses se retrotrae a la fecha en que se generó la obligación pecuniaria y es calculada aplicando un interés penal de 3% anual en aplicación del artículo 20 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal. Los intereses, calculados sobre saldos, son liquidados a tiempo de la liquidación a tiempo de la cancelación total de la obligación, las costas y honorarios profesionales, corren a cargo de las partes del proceso.

Esta liquidación es realizada por el Asesor Técnico, que también se encarga de la valoración de los descargos presentados por los coactivados, cuyos informes pueden ser impugnados por el Fiscal de materia, sin embargo el Juez puede apartarse de la impugnación y aceptar el informe técnico.

21.7. Apelación y término

Contra las decisiones del Juez de primera instancia procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo. Este recurso se concede ante la Sala Social Administrativa de la Corte de Distrito Judicial correspondiente. En caso de que este recurso se interponga el pliego de cargo se concede en efecto suspensivo. También procede en el efecto suspensivo, contra los autos que resuelvan las tercerías.

La apelación debe ser interpuesta con fundamentación de agravios, dentro del término fatal de cinco días computables desde el momento de la notificación. El

³²ESCOLA, Jorge Héctor. Compendio de Derecho Administrativo. Vol. II Ed. DEPALMA, Buenos Aires Argentina 1990. Pg. 96.

Juez corre trasladado a la parte contraria para que responda en igual término. Vencido este admite o deniega el recurso dentro de las 24 horas siguientes. Admita la apelación tanto Juez apelado como el superior se sujetan en un trámite a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Dentro el proceso en primera instancia, el artículo 21 establece que en caso de que el recurso de apelación se interponga contra el pliego de cargo se lo admitirá previo depósito bancario o boleta de garantía por el 50% de cargo, sin embargo éste artículo fue derogado por el Artículo 300 de la Ley N° 1455 de Organización Judicial al restablecer que se derogan todas las disposiciones legales que fijan depósitos judiciales para recursos procesales, cualquiera que sea su origen.

Tal disposición deja sin efecto la posibilidad de recuperar al menos 50% de la suma demandada, que significaba un gran avance en el proceso de recuperación del daño económico perpetrado, anulando otro mecanismo efectivo de coerción al procedimiento coactivo fiscal, en contra del principio “solve at repete” que consiste en abonar una determinada suma para que proceda la impugnación de una resolución ante instancias superiores en grado, principio que para Manuel Ossorio es determinante de la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas, que bien pueden aplicarse a las Judiciales en materia administrativa cuando se encuentran de por medio intereses del Estado.³³

El Auto de Vista pronunciado por la Sala Administrativa puede ser: Confirmatorio total o parcial; y anulatorio.

21.8. Recursos de nulidad y casación

Contra la resolución o Auto de Vista emitido por la Sala Social Administrativa procede el recurso de nulidad y casación que debe ser planteado a la Sala que emitió la resolución dentro del plazo fatal e improrrogable de ocho días a contar

³³OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas Sociales, Ed. Heliasta Buenos Aires Argentina 1997 Pg. 231

desde la notificación con el auto de vista, en cumplimiento del Artículo 257 del Código de Procedimiento Civil reformado por la Ley 1760.

A través del recurso extraordinario de nulidad se pretende obtener, “mediante decisión expresa y positiva, una declaración de invalidez de los actos procesales ejecutados en un juicio ya fenecido”. Procede cuando el visto se debe a omisión o irregularidad del procedimiento “error in procedendo”.

El recurso extraordinario de casación “es un medio de impugnación que tiene por objeto hacer anular, por medio del tribunal de casación, las sentencias dictadas en violación de la Ley”. Vale decir en mérito a que contengan una errónea interpretación de la Ley “error in judicando”.

La Excelentísima Corte Suprema de Justicia, cumplidos con todos los trámites legales emitirá uno de los siguientes Autos Supremos declarando: infundado; improcedente; anulando obrados hasta el vicio más antiguo; o Casando el Auto de Vista. Contra el Auto Supremo procede la explicación y complementación que debe ser solicitada dentro de las 24 horas de su notificación para luego ser devuelto al tribunal de origen.

22. EL ORIGEN DE LAS OBLIGACIONES COACTIVA FISCALES

Las obligaciones coactivas fiscales de particulares con el Estado y sus instituciones, pueden generarse de las siguientes maneras según el Artículo 77 de Ley del sistema de control fiscal:

- a)** Defraudaciones de fondos públicos, que comete el que mediante simulación, ocultamiento o engaño se apropia indebidamente de fondos fiscales.
- b)** Falta de rendición de cuantas y de descarga de valores fiscales con plazos vencidos.

- c) Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otros, con fondos del Estado.
- d) Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros, concesiones y otros.
- e) Incumplimiento de pago de préstamo otorgados por los bancos estatales
- f) Apropiación de bienes patrimoniales del Estado.
- g) Pérdida de activos y bienes del Estado por negligencia e irresponsabilidad.

No corresponde a esta jurisdicción los asuntos civiles, penales, y mercantiles que son de conocimiento de la justicia ordinaria, ni los atributos por la Ley a otras jurisdicciones.

23. VÍAS QUE BRINDA EL PROCEDIMIENTO PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN COACTIVA: LAS MEDIDAS PRECAUTORIAS

Sobre los medios que la ley permite para asegurar el cumplimiento de obligaciones coactivas debemos establecer en primer lugar que sobre este aspecto el procedimiento coactivo se remite al procedimiento civil, siendo aplicables por analogía las mismas medidas precautorias establecidas en las leyes civiles.

Un proceso tiene una duración indeterminada porque se puede saber cuándo nace, pero no saber cuándo acabará o por lo menos cuando se encontrará en ejecución de sentencia, no por negligencia de los jueces, sino por la burocracia del mismo procedimiento y las trabas que imponen las partes a la tramitación. Por lo cual es necesario tener algún mecanismo para ejecutar la sentencia y hacerla viable.

Durante el tiempo que pasa desde el comienzo de un juicio y su sentencia definitiva pueden surgir innumerables circunstancias que hagan imposible o dificulten la

ejecución forzosa y los efectos de la decisión final, como puede ser la desaparición de los bienes o reducción de la responsabilidad del deudor; nuestra legislación ha previsto diversas medidas que pueden solicitarse y disponerse dentro de las llamadas medidas precautorias, cuya finalidad se limita a asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución.

Entonces, las medidas precautorias tiene por finalidad asegurar el resultado de la sentencia que debe recaer en un proceso determinado, para que la justicia no sea burlada, haciendo imposible su cumplimiento, evitando que la justificación instantánea de una pretensión legal del Estado y sus instituciones o de ejecución resulte materialmente imposible de cumplirse.

23.1. **Definición**

Martínez Botos conceptúa a la medida precautoria como “aquella que tiende a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través del proceso en el que se dicta providencia cautelar, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurra entre la iniciación de ese proceso y el pronunciamiento de la sentencia definitiva”.

Tiene por objeto asegurar que la justicia alcance el cumplimiento eficaz de su contenido y tiene a impedir que, en su oportunidad, pueda convertirse en ilusoria la condena que ponga fin al proceso. Asimismo, el fundamento en toda medida precautoria es mantener la igualdad de las partes en el litigio, evitando que se conviertan en irrealizables los derechos que reconozcan la sentencia definitiva.

Se presentan antes o después de deducida la demanda, conforme al Artículo 156 del Código de Procedimiento Civil, para asegurar bienes o mantener situaciones de hecho existentes al tiempo de aquella, preservar el cumplimiento de la sentencia que recaiga y una de las partes tenga el temor y exista peligro de que la decisión judicial sea cumplida.

No se embargarán los bienes y derechos declarados inembargables por ley. El costo de mantenimiento y conservación de los bienes embargados o secuestrados estará a cargo del depositario conforme a lo dispuesto en los Códigos Civil y de Procedimiento.

23.2. Requisitos para que procedan las medidas precautorias

Los requisitos o presupuestos de las medidas precautorias de acuerdo a la doctrina generalizada y nuestra legislación nacional vigente son:

- *La verosimilitud del derecho:* La finalidad de las medidas precautorias es asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en el proceso; por consiguiente, de la solicitud debe desprenderse la verosimilitud del derecho a proteger, de modo tal que se justifique el aseguramiento de un eventual proceso de la demanda; en consecuencia, el otorgamiento de una medida precautoria no requiere de prueba determinante y plena del derecho invocado, basta pues, la simple apariencia de la verosimilitud del derecho, y ella se obtiene analizando los hechos relatados por el demandante y la documentación acompañada a cuyo efecto el procedimiento probatorio es meramente informativo y sin intervención de la persona contra la cual se pide la medida.

Este principio está consagrado expresamente en el Artículo 169 del Código de Procedimiento Civil, cuando señala que “Quien tuviera fundado motivo para temer que, durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, este pudiera sufrir un perjuicio inminente o irreparable”.

- *Peligro de la demora:* Es un rigor de verdad, el presupuesto que da una razón de ser al instituto de las medidas precautorias. En efecto, si estas tienden a impedir que el trascurso del tiempo pueda incidir negativamente en la factibilidad del cumplimiento de la sentencia, es

obvio que si tal peligro no existe, no justifica el dictado de una medida precautoria. Es decir, toda medida precautoria se halla condicionada a la circunstancia de que exista un peligro en la demora y que en caso de no adoptarse sobrevenga un perjuicio o daño inminente que transformara en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión.

En resumen, ese temor del daño inminente es el interés jurídico que hace viable y abre la adopción de la medida, interés que reviste el carácter de actual al momento de la petición.

Son Medidas Precautorias Civiles establecidas en el Código de Procedimiento Civil:

- La anotación preventiva
- El embargo preventivo
- El secuestro judicial
- La intervención judicial
- Prohibición de celebrar contratos sobre bienes determinados

Sin embargo, dentro del Procedimiento Coactivo Fiscal se asumen, además de estos, otras medidas precautorias que de cierta forma procuran la recuperación del daño económico al patrimonio estatal.

23.3. Características de las medidas precautorias

- *Provisionalidad*: Se decreta en cognición sumaria unilateral del juez, en consecuencia provisional. Es provisional porque es revocable y reponible.
- *Accesoriedad*: Necesita de una demanda principal, porque caduca en 5 días.
- *Preventividad*: Una Medida Precautoria no juzga, sólo se limita a lo indispensable.

- **Ampliabilidad:** El actor puede pedir la ampliación de más bienes dentro de las medidas precautorias, porque el anterior no cubre totalmente la prestación, pero previo consentimiento del demandado.
- **Caducable:** Si no se formaliza la demanda principal (si es que primero se pidió sólo la medidas precautorias), la medida caduca en 5 días, o en 15 días si se presente excepción de incompetencia del juez.
- **Responsabilidad:** El actor se hace responsable del posible daño al bien que pide que se aplique una medida precautoria el monto se tramita por vía incidente.

23.4. Oportunidad para interponerlas

Puede solicitarse antes o durante el proceso y se puede proceder de dos maneras:

23.4.1. **Solicitud antes de la Demanda:** Se procede de la siguiente manera:

- Memorial ante juez competente acompañando prueba pre constituida.
- Admitida, se decreta la medida precautoria.
- Se Notifica por Cédula.
- El actor tiene 5 días para interponer demanda para el proceso principal.

23.4.2. **Solicitud junto a la Demanda:** De acuerdo a los siguientes pasos:

- En el memorial de la demanda principal, en un Otrosí se solicita medidas precautorias, describiendo donde se halla el bien.
- Si el Juez acepta la demanda, decreta con "Ha lugar". Por ejemplo, si se pide embargo, juez expedirá Mandamiento de Embargo.
- Dependiendo de la medida precautoria, si se solicita, se anotará preventivamente la demanda y la Nota de Cargo en Derechos Reales.

23.5. Recursos que permiten y efectos

Las medidas precautorias civiles permiten el Recurso de Reposición dentro de los 3 días a partir de su notificación.

Los efectos son:

- El deudor ya no puede disponer del bien.
- El deudor se convierte solamente en depositario.
- Actor debe formalizar la demanda principal en 5 días, si es que solicitó una medida precautoria antes de la demanda principal.

23.6. Clases de Medidas Precautorias

Las medidas precautorias que se pueden aplicar por nuestra legislación son:

23.6.1. ***Retención de pagos que deban realizar terceros privados***

En la cuantía estrictamente necesaria para asegurar el cobro de la deuda.

23.6.2. ***Prohibición de participar en los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios***

Es la limitación ejercida sobre el contribuyente por la cual no podrá ser contratado por el Estado para la prestación de servicios o provisión de bienes.

23.6.3. ***Retención de fondos***

Se trata del congelamiento de toda suma de dinero que tenga el deudor depositada en cualquier ente de intermediación financiera a nivel nacional, quedando la entidad financiera obligada a informar al Juzgado Coactivo Fiscal que corresponda de la retención efectiva de fondos del deudor, así como de encargarse de la custodia y remisión de la suma de dinero retenida en manos del acreedor cuando así lo disponga la ley. Esta medida precautoria se ejecuta ante la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero – ASFI, quienes emiten una circular a todas las entidades bancarias para que informen sobre lo solicitado.

23.6.4. **Retención de haberes**

Es la suspensión de pagos que se solicita a un tercero para el cual el contribuyente realiza un trabajo bajo relación de dependencia pudiéndose retener hasta el 20% de sus haberes mensuales conforme al Código de Procedimiento Civil. Para el caso de contribuyentes que perciben haberes de trabajos realizados como profesionales independientes, se procederá con el mismo porcentaje señalado para la retención de haberes. En ambos casos, la retención será aplicada únicamente en una cantidad que sea adecuada para el contribuyente, atendiendo también a las cualidades y requerimientos del contribuyente y de su familia.

23.6.5. **La anotación preventiva**

La Anotación preventiva es un asiento temporal y provisional de un título en el registro aquellas Instituciones que registran derecho propietario sobre una cosa o un bien mueble o inmueble, como lo son: Derechos Reales (sobre bienes muebles), Organismo Operativo de Tránsito (sobre vehículos) o la Cooperativa de Teléfonos Cotel (sobre acciones telefónicas), registro como garantía precautoria de un derecho o de una futura inscripción.

Supone la inclusión en un registro público de una constancia escrita de restricción de una acción o de un bien que garantice la pretensión de un acreedor a ser pagado, impidiendo que su deudor disponga libremente de sus acciones o bienes sujetos a registro (muebles o inmuebles).

La anotación preventiva no obliga al deudor a entregar la posesión de la acción o bien anotado preventivamente a sus acreedor. Esta anotación debe hacerse con noticia de partes. La anotación preventiva caduca en 2 años. Pueden pedir la anotación preventiva sólo las partes.

Una medida precautoria se puede negar por falta insubsanable en el título. Por ejemplo, omisión de nombre de transmisor del derecho material del acto.

23.6.6. ***El embargo preventivo***

Es una medida preventiva de carácter patrimonial que a pedido del actor o acreedor decreta un juez de partido sobre bienes del deudor para asegurar y garantizar la satisfacción de la prestación debida, pudiendo el deudor ser nombrado depositario del bien embargado dependiendo de las cualidades y utilidades del bien.

El embargo no implica el traslado físico del mismo a manos del acreedor (desplazamiento), salvo que exista el peligro de que el deudor disponga maliciosamente del bien embargado lo que justificaría la ejecución del secuestro del bien. Esta regla es aplicable únicamente para bienes muebles (sujetos a registro o no) y semovientes.

Una de las características de esta medida precautoria es que el embargado sigue usando el bien y se puede interponer antes o durante el proceso.

Procede cuando:

- El demandado no tenga domicilio en Bolivia.
- El Título no cubre la obligación.
- Los coherederos y/o condóminos ven peligro de demora en el reparto o división.

23.6.7. ***Secuestro judicial***

El Secuestro Judiciales la aprehensión y depósito de la cosa mueble o semoviente litigiosa o de bienes muebles de los que se presume que sea del deudor, para asegurar la eficacia del embargo preventivo y el eventual resultado.

Es la desposesión del deudor del bien embargado que se encontraba bajo su custodia por existir un alto riesgo de que el bien se pierda en manos del deudor. Esta medida es aplicable también cuando el bien embargado debe ser guardado en un lugar con las condiciones que un depositario común o el deudor no tienen a su disposición, con el fin de precautelar el cumplimiento efectivo de la prestación.

No recae sobre inmuebles, sobre estos es más eficaz la anotación preventiva en Derechos Reales.

Procede cuando el Embargo preventivo no satisface por sí solo o cuando se tiene que dirimir la propiedad del bien secuestrado.

No procede si el sujeto pasivo tiene título de propiedad o posesión por más de un año.

23.6.8. **Hipoteca Legal**

Es el registro permanente ordenado por la ley que realiza el acreedor sobre los bienes sujetos a registro de su deudor para garantizarse el cumplimiento efectivo de la prestación debida, pudiendo este último liberarse de la misma únicamente con el cumplimiento efectivo de la prestación. En caso de incumplimiento el acreedor podrá subastar el bien para satisfacer su deuda

23.6.9. **No solvencia**

Supone registrar la falta de cumplimiento del contribuyente con alguna obligación fiscal, en los registros a cargo de la Contraloría General de la República, que impide al deudor participar en licitaciones, concursos o adquisiciones para la prestación de servicios o provisión de bienes para el estado y cualquiera de sus entidades administrativas a nivel nacional, departamental, municipal y local.

23.6.10. **La intervención judicial**

La Intervención Judiciales una medida precautoria complementaria que ordena juez, consistente en participar en la administración de bienes productores de rentas o frutos, para asegurar el derecho del solicitante, pero sin paralizar las actividades.

23.7. **La prohibición de innovar y contratar sobre determinados bienes**

Es la limitación que se ejerce sobre el contribuyente deudor a disponer de sus bienes muebles no sujetos a registro y que forman parte de sus inventarios de

activos que permiten garantizar el cobro de la deuda tributaria. En momento de ejecutar esta medida se deberán indicar los bienes sobre los cuales recae la prohibición.

La innovación es la alteración de un bien introduciéndolas mejoras o de mejoras.

El deudor tiene la prohibición de innovar la cosa sobre la cual recae una medida precautoria porque puede dañarlas para que pierdan su valor comercial y económico. Por eso el interventor debe evaluarlas en el momento del inventario.

El deudor tampoco puede disponer el bien embargado o secuestrado. Porque él es tan solo un depositario por efecto de la medida precautoria.

23.8. Otras medidas precautorias

Si el deudor no entrega el bien, el acreedor puede ser autorizado a entrar en posesión³⁴. El acreedor puede innovar el bien a costa del deudor, pero autorizado por el juez³⁵. El Juez puede ordenar Nota marginal como Anotación Preventiva de Embargo en Derechos Reales, caduca en 30 días.

b) *Contracautela:* La medida precautoria solo podrá decretarse bajo la responsabilidad de la parte solicitante quien deberá dar caución por las costas y daños y perjuicios que pudiera ocasionar en caso de haberla podido sin derecho o abuso del mismo³⁶.

Debe recaer sobre bienes con valor económico es decir: El previo otorgamiento, por su beneficiario, de una caución que asegure a la otra parte el resarcimiento de los daños que pueda ocasionar, le cual asegura al destinatario de la medida la efectividad del resarcimiento de los posibles daños y concreta en cierto modo, la igualdad de las

³⁴ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 167.

³⁵ CÓDIGO CIVIL. Artículo 1468.

³⁶ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 173.

partes en el proceso, pues viene a contrarrestar la falta de contradicción inicial que caracteriza a la medida precautoria.

En nuestro ordenamiento jurídico en este aspecto, que es obligación del juzgador fijarla con carácter previo determinando la calidad y monto de la caución para tal efecto, el juez debe tomar en cuenta la mayor o menor verosimilitud del derecho y las circunstancias del caso, es decir mientras menos recaudos se exijan para decretar una medida cautelar, más severo debe de ser el criterio para apreciar la suficiencia de aquella. También se debe tomar en cuenta la gravedad de la medida, es decir, la magnitud del menoscabo patrimonial que a la postre pudiera derivarse si hubiera sido la solicitada sin derecho o abusando de ella y, finalmente, se debe tomar en cuenta el valor aproximando del bien inmovilizado, es decir, el valor presunto del afectado para así calcular los posibles daños y perjuicios.

El monto en que se estime la contra cautela no debe ser tan gravoso que torne ilusorio el derecho de quien la solicita, siendo preferible el exceso en acordar la traba que la parquedad en negarla.

c) Mejora de la caución: Determina que en el cualquier estado del litigio la parte contra cuyos bienes se hubieren adoptado medidas precautorias, podrá pedir que la caución fuere mejorada, probando sumariamente que ella es insuficiente³⁷. El juez resolverá previo traslado a la otra parte.

La caución fijada inicialmente por el juzgador, no es definitiva, por consiguiente, en cualquier momento puede ser modificada o cambiada y solo bastara que la parte contra quien se ha hecho efectiva una medida precautoria solicite que se mejore la caución probando sumariamente que es insuficiente para garantizar su derecho.

³⁷ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 174

La mejora de la contra cautela podrá también obtenerse por medio del recurso ordinario (apelación) deducido contra la resolución que dispuso la medida precautoria, para que le juez o tribunal superior en grado mejore esta situación.

d) Exención de la contracautela: No exigirá esta garantía cuando el solicitante fuere el Estado, Municipalidades o un beneficiario de gratitud (Previo trámite judicial)³⁸. Al Estado y Municipalidades no se exige la contracautela porque se presume su solvencia y de ahí se lo exima justificadamente de prestar caución.

e) Con referencia al acreedor: La ampliación consiste en el aumento del monto de la contra cautela, por el cual se dispuso la medida.

La mejora, en cambio, implica el acrecentamiento de los bienes cautelados sin afectar ese monto. Por ejemplo puede darse en ambos supuestos, cuando deducida un a tercería, el embargante podrá pedir que se amplíe o mejore el embargo.

En lo que respecta la situación, esta consiste en la transformación de una medida cautelar, en otra más enérgica, lo que puede ocurrir por ejemplo, frente al reemplazo de un interventor informante por un interventor administrador.

En caso de la ampliación, mejora o sustitución de la medida precautoria, debe supeditarse a la correlativa ampliación de la contracautela.

f) Con referencia al deudor: El cambio de una medida precautoria por otra medida, implica la transformación de la medida dispuesta en otra menos enérgica o el reemplazo del bien originalmente afectado por otro de valor equivalente, siempre que esta garantice suficiente el derecho del acreedor.

³⁸ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Artículo 173

Esto puede darse, por ejemplo, en el caso en que los derechos de la actor se debidamente garantizados mediante el embargo trabado sobre un inmueble en construcción, procede el levantamiento de la prohibición de innovar la inhibición general de bienes. No sería procedente la situación del embargo de un inmueble libre de gravámenes por otro grabado con una hipoteca en primer lugar que puede resultar insuficiente.

24. COMO EJECUTAR EL COBRO DE UNA ACREENCIA COACTIVA FISCAL

La ejecución de una sentencia en un proceso coactivo fiscal se realizara de la siguiente manera:

Una vez ejecutado el pliego de cargo se expedirán los mandamientos de apremio y embargo de los bienes del deudor cuya libertad provisional solo procederá previa garantía personal solidaria y mancomunada o real de bienes muebles o inmuebles y cuando el asunto no sea tipificado como delito en este último caso el juez coactivo remitirá las piezas pendientes al Ministerio Publico para que se instaure el proceso penal respectivo.

Efectuado el embargo de los bienes del deudor, se fijara día y hora para su remate en audiencia pública de subasta sobre la base del valor catastral actualizado.

El remate seguirá el procedimiento señalado en los Arts. 525 y siguientes de Código de Procedimiento Civil, debiendo intervenir un funcionario designado por el juez coactivo que hará las veces de martillero y notario público.³⁹

En procedimiento coactivo solo se admitirá la tercería de dominio excluyente que se apoya en instrumentos públicos inscritos en el registro de derechos reales. Toda transferencia de bienes que el coactivado haya realizado dentro de los 6 meses

³⁹CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Artículo 525.

anteriores a la fecha del acto que origine la acción coactiva se presumirá fraudulenta.

Sin embargo pese a esto debemos tener en cuenta que con el tiempo que dura el proceso y el desconocimiento de los bienes que posiblemente tenga el deudor es fácil que este de manera dolosa pueda poner los a nombre de terceros haciendo mucho más difícil el cobro de la acreencia y se puede perjudicar los intereses de un tercero que puede ser un comprador de buena fe.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO DE LA EFICACIA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 28 DEL DECRETO LEY 14933 LEY DE PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL

1. LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública es aquel espacio donde el funcionario público desempeña sus funciones en beneficio de la Institución en el marco de la Ley 1178 LEY SAFCO y su Reglamento D.S. 23318-A.

El desarrollo de la función pública profesional es una condición necesaria, pero no la única para un mejor gobierno. La función pública constituye un recurso disponible

para la mejor gestión de los asuntos públicos, que conciernen al conjunto de la sociedad.

La ética pública va más allá del estricto cumplimiento de la legalidad vigente como parámetro de moralidad, es así que se debe combatir el paradigma, que supone una desnaturalización de lo que siempre se ha entendido como parámetro de actuación de los funcionarios públicos. Es el planteamiento legalista en virtud del cual la ley es el paradigma de la moralidad. Transparencia Internacional expresa: no es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente.

La ética debe proporcionar una capacidad de reflexión y de análisis de los problemas que plantea la función pública con la idea de servicio a la colectividad. Debe existir un planteamiento ético del trabajo administrativo, ya que de lo contrario se vacía de contenido la labor de los funcionarios públicos.

En definitiva la idea de servicio público está vinculada con el Estado democrático y social de derecho y por el respeto de los derechos fundamentales. La Administración Pública en cuanto servidora de los intereses de la colectividad debe promover el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, siendo éste el contenido esencial de la ética del servicio público.

Sin embargo, es también en el cumplimiento de estas funciones que personas aprovechando el cargo que ocupan y su disponibilidad sobre los recursos económicos de la Institución, que deciden disponer arbitrariamente dichos recursos, como lo es el caso de la Institución del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, donde ex funcionarios olvidaron que en la función pública la ética es el primer valor para un cumplimiento efectivo, y a pesar de ello, malversaron cantidades millonarias de dinero, causando un grave perjuicio a la Institución.

Asimismo, estas actitudes van en contravención a lo que la Constitución Política del Estado Plurinacional establece en sus principios.

Ante estas actitudes mafiosas de estos ex funcionarios, y al igual que en otras instituciones públicas, el actual Gobierno vio la necesidad de crear el Ministerio de Transparencia, quienes también tienen como objetivo conocer acerca de los procesos coactivo fiscales de todas las Instituciones Públicas, haciendo el seguimiento correspondiente a las entidades estatales a través de la Procuraduría General de la República; así también como promulgar la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, que establece la responsabilidad penal de aquellos funcionarios que en ejercicio de sus funciones malversan fondos del patrimonio del Estado. Sin embargo, es necesario, además de la responsabilidad penal, que se normas referentes a la responsabilidad civil, pues la recuperación del daño económico es mínima ante la gran cantidad de dinero que sale del Estado, ya que las medidas precautorias establecidas en el D.L. 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal muchas veces no tienen un efecto EFECTIVO, pues nos encontramos muchas veces ante coactivados insolventes, y habiéndose derogado lo que refiere al apremio y arraigo por deudas económicas, los coactivados continúan desarrollando sus actividades normalmente, sin otra posibilidad u opción para lograr la recuperación económica del Estado.

2. RESPONSABILIDAD CIVIL POR LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LEY DE SISTEMA DE CONTROL FISCAL

La responsabilidad civil se establece cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas cause daño al Estado valuable en dinero⁴⁰. Las causales están establecidas en la Ley de Sistema de Control Fiscal:

⁴⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “Responsabilidad por la Función Pública”. CENCAP. Bolivia, La Paz. Pág. 20

- a) Defraudación de fondos públicos. Comete delito de defraudación quien mediante simulación, ocultación o engaño, se 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.
- b) Falta de rendición de cuentas con plazos vencidos de sumas recibidas en tal carácter de acuerdo a los artículos 27° al 35° de la presente Ley.
- c) Falta de descargo de valores fiscales.
- d) Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones análogas con fondos del Estado.
- e) Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros y concesiones.
- f) Incumplimiento de contratos no previstos en el inciso anterior, y celebrados con las entidades comprendidas en el artículo 3° de la ley del sistema de control fiscal, en su condición de sujetos de derecho público.
- g) Incumplimiento de préstamos otorgados por los bancos estatales, con fondos provenientes de financiamientos externos concluidos por el Estado.
- h) Apropiación o disposición arbitraria de bienes patrimoniales del Estado.
- i) Pérdida de activos y bienes del Estado por negligencia, irresponsabilidad de los empleados y funcionarios a cuyo cargo se encuentran⁴¹.

Actualmente no se aplica el inciso g) debido a que no existen entidades bancarias de pertenencia del Estado.

La responsabilidad civil estará integrada por los siguientes elementos:

- a) **La Conducta:** dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.

Puede tener lugar por acción o por omisión. Puede ser cometida a título de dolo o culpa grave Debe ser cometida por servidor público o particular que realice gestión fiscal

⁴¹ Ley del Sistema de Control Fiscal. Artículo 77.

b) El Daño Patrimonial al Estado: Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.

i. **Características del Daño:** Debe ser: Cierto, antijurídico, puede ser pasado o presente, cuantificable, consecuencia de actos propios de gestión fiscal, puede ser causado por acción o por omisión y puede tener lugar de forma directa o indirecta

ii. **Clases de Daño**

- **Daño Emergente:** Corresponde al valor efectivo de los bienes o fondos que se han perdido o dañado.
- **Lucro Cesante:** Corresponde al valor que el Estado deja de percibir por la pérdida o daño de los bienes o fondos de su propiedad

c) El Nexo Causal: Es el cordón que une a la conducta de la persona con el resultado dañino, ocasionado al patrimonio del Estado, si no existe nexo de causalidad respecto a una persona, no se le puede determinar responsabilidad fiscal; significa lo anterior que entre estos dos elementos debe existir una relación determinante y condicionante de causa – efecto.

2.1. Preceptos para la determinación de Responsabilidad Civil

Para efecto de la determinación de esta responsabilidad se deben considerar los siguientes preceptos:

a) Es civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado.

- b) Es civilmente corresponsable el superior jerárquico cuando el uso indebido fue posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno implantados en la entidad.
- c) Incurren en esta responsabilidad las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficien indebidamente con recursos públicos.
- d) Incurren en esta responsabilidad las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, causen daño al patrimonio de las entidades del Estado.
- e) Cuando varias personas resulten responsables del mismo acto o hecho que cause daño al Estado, serán solidariamente responsables.

La solidaridad en la responsabilidad implica que los responsables se liberen de la obligación solamente cuando se haya efectuado el pago total del daño ocasionado.

2.2. Sujetos de Responsabilidad Civil

Son los servidores públicos, ex servidores públicos, personas naturales o jurídicas

2.3. Determinación de la Responsabilidad Civil

La persona encargada de determinar la responsabilidad civil es el juez competente, como resultado de la aplicación de la jurisdicción coactiva fiscal u ordinaria civil si es que no se hubiere podido cuantificar el daño ocasionado.

2.4. Plazo de prescripción de la Responsabilidad Civil

Las acciones judiciales y obligaciones emergentes de la responsabilidad civil establecida en la presente Ley, prescribirán en diez años computables a partir del día del hecho que da lugar a la acción o desde la última actuación procesal.⁴²

⁴² LEY 1178. Artículo 40

Sin embargo, la Nueva Constitución del Estado Plurinacional en su Artículo 324 establece: “No prescribirán las deudas y los daños económicos causados al Estado”, por lo que tomando en cuenta la jerarquía de las normas, la Norma general será de aplicación preferente a la norma particular.

3. EMISIÓN DE INSTRUMENTOS CON FUERZA COACTIVA

3.5. Contratos Administrativos

Los contratos administrativos son los contratos de obras, provisión de materiales, adquisición de bienes, contratación de servicios y otros de similar fuerza⁴³.

Las entidades públicas adquieren todas estas actividades a través de los contratos, regulados por el Estatuto del Funcionario Público y no encontrándose bajo la regulación de la Ley General del Trabajo.

3.6. Informe de Auditoría Preliminar

Mientras se encuentre en vigencia la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal a que se refiere el artículo 52 de la Ley 1178, los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República y unidades de auditoría interna que recomienden la aplicación de los casos previstos en el artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal, deben cumplir antes de su aprobación por el Contralor General de la República con las normas establecidas en los artículo 39 y 40 del Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992.

Además el artículo 3 de la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal establece que constituyen instrumentos con fuerza coactiva suficiente para promover la acción coactiva fiscal:

⁴³LEY 1178. Artículo 47.

- Los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República aprobados por el Contralor General, que establezcan cargos con sumas líquidas y exigibles.
- Los informes de auditoría interna, igualmente aprobados y que establezcan sumas líquida y exigibles.

3.7. Procedimiento de aclaración del Informe de Auditoría: Informe Complementario

Cuando la Contraloría General de la República o las unidades de auditoría de las entidades públicas, según sea el caso, hacen conocer los hallazgos de auditoría que pueden originar indicios de responsabilidad por la función pública, al máximo ejecutivo de la entidad y a las personas presuntamente involucradas, estas tiene un plazo de diez días hábiles para presentar por escrito sus aclaraciones y justificativos, anexando la documentación sustentatoria.

Posteriormente, se emite el Informe Complementario, donde figura el nombre de aquellas personas que continúan fungiendo como responsables civiles, siendo notificados con el mismo como corresponde en derecho.

3.8. Dictamen de Responsabilidad Civil

El dictamen de responsabilidad civil es una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República. Tiene valor de prueba pre constituida y contiene la relación de los hechos, actos u omisiones que supuestamente causaron daño económico al Estado, fundamentación legal, cuantificación del posible daño e identificación del presunto o presuntos responsables, que no presentaron sus descargos en el tiempo correspondiente.

El dictamen de responsabilidad civil es un instrumento que sirve esencialmente para que la entidad:

- Requiera al responsable, si fuera el caso, el pago inmediato del presunto daño.
- Inicie en el plazo de 20 días de recibido el dictamen, la acción legal que corresponda contra el o los responsables.

Con el dictamen de responsabilidad civil se notificará a los presuntos responsables y se remitirá a la entidad, de oficio, un ejemplar de todo lo actuado, para que cumpla lo dictaminado, requiera el pago de la obligación determinada concediendo al deudor diez días para efectuarlo, bajo conminatoria de iniciarse en su contra la acción legal que corresponda.

En el caso de que la autoridad pertinente no hubiese iniciado la acción judicial dentro los veinte días de recibido el dictamen, el contralor General de la República o quien represente a la Contraloría en cada capital de departamento, en su caso, instruirá a quien corresponda la destitución del ejecutivo y del asesor legal principal, iniciándose contra ellos la acción judicial a que hubiere lugar, subsistiendo la obligación de las nuevas autoridades por los procesos que originaron la destitución de sus antecesores, bajo apercibimiento de iguales sanciones.

Sin embargo, pese a que la norma establece este plazo para la emisión de demandas coactivas fiscales, en la realidad se evidencia que posterior a la emisión del dictamen fiscal se inicia la demanda como mínimo un año después, debido a procesos burocráticos internos.

4. CONOCIMIENTO DEL COACTIVADO DE LA FUTURA ACCIÓN COACTIVA FISCAL Y TRANSFERENCIA FRAUDULENTE DE BIENES EN FAVOR DE FAMILIARES O TERCEROS

Como se describió líneas arriba, previo a la acción coactiva fiscal existen diferentes etapas para llegar a la misma.

Ahora bien, existen dos actitudes del ex funcionario público frente a la acción coactiva fiscal:

- Aquel coactivado, que sabiéndose inocente asume defensa y paga el monto de dinero que percibieron sus superiores, sin tener culpa, con la finalidad de evitar posteriores problemas legales.
- Aquel coactivado, que sabiendo que fue culpable, siendo Autoridad, dispuso libremente del patrimonio del Estado, también existen dos opciones de actitudes a asumir:
 - Cancela el monto que adeuda al Estado
 - Prefiere ignorar las acciones coactiva fiscales
 - Transfiere sus bienes a familiares y terceros, para evitar que las medidas precautorias dispuestas por los Jueces recaigan sobre su patrimonio, evitando así futuros embargos, remisiones de fondos y remates de vehículos, bienes inmuebles e incluso líneas telefónicas.

Es de este último punto a que hace referencia la investigación monográfica.

4.1. Demora en la emisión de instrumentos con fuerza coactiva

Suponiendo que el coactivado que conoce que actuó de mala fe, dispuso libremente sobre el patrimonio del Estado, y para él se iniciarán FUTURAS acciones coactivas fiscales y realiza la transferencia de todos sus bienes, muebles e inmuebles, acciones y depósitos en cuentas bancarias, estamos ante una acción LEGAL pero ILEGÍTIMA.

Lamentablemente, el tiempo que transcurre desde la acción generadora del ilícito coactivo fiscal hasta que se cite con la demanda, Auto Interlocutorio y Nota de Cargo de la acción coactiva fiscal al coactivado pasa bastante tiempo, en algunos casos 5 años.

Esta demora se debe principalmente a la rituosidad del procedimiento coactivo fiscal, también a razón que si el coactivado es asesorado por un especialista en materia coactiva puede realizar la transferencia de sus bienes incluso desde su notificación con el Informe Preliminar de Auditoría, esta acción es LEGAL, pues no se transgrede el párrafo II del Artículo 28 de la Ley de Procedimiento coactivo Fiscal que establece “*Se presume “juris tantum” fraudulenta la transferencia de los bienes del coactivado, realizada dentro de los seis meses anteriores a la fecha del acto que hubiere dado lugar a la acción coactiva*”.

La presunción de la transferencia fraudulenta realizada dentro del tiempo previsto por la norma, es decir 6 meses antes de la acción coactiva fiscal iniciada con la demanda, da lugar a que el coactivado tenga el tiempo suficiente para transferir sus bienes, sin que esta acción sea punible civil, penal ni coactivamente.

Asimismo, habiéndose desarrollado en el título anterior el proceso coactivo fiscal anteriormente, se evidencia que a partir de la citación al coactivado, este tiene la facultad de seguir presentando descargos, incluso habiéndosele dado tres anteriores oportunidades para que lo hagan; y en la mayoría de los procesos coactivo fiscales, se los notifican, y no habiendo aportado ningún tipo de descargo se emite Sentencia y se gira Pliego de Cargo. Ante la insolvencia del coactivado el proceso queda detenido, sin acción alguna que hacer, pues se conocer que transfirieron sus bienes mucho antes de la acción coactiva, no pudiendo iniciar el incidente de transferencia fraudulenta.

Por ende, los procesos coactivo fiscales que datan de fechas antiguas son irrecuperables, pues los coactivados transfirieron sus bienes, no cancelan su obligación coactiva fiscal y ante el proceso coactivo se demuestran insolventes.

Por esta razón se cree necesaria la modificación de la norma, estableciéndose un nuevo parámetro para establecer la transferencia fraudulenta, tomando como referencia ya no el INICIO DE LA ACCIÓN COACTIVA FISCAL, sino **LA NOTIFICACIÓN DEL COACTIVADO CON EL INFORME PRELIMINAR DE AUDITORÍA**, ello en beneficio de todas aquellas Instituciones Públicas que inician

acciones coactivas fiscales encontradas con deudores insolventes, teniendo así la posibilidad de promover el Incidente de Transferencia Fraudulenta, y en caso de determinarse probada la misma, revertir la transferencia a nombre del coactivado.

4.4. Irrecuperabilidad de la obligación emergente del daño económico causado al Estado y la transferencia fraudulenta de bienes

Ante la demora de la emisión de los instrumentos con fuerza coactiva (Informe Preliminar, Informe Complementario, Dictamen de Responsabilidad Civil), nos encontramos ante los coactivados insolventes, para los cuales se emiten medidas precautorias NO EFECTIVAS, pues no se recupera algo de su monto adeudado por daño económico, en razón que los deudores insertos en los Informes de Auditoria SE ENCUENTRAN A TIEMPO DE QUE UNA FUTURA ACCIÓN COACTIVA FISCAL NO RECAIGA SOBRE SU PATRIMONIO, por lo tanto pueden transferir sus bienes, sin que esta acción sea ilegal, pero ilegítima.

4.5. Casos de coactivos insolventes en procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

El daño económico causado a la Entidad Edilicia asciende a más de 2 millones de dólares por procesos coactivo fiscales de los cuales no se puede recuperar monto alguno.

Es necesario hacer conocer que muchos de estos procesos coactivos del total de 368 procesos que se tramitan en los Juzgados 1° y 4° A.C.F.Y.T., tiene como coactivados a personajes públicos de renombre, de los que se conoce que tienen un gran patrimonio económico. Sin embargo, al momento de la recepción de diferentes instituciones como lo son Derechos Reales de La Paz, El Alto, Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero – ASFI, Organismo Operativo de Tránsito, Cooperativa de Teléfonos Automáticos de La Paz Ltda. – COTEL, se evidencia que los mismos no tienen ningún bien mueble o inmueble, siendo solo el 32% de coactivados los que cuentan con algún Bien, el restante 68% de los coactivados no

cuentan con patrimonio, situación que extraña pues teniendo un abundante curriculum y habiendo sido funcionarios públicos de diferentes entidades durante su trayectoria laboral no cuentan con bienes.

Ante esta situación, se conoce también que los coactivados que tienen bastantes procesos coactivo fiscales deciden transferir sus bienes incluso antes de la notificación del Dictamen de Responsabilidad Civil, pues esta acción es LEGAL.

A continuación mostramos la relación de tiempos que existen entre la emisión del Informe Preliminar hasta la Demanda coactiva fiscal de los procesos contra los coactivados solidarios más notables dentro los procesos que sigue el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, quienes de los informes de las Entidades registradoras de derecho propietario, informan que estas personas no tienen ningún mueble e inmueble (ANEXO 1):

CASO 1:

MANUEL FERNANDO MONROY CHAZARRETA

Ex – Alcalde Municipal de La Paz

Cantidad de procesos admitidos después de la gestión 2005:

Juzgado 1° A.C.F.Y.T. : 44

Juzgado 4° A.C.F.Y.T. : 60

Monto total adeudado : \$us. 1.431.670,39

(Como deudor principal y solidario)

ACTUADO	PERIODO
Periodo de Auditoría	1998
Informe Preliminar AIE-109/99	29/09/1999
Informe Complementario AIE 067/2000	08/08/2000

**8
AÑOS**

Informe AIE-10/2002	09/04/2002
Informe Complementario y Final AIE-025/2003	11/07/2003
DEMANDA	22/10/2006

Cuadro N° 6



**Fecha tomada como referencia por la actual legislación
como parámetro para la regulación de la Transferencia
Fraudulenta de bienes**

Del cuadro que antecede se evidencia que la inícia coactiva fiscal se inició 8 años después de la gestión auditada, dando un tiempo por demás suficiente al coactivado para transferir sus bienes con la finalidad que la acción coactiva fiscal no recaiga sobre su patrimonio.

CASO 2:

DANIEL QUEVEDO VILLAGÓMEZ

Ex – Concejal Municipal de La Paz

Cantidad de procesos admitidos:

Juzgado 1° A.C.F.Y.T. : 87

Juzgado 4° A.C.F.Y.T. : 96

Monto total adeudado : \$us. 52.450,94

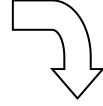
(Como deudor solidario)

ACTUADO	PERIODO
Periodo de Auditoría	1994 – 1995
Informe Preliminar Especial de Ingresos y Egresos N° L215N0011 10046 G21	

**9
AÑOS**

Informe Complementario GL/EP22/L96 C2	21/09/2000
Dictamen de Responsabilidad Civil CGR-1/D-063/2000	22/12/2000
DEMANDA	16/09/2003

Cuadro N° 7



**Fecha tomada como referencia por la actual legislación
como parámetro para la regulación de la Transferencia
Fraudulenta de bienes**

Del cuadro que antecede se evidencia que la inícia coactiva fiscal se inició 9 años después de la gestión auditada, danto un tiempo por demás suficiente al coactivado para transferir sus bienes con la finalidad que la acción coactiva fiscal no recaiga sobre su patrimonio.

CASO 3:

LUIS ALBERTO VALLE UREÑA (CHITO VALLE)

Ex – Concejal Municipal de La Paz

Ex – Prefecto del Departamento de La Paz

Cantidad de procesos admitidos en la gestión 2005:

Juzgado 1° A.C.F.Y.T. : 48

Juzgado 4° A.C.F.Y.T. : 70

Monto total adeudado : \$us. 41.591

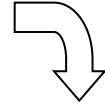
(Como deudor principal y solidario)

ACTUADO	PERIODO
Periodo de Auditoría	1994 – 1995

Informe Preliminar Especial de Ingresos y Egresos N° L215N0011 10046 G21	
Informe Complementario GL/EP22/L96 C2	21/09/2000
Dictamen de Responsabilidad Civil CGR-1/D-063/2000	22/12/2000
DEMANDA	21/05//2005

Cuadro N° 8

**10
AÑOS**



***Fecha tomada como referencia por la actual legislación
como parámetro para la regulación de la Transferencia
Fraudulenta de bienes***

Del cuadro que antecede se evidencia que la inicia coactiva fiscal se inició 10 años después de la gestión auditada, dando un tiempo por demás suficiente al coactivado para transferir sus bienes con la finalidad que la acción coactiva fiscal no recaiga sobre su patrimonio.

De estos datos se evidencia que aquellos coactivados que tienen bastante procesos coactivos tienen conocimiento de futuras acciones coactiva civiles, y como cualquier persona que quiere proteger su patrimonio acumulado, logrado incluso con la malversación del dinero del municipio, tienen el tiempo suficiente para transferir sus bienes muebles e inmuebles de forma legal, ello se evidencia de los informes emitidos por diversas Instituciones que señalan que no tienen derecho propietario alguno. Esta situación se da también en diferentes Instituciones Públicas, que no pueden recuperar el adeudo de los coactivados.

Aquí radica la importancia de la propuesta, pues para futuras acciones, los coactivados no podrán transferir libremente sus bienes, pues tendrán el impedimento de que esta acción será declarada fraudulenta y por lo tanto reversible al Estado como forma de recuperación del daño económico causado y estipulado a razón de las causales establecidas en el Artículo 77 de la ley de Sistema de Control Fiscal.

CAPÍTULO III

PARTE PROPOSITIVA

La recuperación del daño económico causado por los coactivados a las Instituciones Públicas, así como al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, causan un gran perjuicio, toda vez que esos montos de dinero constituyen parte de lucro cesante de los activos.

Entre todo este adeudo, se encuentra de coactivados que conociendo el inicio y posterior existencia de procesos coactivo fiscales en su contra, LEGALMENTE transfieren sus bienes mucho más de 6 meses antes de iniciada la acción coactiva fiscal. Para evitar esta situación, es necesario realizar una modificación al párrafo II del Artículo 28 del D.L. 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, y de esa manera evitar la transferencia fraudulenta de bienes de los coactivados.

PROPUESTA LEGAL PARA LA MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL

LEY DE MODIFICACIÓN AL SISTEMA NORMATIVO COACTIVO FISCAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La función del Estado en cuanto a la economía, se traduce en la consolidación de una economía plural, que reconoce, respeta y protege la iniciativa privada y adicionalmente apruebe la organización económica comunitaria.

El artículo 112 de la Constitución Política del Estado Plurinacional dispone que los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.

El artículo 324 del mismo cuerpo legal dispone que no prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado, disposición establecida en la Política Fiscal. Ambas disposiciones también contempladas en la Ley de Lucha Contra la Corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.

Por último el artículo 339 párrafo II dispone: “los bienes de patrimonio del Estado y de las entidades públicas constituyen propiedad del pueblo boliviano, inviolable, inembargable, imprescriptible e inexpropiable; no podrán ser empleados en provecho particular alguno. Su calificación, inventario, administración, disposición, registro obligatorio y formas de reivindicación serán regulados por Ley.

Ante la crisis por la que atraviesa el Estado y sus Instituciones, cuyo aspectos más críticos son la corrupción, la impunidad, la carencia de mecanismos que resguarden a la sociedad y la ineficacia del Estado para la persecución y la recuperación de recursos ocasionados por daño económicos al estado, esta lucha ineludible para recuperar los recursos por daño económico contra el estado, requiere de instrumentos normativos claros y precisos, por lo que es necesario incorporar modificaciones en el ordenamiento jurídico coactivo fiscal, con relación a las transferencias fraudulentas realizadas por los coactivados con la finalidad de eludir su responsabilidad civil, convencidos que estos actos están generando grandes pérdidas a la economía del Estado y en muchos casos luto por esos recursos podrían servir y de seguro a las políticas de salud.

El proyecto de ley se inspira fundamentalmente en los valores constitucionales de unidad, igualdad, dignidad, solidaridad, respeto, transparencia y es un instrumento que busca fortalecer una nueva corriente en la administración del Estado y persuadir

a la sociedad y en especial a los funcionarios públicos a no cometer actos que causen daño económico al Estado.

En esta perspectiva y en coincidencia con las reformas introducidas a varios sistemas jurídicos, se busca introducir en la reforma de los coactivos fiscales, procedimientos, sanciones, y mecanismos que revaloricen la credibilidad de la población respecto a que los que dañen económicamente al Estado no quedaran impunemente sin responsabilidad.

PROYECTO DE LEY

Por cuanto la Asamblea Legislativa Plurinacional ha sancionado la siguiente Ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: La presente Ley, tiene por objeto modificar la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

ARTICULO SEGUNDO: Se modifica el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal con el siguiente texto:

ARTICULO 28º En el procedimiento coactivo sólo será admitido la tercería de dominio excluyente, apoyada en instrumentos públicos inscritos en los registros de propiedad respectivos, que acrediten el derecho del tercerista.

Se presume “juris tantum” fraudulenta la transferencia de los bienes del coactivado, realizada dentro de los dos años anteriores a la fecha con la notificación de auditoría interna, procesos o sumarios administrativos organizados de acuerdo a su régimen interno de la institución pública afecta o con la notificación de auditoría iniciada por la Contraloría General del Estado”, aplicándose esto de forma retroactiva.

Las tercerías podrán interponerse en cualquier estado del proceso, excepto después de aprobado el remate y se sustanciarán como incidente de puro derecho resolviéndose sin traslado y a solo vista de los documentos aparejados.

Remítase al Órgano Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

I. ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

1. CONCLUSIONES CRÍTICAS

1.1. Conclusiones generales

El procedimiento coactivo fiscal establece el procedimiento para la recuperación del daño económico causado al Estado por ex funcionarios y personas que suscribieron contratos. Sin embargo las medidas precautorias no son suficientes y efectivas para lograr tal objetivo.

Entre estos mecanismos de recuperación, el legislador vio por conveniente regular la transferencia fraudulenta de los bienes de los coactivados, estableciendo como parámetro de referencia 6 meses antes de la demanda coactiva fiscal. Sin embargo en la práctica se evidencia que este tiempo no es mínimo, pues como se desarrolló en la presente investigación, desde la gestión a la que corresponde el proceso de

Auditoría, pasando por la notificación con el Informe Preliminar de Auditoría, Informes Complementarios si corresponden, emisión del dictamen de Responsabilidad Civil hasta el inicio de la acción coactiva fiscal pasa mucho más de 6 meses, incluso 8 a 10 años como se demostró anteriormente, tiempo suficiente para que el futuro coactivado tenga la oportunidad de transferir sus bienes a familiares o terceros, más aún aquellas personas que intencionalmente malversaron miles de dólares a diferentes Entidades Públicas, que se enriquecieron a costa del patrimonio del Estado y que hoy aparecen como insolventes ante la acción coactiva fiscal; por tanto la acción coactiva fiscal no puede recaer sobre ningún patrimonio, y la entidad coactivante se ve ante la imposibilidad de recuperar el daño económico ocasionado al Estado. Daño económico que es plasmado en el lucro cesante.

Por ello es necesario que el procedimiento coactivo fiscal establezca mecanismos más rigurosos y efectivos a momento de la recuperación del monto adeudado por los coactivados, entre estas soluciones, la planteada en la presente monografía, es decir, la modificación del segundo párrafo del Artículo 28 del D.L. 14933, estableciendo como parámetro de referencia ya no el inicio de la demanda coactiva fiscal con la cual incluso llega a transcurrir demasiado tiempo, sino la **NOTIFICACIÓN CON EL INFORME PRELIMINAR**, actuación con la que el coactivado llega a conocer su responsabilidad civil desarrollada en el proceso de Auditoría, estando esto en manos de nuestros legisladores, en beneficio del Estado, Instituciones Públicas y Gobiernos Municipales.

1.2. Conclusiones con relación a los objetivos

Proponer la modificación el párrafo segundo del Artículo 28 del Decreto Ley N° 14933 Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

La modificación de la norma propuesta, permitirá a las Entidades Públicas coactivantes continuar con otro tipo de acciones, como el Incidente de Transferencia

Fraudulenta, contra aquellos coactivados que se apersonen y demuestren su supuesta insolvencia, en especial contra aquellos que tienen una gran cantidad de procesos en su contra.

La presente propuesta puede ser inserta en el Proyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal en la que actualmente se encuentran trabajando el Órgano Ejecutivo con la Contraloría General del Estado Plurinacional, como uno más de los mecanismos para lograr la recuperación efectiva del daño económico causado al patrimonio del Estado por aquellas personas que dispusieron libremente de los recursos estatales, públicos o municipales.

En lo que refiere al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, esta norma permite a los abogados del área coactivo fiscal recuperar el daño económico de aquellos coactivados que transfirieron sus bienes a familiares o terceros al conocer la acción coactiva, ya que en vez de tomar como referencia los 6 meses “antes de la acción coactiva fiscal”, será “6 meses antes de su notificación con el Informe de Auditoría”, dando apertura a la prosecución de trámites que hasta la fecha se encuentran detenidos en razón que no existen caminos a seguir.

Identificar la relación existente entre la mínima recuperación de obligaciones emergentes por daño económico al Estado con la transferencia fraudulenta de patrimonio por los coactivados dentro los procesos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

Los procesos coactivo fiscales que tienen como parte coactivante al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz contra coactivados de quienes se hizo la relaciones estadísticas anteriormente, no tienen recuperación efectiva del daño económico, debido a que transfirieron su patrimonio a familiares o terceros, pues conocían la futura acción coactiva fiscal. La relación de estas variables radica en la necesidad del coactivado de proteger sus bienes de las medidas precautorias a disponerse en la acción coactiva fiscal, situación que causa un gran perjuicio a la entidad de la que se dispuso su patrimonio, provocando un daño emergente, y en el futuro un lucro

cesante en razón que es dinero del que ya no se puede disponer para otros fines beneficiosos para el Estado.

Interpretar los datos obtenidos de la relación estadística de los procesos coactivo fiscales tramitados en los Juzgados 1º y 4º Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario en lo que refiere a la recuperación de obligaciones emergentes de daño económico en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

De la recopilación de datos estadísticos de procesos coactivo fiscales del G.A.M.L.P. que se tramitan en los Juzgados 1º y 4º A.C.F.Y.T. se estableció que son muy pocos procesos en los que se logra la recuperación efectiva del daño económico, siendo en la mayoría de ellos en los que la cuantía es mínima como se demostró anteriormente. Sin embargo en los proceso de mayor cuantía no existen resultados incluso en ejecución de fallos. Por lo que se concluye que es necesario modificar la norma, estableciéndose medidas efectivas para la recuperación de la obligación emergente de las acciones coactiva fiscales.

Explicar la relevancia jurídica de la propuesta de la investigación, sus alcances para el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y para todas las entidades que son parte de los procesos coactivo fiscales.

La propuesta de modificación objeto de la presente monografía tiene gran relevancia. Comenzando con las acciones coactiva fiscales estatales hasta las municipales e institucionales. En estrados se evidencia que el 75% de procesos coactivos siguen en tramitación, ello quiere decir que no se recupera la obligación económica de los coactivados.

Con la presente propuesta, toda entidad coactivante, incluso el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, al encontrarse ante el deudor insolvente, ya no quedará sin un camino para la recuperación, sino tendrá la facultad de investigar si el coactivado

poseía bienes antes del inicio de la acción coactiva fiscal, es decir, antes de 6 meses de su notificación con el Informe de auditoría, se tener una respuesta positiva, se podrá iniciar una acción de reversión de la transferencia fraudulenta a propiedad del coactivado; bienes sobre los cuales podría recaer la acción coactiva fiscal y de esta forma recuperar todo aquel daño económico causado al Estado.

Ello requiere de bastante trabajo y compromiso del Abogado con su Institución, de un seguimiento riguroso, y también de la potestad del Juez para tomar decisiones que muchas veces dejarán sin patrimonio al anterior coactivado insolvente que en algunos casos transfirieron sus bienes a familiares o terceros evitando que las acciones coactivas recaigan sobre su patrimonio. Si bien es cierto que esto causará perjuicio a quienes son actualmente propietarios de bienes muebles e inmuebles transferidos a su favor, este mecanismo de recuperación, de entre otros varios, permitirá la recuperación del patrimonio del Estado.

2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

La presente investigación monográfica se realizó en una de las áreas del derecho público menos trabajada, vale decir, que existe poca doctrina al respecto, el derecho positivo vigente se encuentra totalmente desactualizado, por otro lado, en estrados judiciales se evidencia que si bien los procesos coactivo fiscales son objeto de recursos de apelación o casación, los Autos de Vista emitidos por las Salas Sociales y Administrativas y Autos Supremos emitidos por la Corte Suprema de Justicia, giran alrededor de los mismos aspectos, no sientan verdadera jurisprudencia. Tampoco existen Amparos Constitucionales en materia coactivo fiscal.












De todo ello se evidencia que esta área del derecho merece mayor atención, pues el bien jurídico protegido es el Patrimonio del Estado, que lamentablemente no es



de beneficio de la comunidad en razón que malos ex – funcionarios públicos malversan los fondos municipales o estatales.

Si bien los representantes de La Contraloría General del Estado sostienen reuniones con autoridades del Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales desde la gestión pasada, con el objetivo de elaborar el Anteproyecto de Ley de Proceso Coactivo Fiscal y de contar con aportes desde una perspectiva integral, bajo los lineamientos constitucionales de verdad material, justicia eficaz y oportuna, este proyecto aún no llegó a la Asamblea Plurinacional para su tratamiento.

Es necesario establecer acuerdos de institutos procesales, de manera que no sea un procedimiento que establezca ritualismos, sino más bien, se puedan concluir los procesos sin mecanismos dilatorios, debiendo procurarse recuperar los bienes del Estado de aquellos coactivados que causaron daño económico. Por lo que se recomienda a la comunidad universitaria realizar investigaciones en esta área del derecho.

3. ÍNDICE DE NOMBRES O DE CUADROS

 Cuadro N° 1	Procesos coactivo fiscales.
 Cuadro N° 2	Montos recuperados por daño económico al Estado.
 Gráfico N° 1	Recuperación efectiva del daño económico.
 Cuadro N° 3	Procesos en ejecución de fallos.
 Cuadro N° 4	Medidas precautorias – Juzgado 1° A.C.F.Y.T.
 Cuadro N° 5	Medidas precautorias – Juzgado 4° A.C.F.Y.T.
 Gráfico N° 2	Medidas precautorias de los coactivados.
 Gráfico N° 3	Causa para la irrecuperación de montos adeudados.
 Gráfico N° 4	Causas para la insolvencia de los coactivados.
 Gráfico N° 5	Acciones necesarias para evitar la transferencia de patrimonio de los coactivados.
 Cuadro N° 6	Caso del coactivado Manuel Monroy Chazarreta.

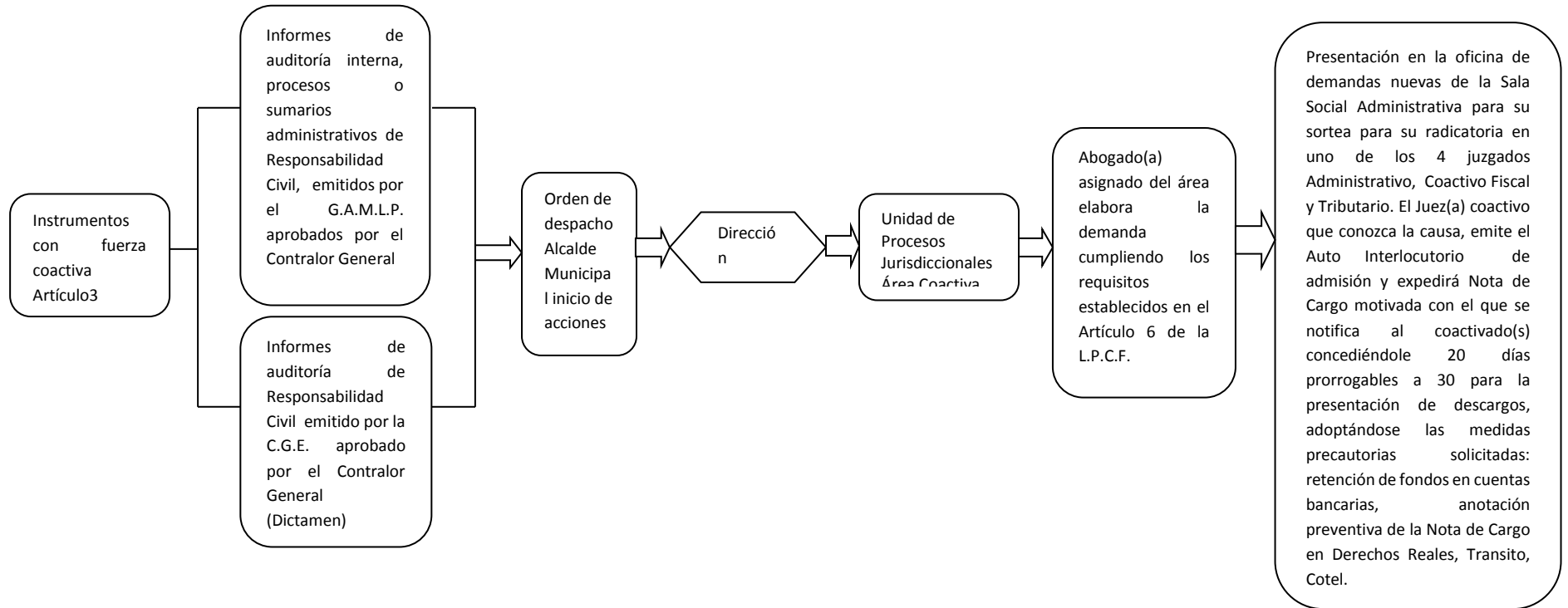
-  Cuadro N° 7 Caso del coactivado Daniel Quevedo Villagómez.
-  Cuadro N° 8 Caso del coactivado Luis Alberto Valle Ureña.

4. APÉNDICES O ANEXOS

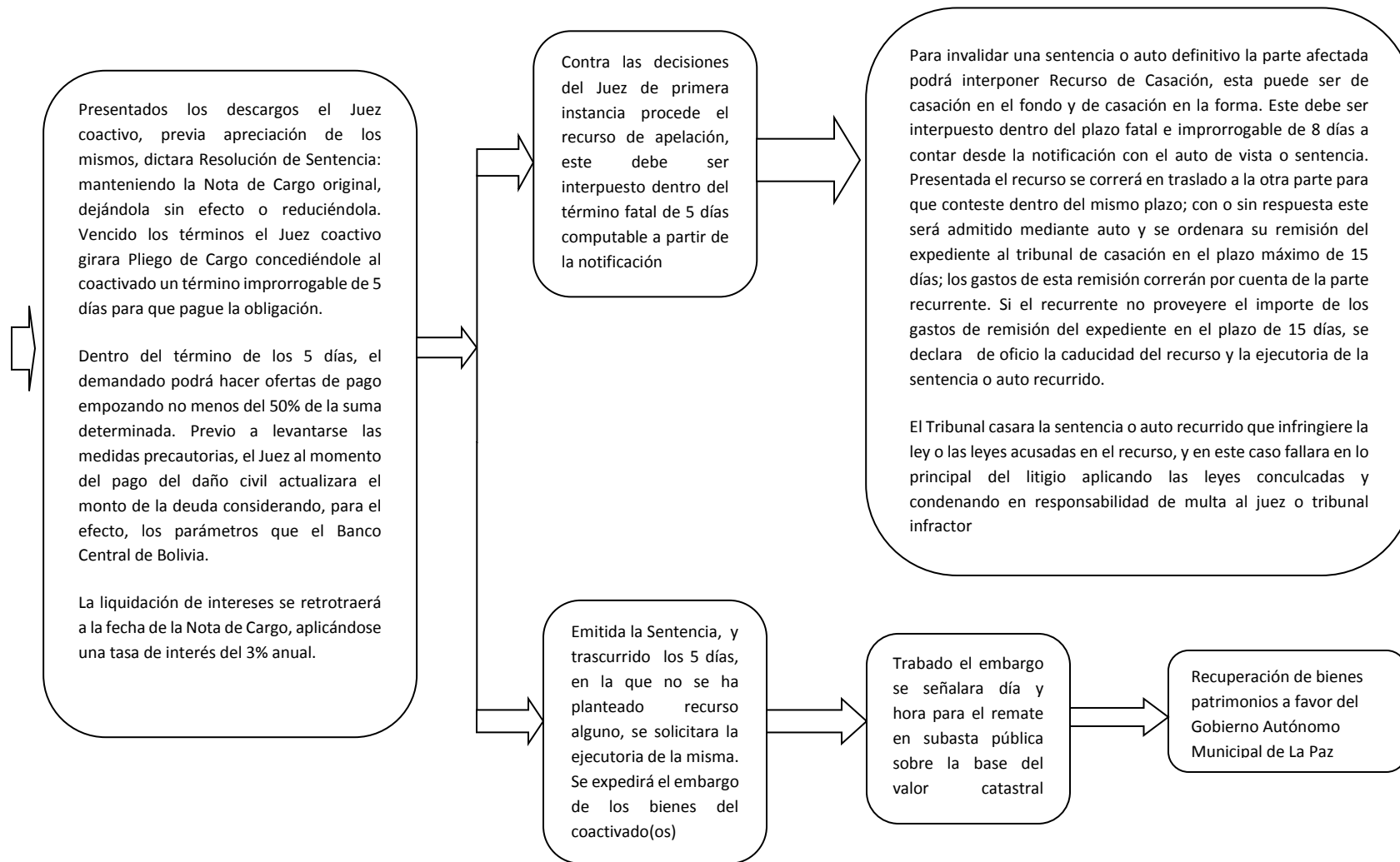
- 4.1. **Informes emitidos por diversas instituciones acerca de la insolvencia de los coactivados (5)**

Modificación del párrafo segundo del Artículo 28 del Decreto Ley N° 14933 “Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal”
para evitar la transferencia fraudulenta de bienes

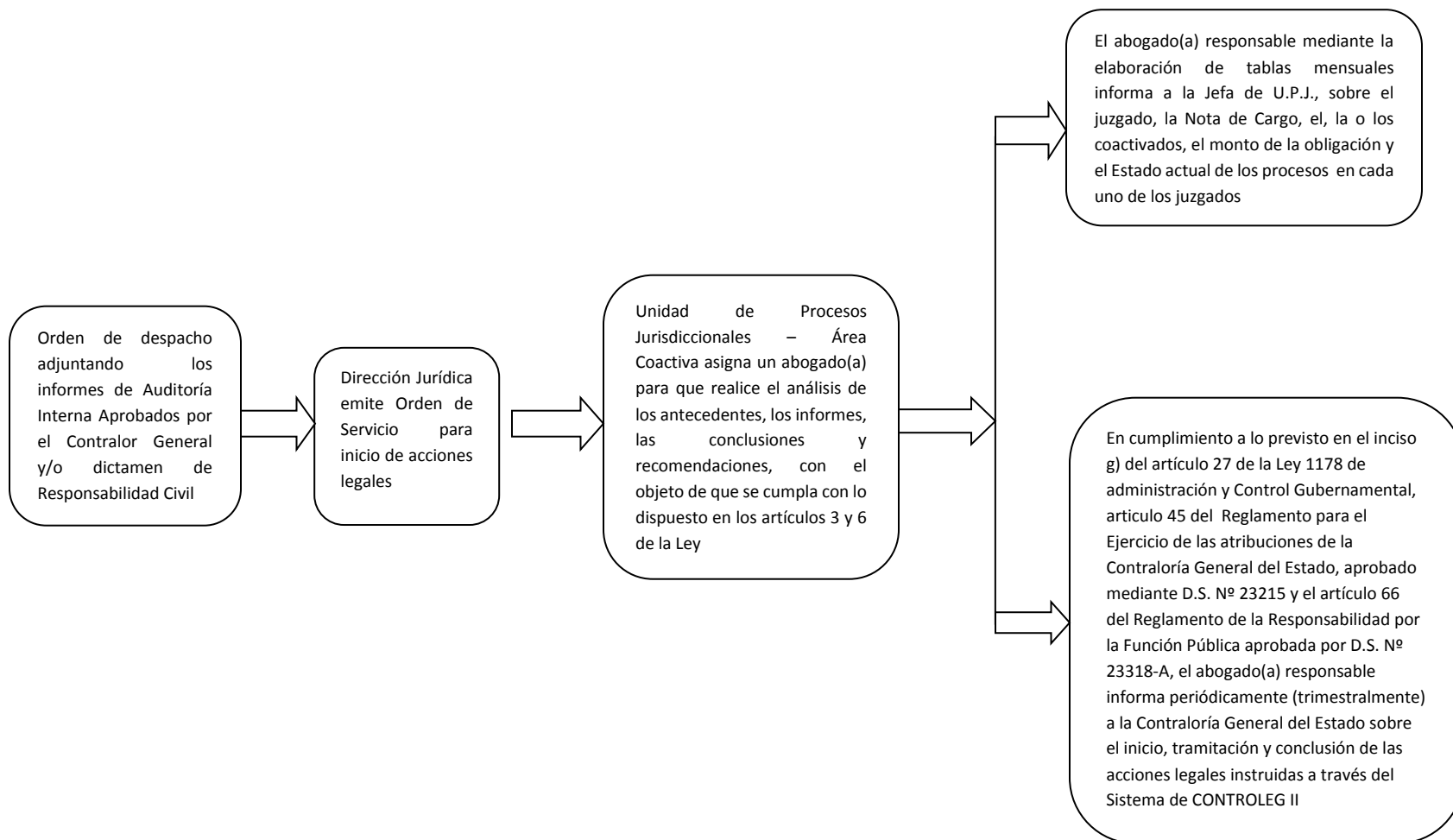
4.2. Flujo de procesos coactivo fiscales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz



(Continúa en la siguiente página)



(Continúa en la siguiente página)



5. BIBLIOGRAFÍA

- Cabanellas, Guillermo, Compendio de Derecho Administrativo, pág. 140, Buenos Aires, 1968, Editorial Bibliográfica Omeba
- Código Civil. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Código de Procedimiento Civil. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Constitución Política del Estado Plurinacional. Editorial de la Vicepresidencia de la República de Bolivia. Gestión 2009.
- Contraloría General del Estado. “Compendio didáctico de la Ley 1178”. La Paz, Bolivia. CENCAP Centro de Capacitación. Gestión 2011.
- Contraloría General de la República. “Responsabilidad por la Función Pública”. CENCAP. La Paz, Bolivia.
- Decreto Supremo 23318-A Reglamento de la responsabilidad por la función pública. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires: Editorial Atalaya. 1946
- Diccionario Guillermo Cabanellas. Buenos Ares: Editorial Atalaya; 1958.
- Escola, Jorge Héctor. Comprendido de Derecho Administrativo. Vol. II Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1990.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Informe mensual Diciembre de 2012 – Procesos Coactivo Fiscales. Unidad de Procesos Jurisdiccionales. La Paz. 2012.
- Ley de Sistema de Control Fiscal. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Ley SAFCO. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.

- Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Ley de Organización Judicial. Gaceta oficial del Estado plurinacional de Bolivia.
- Metodología de la Investigación. Hernández Sampieri Roberto. México. Ed. McGraw Hill. Gestión 2003
- Mostajo, Machicado Max. Proceso Coactivo Fiscal. Policopiado. La Paz – Bolivia, 1999.
- Ossorio, Manuel Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas Sociales, Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1997
- www.contraloria.gob.bo
- www.wikipedia.org