

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



Acreditada por Resolución CEUB No. 1126/02

MONOGRAFÍA

PARA OPTAR AL TÍTULO ACADÉMICO DE LICENCIATURA EN DERECHO

**“LA NECESIDAD DE LA RESTITUCIÓN DEL APREMIO CORPORAL EN
PROCESOS COACTIVOS FISCALES CON PLIEGO DE CARGO
EJECUTORIADOS DE COACTIVADOS INSOLVENTES”**

INSTITUCIÓN: MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL

POSTULANTE: ALVARO JOAQUIN MERCADO LOAYZA

La Paz – Bolivia

2011

DEDICATORIA

A mis PADRES, Arturo Mercado y Zenobia Loayza,
con todo el ¡AMOR del MUNDO! La eternidad no
será suficiente para agradecerles.

*En el verdadero éxito, la suerte no tiene nada que ver;
la suerte es para los improvisados y aprovechados;
y el éxito es el resultado obligado de la constancia, de la responsabilidad,
del esfuerzo, de la organización y del equilibrio entre la razón y el corazón.*

Desconocido

AGRADECIMIENTOS

Primeramente a Dios, por darme toda la fuerza para salir adelante y continuar avanzando hacia mis metas.

A nuestra querida Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión

ÍNDICE

PORTADA

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

1. Elección del tema y fundamento	1
2. Delimitaciones del tema de la monografía	1
2.1. Delimitación temática	3
2.2. Delimitación espacial	3
2.3. Delimitación temporal	3
3. Marco teórico de referencia	3
3.1. Marco institucional	3
3.2. Marco teórico	4
3.3. Marco histórico	5
3.4. Marco estadístico	8
3.5. Marco conceptual	11
3.6. Marco jurídico positivo	12
4. Planteamiento del problema de la monografía	14
5. Los objetivos del tema de monografía	14
5.1. Objetivo general	14
5.2. Objetivos específicos	14
6. Estrategia metodológica y técnicas de investigación	15
6.1. Analítico	15
6.2. Inductivo	16
6.3. Dogmatico	16
6.4. Observación	16
6.5. Estadísticas	16

6.6.	Entrevista	16
6.7.	Encuesta	17

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL PROCESO COACTIVO FISCAL EN BOLIVIA

1.	El proceso coactivo fiscal en el siglo XIX	19
2.	Evolución del proceso coactivo fiscal en la republica	20
3.	Realidad actual del proceso coactivo fiscal en el Estado Plurinacional de Bolivia	23
4.	Ley de abolición de presión y apremio corporal por Obligaciones patrimoniales, su vigencia y relación con El proceso coactivo fiscal	26

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA, RESPONSABILIDAD CIVIL Y PROCESO COACTIVO FISCAL

1.	El servidor público sus responsabilidades y régimen disciplinario	30
2.	Responsabilidad por la función pública	31
3.	Responsabilidad civil	33
3.1.	Naturaleza jurídica	34
4.	El proceso coactivo fiscal	36
4.1.	Definición y concepto	36
4.2.	Principios procesales del proceso coactivo fiscal	37
4.3.	Etapas previas al proceso coactivo fiscal: informe de Aclaración, plazos y dictamen de responsabilidad civil	38
4.4.	Causales para que proceda el proceso coactivo fiscal Y los instrumentos con fuerza coactiva	39
4.5.	Etapas del proceso coactivo fiscal	40
4.5.1.	Etapas petitoria o instructoria	40
4.5.1.1.	Las excepciones y su resolución	41
4.5.1.2.	Nota de cargo y medidas precautorias	41

4.5.2. Etapa Decisoria	43
4.5.2.1. El pliego de cargo	43
4.5.3. Etapa impugnativa	43
4.5.3.1. La apelación en el proceso coactivo fiscal	43
4.5.3.2. Recurso directo de nulidad	44
4.5.3.3. Recurso de casación	44
4.5.4. Etapa de ejecución de fallos	44
4.5.4.1. Ejecución de sentencia	44
4.5.4.2. Tercería de dominio excluyente	45
4.6. El daño en la responsabilidad civil	45

CAPÍTULO III
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL APREMIO CORPORAL EN EL DERECHO
POSITIVO VIGENTE

1. Fundamentos Jurídicos del Apremio Corporal en el Derecho de Familia	48
2. Fundamentos Jurídicos del Apremio Corporal en el Derecho Laboral	50
3. Fundamentos Jurídicos, Doctrinales y Jurisprudenciales para el Apremio Corporal en Materia Coactiva Fiscal	52

CAPÍTULO IV
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

1. Nociones generales de técnica legislativa	59
2. Propuesta de modificación	60

CONCLUSIONES CRÍTICAS
ANEXOS
BIBLIOGRAFÍA

PRÓLOGO

Quiero empezar agradeciendo, el grato placer de prologar el presente trabajo monográfico de uno de los postulantes de trabajo dirigido con más dedicación en los últimos años en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

El tema propuesto por el postulante versa sobre la necesidad de restitución del apremio corporal en los procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriado donde existan coactivados insolventes, esto quiere decir donde el Estado no puede recuperar dichos montos de dinero, volviendo impunes los daños económicos causados por ex servidores públicos.

No siendo ajeno a esta problemática planteada por el postulante, este portafolio de Estado, nos parece muy importante el aporte académico que está plasmado en sus cuatro capítulos, destacando los fundamentos jurídicos planteados y su propuesta sobre la restitución del apremio corporal bajo las condiciones de procedibilidad innovadas por el postulante.

Por último y no menos importante, mencionar las aptitudes demostradas por el postulante en el desempeño de su Trabajo Dirigido que fueron excelentes y constituyeron un gran aporte a la gestión que realiza este Portafolio de Estado. Al brindarle responsabilidad, dedicación, eficacia y diligencia, a las funciones asignadas a su persona dentro de la tramitación de los procesos coactivos fiscales que patrocina este portafolio de Estado.

La Paz, junio de 2011

*Abog. Irene Jaqueline Quisbert Callisaya
Supervisora de la Unidad de Gestión Jurídica
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social*

INTRODUCCIÓN

La presente monografía de Trabajo Dirigido, es el resultado de la ardua labor desempeñada en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, encontrándose fundamentado en bases doctrinales, teóricas, jurídicas y conceptuales.

Es un hecho incuestionable que nuestro país está viviendo un clima de cambios importantes, bajo el nuevo marco constitucional el Estado busca el fortalecimiento en todas sus aéreas, en este sentido el presente tema monográfico plantea una problemática muy importante que se suscita en materia coactiva fiscal, que es la encargada de buscar la recuperación para el Estado de fondos que le fueron arrebatados a causa de un daño económico.

El tema trata sobre la necesidad de la restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales de coactivados insolventes, cuando dichos procesos se encuentran en la etapa de ejecución de sentencia, encontrándonos con un vacío jurídico al no poder efectuar la recuperación de montos de dinero, por la presencia de coactivados insolventes.

Para éste trabajo se ha utilizado como métodos el analítico, inductivo y dogmatico jurídico para distinguir los distintos casos de procesos coactivos fiscales que cuentan con coactivados insolventes y sus características, además poder interpretar la normativa vigente sobre materia coactiva fiscal. Como técnicas aplicadas en la investigación monográfica tenemos a la observación, las estadísticas y la entrevista.

Finalmente se concluye, con la demostración mediante un análisis jurídico de que es necesaria la restitución del apremio corporal, en la etapa de ejecución de sentencia, como una medida coercitiva que constriña al coactivado insolvente a pagar sus deudas con el Estado.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

1. ELECCIÓN DEL TEMA Y FUNDAMENTACIÓN

Mediante Convenio Interinstitucional suscrito entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y la Carrera de Derecho, el año 2009 fueron designados postulantes a realizar el correspondiente Trabajo Dirigido, con la finalidad de coadyuvar en funciones de la Unidad de Gestión Jurídica del Portafolio de Estado mencionado ut supra. Es en ese sentido, el que suscribe fue designado responsable de la tramitación y seguimiento de procesos coactivos fiscales que patrocina el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en los cuatro Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario y tres Salas Sociales y Administrativas de la Respetable Corte Superior de Distrito de la ciudad de La Paz.

Es así que en el transcurso del trabajo de apoyo interinstitucional, se plantearon una serie de inconvenientes en relación a procesos coactivos fiscales, siendo el más relevante el problema en la recuperación de montos de dinero en procesos coactivos fiscales que contaban con Sentencias Probadas y con Pliegos de Cargo debidamente ejecutoriados a favor de este Portafolio de Estado, que tenían coactivados que eran insolventes. Ya que se habían solicitado mediante oficios judiciales a distintas instituciones como ser Derechos Reales, Organismo Operativo de Transito, Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero y Cooperativa de Teléfonos Automáticos de La Paz, solicitando informes y/o certificaciones sobre bienes inmuebles, muebles y cuentas corrientes o de ahorro, que pudiese tener el coactivado. Pero no se logro ningún resultado ya que no registraban bienes inmuebles, muebles, cuentas bancarias y acciones telefónicas.

Tras el análisis de esta problemática jurídica, se concluye que existe la necesidad de una medida más coercitiva para lograr la recuperación de montos ejecutoriados a favor del Estado, es así que el presente trabajo

monográfico propone la restitución del apremio corporal como medida para lograr la mencionada recuperación de montos de dinero.

En el marco de la Constitución Política del Estado actual que hace referencia al fortalecimiento del Estado Plurinacional, con políticas orientadas a ese objetivo, se ha creado la necesidad de que la Administración Pública pueda de manera más efectiva recuperar montos de dinero que en estrados judiciales se encuentran Ejecutoriados a su favor, ya que las actuales medidas de ejecución de sentencia que franquea el Procedimiento Coactivo Fiscal se encuentran desactualizadas y son insuficientes para lograr una efectiva recuperación de montos mencionados ut supra.

Esto ha motivado la elección del tema de: **“la necesidad de la restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriados de coactivados insolventes”**, esto constituirá una forma de constreñir al coactivado insolvente a que busque la forma de cumplir con las obligaciones que tiene con la Administración Pública. Ya que en muchos casos son cuantiosas sumas las que se encuentran ejecutoriadas a favor de la Administración Pública, sin que este cuente con los mecanismos jurídicos para recuperar dichos montos provenientes de un daño económico.

2. DELIMITACIONES DEL TEMA DE LA MONOGRAFÍA

2.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El tema es jurídico referido a la restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriados de coactivados insolventes, que serán planteadas desde la visión del Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Civil y Derecho Administrativo.

2.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

Para la ejecución de la monografía, la información se obtendrá del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social más concretamente de la Unidad de Gestión Jurídica, donde se desempeña el Trabajo Dirigido y los Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario de la ciudad de La Paz.

2.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

Las fuentes de información a considerarse estarán comprendidas en 8 meses entre septiembre de 2010 y mayo de 2011 tiempo de duración del Trabajo Dirigido en la Administración Pública, más concretamente en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

3. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

3.1. MARCO INSTITUCIONAL

De acuerdo a los artículos 66 y 77 del Reglamento del Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana concordante con el Reglamento de la Modalidad de Graduación – Trabajo Dirigido de la Carrera de Derecho, se ha cumplido con todos los requisitos como consta en el file personal, a éste efecto se ha procedido a registrar de conformidad con la Convocatoria N° 058/2010 de Trabajo Dirigido en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en la Dirección de Carrera y previa solicitud, el Señor Director, mediante Resolución del Honorable Consejo de Carrera N°

1339/2010 de fecha 23 de Julio de 2010 y la Resolución Facultativa de Homologación N° 2175/2010 de fecha 10 de Agosto de 2010 emitida por el Honorable Consejo Facultativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, aprobando la solicitud de mi persona, para acceder a Trabajo Dirigido como una modalidad de graduación para obtener el Grado Académico de Licenciatura en Derecho, una vez constituido en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social para el desempeño de mis funciones, se me nombró asistente jurídico para la tramitación y seguimiento de los procesos coactivos fiscales.

3.2. MARCO TEÓRICO

El presente trabajo monográfico se ubica en el marco del POSITIVISMO JURÍDICO, esta corriente nos señala que el derecho es un instrumento para mejorar el orden social y económico por medio de un esfuerzo consciente y deliberado, y como tal se convierte en un instrumento de la civilización, además nos sirve para investigaciones de carácter propositiva o de reformas. ¹

Esta corriente doctrinal es la que orienta el problema planteado en la monografía jurídica, en el tema de la necesidad de la restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales donde existen coactivados insolventes.

Indagando sobre esta corriente del positivismo jurídico, podemos afirmar que plantea los siguientes postulados²:

- Afirma que la validez y la vigencia del derecho dependen de que ha sido dictado por el Estado.
- Explica el derecho a partir de bases inductivas.
- Caracteriza el derecho como un medio de control social, como un mero instrumento del Estado.

¹ MOSTAJO. Machicado. Max. Seminario Taller de Grado. Pág. 146-147

² GORDILLO. Agustín. Introducción al Derecho. Pág. 74

- Estima que la autoridad es la que hace la ley, y que la ley es voluntad.
- Por considerar que derecho es únicamente el positivo, centra su atención en los hechos sociales o en las normas jurídicas, con lo que surgen las escuelas de la jurisprudencia sociológica y el normativismo jurídico.

Es menester señalar las principales características del positivismo jurídico como ser:

- Observación de un marcado culto literal al texto de la ley, en especial en la escuela de la exégesis.
- Concepción del derecho con base en el método descriptivo; como hechos o normas, según la perspectiva de la escuela positivista.
- La supresión de toda exigencia de valoración del derecho; la separación entre el derecho y la moral, o entre el derecho, que es y el que debe ser.
- Concepción del derecho como un sistema lógico cerrado que no presenta lagunas y que no tiene contradicciones; la tendencia a identificar todo el derecho con la ley.
- Visión voluntarista del derecho; sólo es derecho el que emane de la voluntad del legislador.

De lo expresado en los párrafos anteriores podemos inferir que esta concepción formalista del derecho; consideración de éste desde una visión normativa, por medio de sus postulados y características están elaboradas a partir del derecho positivo; lo que interesa es la forma lógica del derecho, sin atender asuntos históricos, sociales o valorativos. Además, han de aplicarse en este orden de ideas, las célebres palabras de KIRCHMANN de acuerdo a las cuales un plumazo del legislador convierte bibliotecas enteras en papel mojado.

3.3. MARCO HISTÓRICO

Realizando una síntesis del proceso histórico del tema, objeto de investigación podemos señalar que la función administrativa del Estado está indisolublemente ligada al desarrollo del Control Fiscal. Es importante recordar que en la década de los años veinte, se hizo presente en nuestro país, al igual que en otros países latinoamericanos, la Misión Norteamericana denominada Kemmerer; esta misión era un fiel reflejo del entonces nuevo sistema de control fiscal implantado por los Estados Unidos de Norteamérica y plasmado esencialmente a través de la creación de la oficina de Contraloría de ese país. Como fruto del trabajo de la referida misión, nuestro país se apartó del antiguo sistema que estaba centrado únicamente en la labor de los Tribunales de Cuentas, que a su vez reconocen su antecedente en la época colonial.

La implantación del Sistema de Control Fiscal en nuestro país se promueve en la creación de entidades de suma importancia en la vida institucional de Bolivia, como son la Contraloría General de la República, el Banco Central de Bolivia, la Aduana Nacional y la Superintendencia de Bancos, sustentadas en disposiciones importantísimas como son la Ley de Presupuestos y la Ley del Tesoro General de la Nación, además de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal.

El Sistema de Control Fiscal reconocía el control previo y la figura de los interventores, convirtiendo además a la Contraloría General de la República en juez y parte en la fiscalización de los recursos del Estado. Las consecuencias de dicho sistema son ampliamente conocidas por todos, por lo que no es preciso incursionar en esa temática. Sin embargo, nos limitaremos a recordar que el control previo característico del Sistema de Control Fiscal fue uno de los principales motivos para el fortalecimiento de la corrupción impune en nuestro país.

Como resultado del proceso del Sistema de Control Fiscal, surgió la necesidad de replantear el mismo, en cuya consecuencia se emitieron una serie de disposiciones legales que mostraron por primera vez en el país un nuevo rumbo orientado hacia el nuevo Sistema de Administración y Control Gubernamentales, vigente a partir de la promulgación de la Ley N°1178.

Las disposiciones legales que orientaron el rumbo del nuevo sistema que estaba naciendo fueron el D.S. N°19978 de 30 de diciembre de 1983, que ratificó la decisión de suprimir el control previo y el D.S. N°22106 de 29 de diciembre de 1988, que incorporó la filosofía de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales. El punto culminante del nuevo sistema se da con la promulgación de la Ley N°1178 el 20 de julio de 1990, que incorporó un nuevo concepto sobre el manejo y control de los recursos del Estado.

A diferencia del Sistema de Control Fiscal, al Sistema de Administración y Control Gubernamentales no le basta que el servidor público rinda cuentas del dinero a su cargo y del cumplimiento de disposiciones legales, sino que trasciende esa finalidad e incorpora el elemento ADMINISTRACIÓN como un instrumento importante para la administración pública, a partir de un enfoque gerencial que tiende al logro de objetivos institucionales a través de los criterios de eficiencia, eficacia y economía, pero sobre todo a través de la planificación y consecución de objetivos predeterminados, para lo cual la ciencia administrativa aporta grandes herramientas.

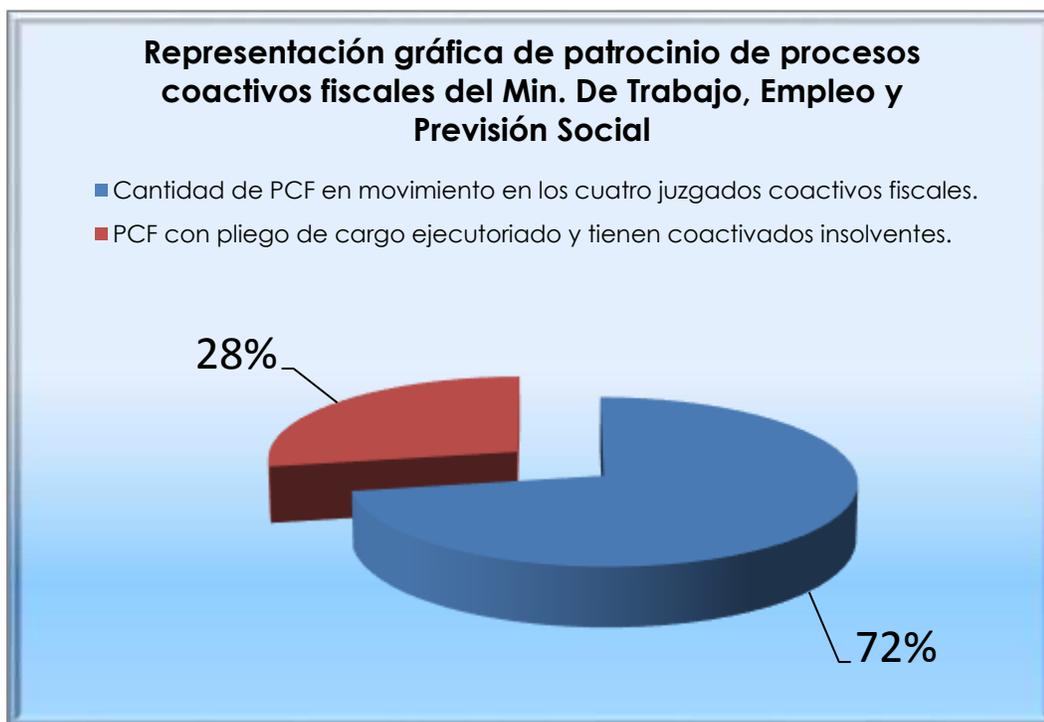
3.4. MARCO ESTADÍSTICO

En este punto es menester señalar algunos datos relevantes que motivaron el presente trabajo monográfico y fueron extraídos de la Unidad de Gestión

Jurídica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en el tiempo de permanencia de Trabajo Dirigido en dicha cartera de Estado.

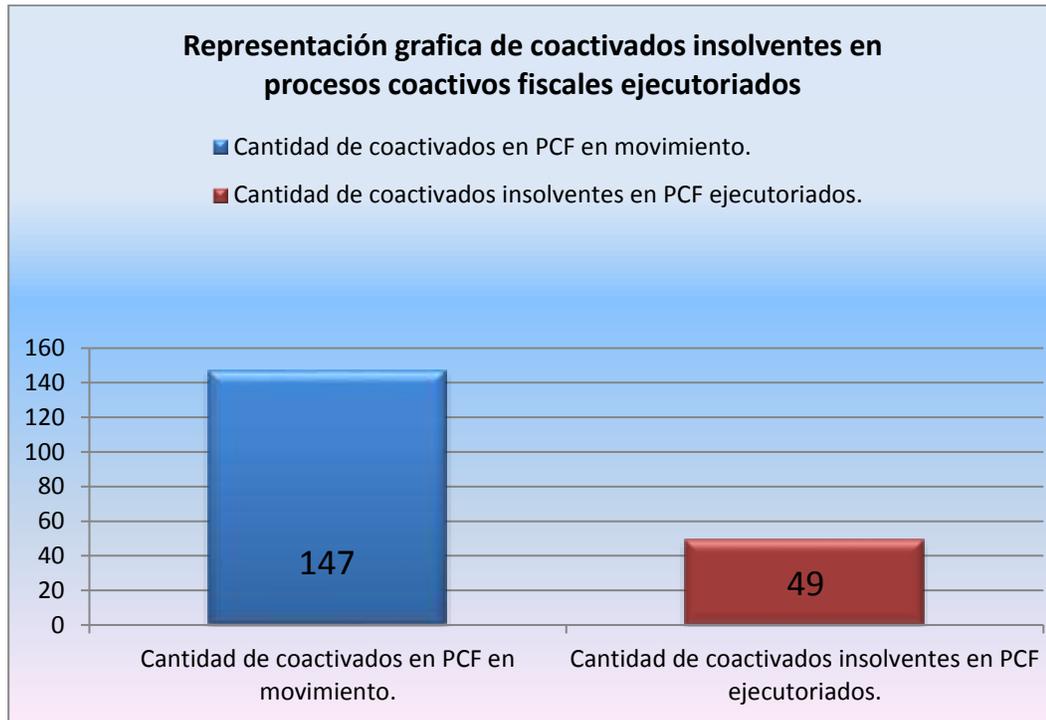
Lo presento de la siguiente manera:

1. Actualmente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, patrocina 104 procesos coactivos fiscales en los cuatro Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario y en la tres Salas Sociales y Administrativas de la Respetable Corte de Distrito, de la cifra mencionada 29 procesos coactivos fiscales cuentan con Sentencia Probada y Pliego de Cargo ejecutoriados a favor de dicha cartera de Estado, sin embargo estos procesos poseen coactivados insolventes.



2. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social patrocina procesos coactivos fiscales contra aproximadamente 196 personas coactivadas entre

individuales y colectivos, sin embargo los coactivados insolventes llegan a un numero de 49.



3. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social busca a través de los procesos coactivos fiscales, la recuperación de aproximadamente 505.728,65 Dólares Estadounidenses, provenientes de informes de auditoría interna aprobados por el Contralor General de la Republica, actualmente denominado Contralor General del Estado y de Dictámenes de Responsabilidad Civil, de las gestiones 2006, 2009 y 2010, sin embargo posee aproximadamente 102.516,16 Dólares Estadounidenses como monto ejecutoriado a su favor en estrados judiciales, empero no pueden ser recuperados ya que en dichos procesos coactivos fiscales existen coactivados insolventes.

Representación gráfica porcentual de cantidad de dinero ejecutoriado a favor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevision Social e imposibilitado de recuperar por falta de medidas de ejecución de sentencia más cognitivas.

- Monto de dinero a recuperar en PCF en movimiento
- Monto de dinero ejecutoriado a favor del MTEPS que no puede ser recuperado



3.5. MARCO CONCEPTUAL

Los principales conceptos que se utilizaron en la ejecución del presente trabajo monográfico son los siguientes:

PROCESO COACTIVO FISCAL

“Conjunto de actos administrativos y judiciales procesales, recíprocamente coordinados y concatenados entre sí de acuerdo con reglas y normas preestablecidas, que conducen de manera obligatoria especial, rápida y expeditiva, exento de dilación burocráticas, a la creación de una norma individual destinada a recuperar fondos públicos, bienes y valores estatales, ajenos a los órganos, que han requerido la intervención de este caso concreto, así como la conducta del sujeto o sujetos, naturales o jurídicos, públicos o privados contra quienes se ha requerido esa intervención”³

PLIEGO DE CARGO

“En los expedientes administrativos, resumen de las faltas que se le atribuyen al sometido a esa investigación, que se le leen o notifican por escrito para su oportuno descargo o lo que crea oportuno manifestar, que puede ser su confesión”⁴

EJECUTORIADA

“Calidad o condición que adquiere la sentencia judicial cuando contra ella no proceden recursos legales que autoricen su revisión”⁵

INSOLVENCIA

“Situación jurídica de una persona que, en razón del estado de su patrimonio, no puede pagar sus deudas”⁶

APREMIO CORPORAL

³ MOSTAJO. Machicado. Max. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. Pág. 40.

⁴ OSSORIO. Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Pág. 82.

⁵ COUTURE. Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Pág. 154.

⁶ COUTURE. Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Pág. 326.

“Acción y efecto de apremiar; compeler u obligar a alguien para que haga una cosa o cumpla con la misma”.⁷

RESPONSABILIDAD CIVIL

Procede por actos, hechos u omisiones de los servidores públicos, ex servidores y particulares que causan daño económico al Estado valuable en dinero, se determina mediante dictamen del Contralor General del Estado y tramitándose por el Juez competente (Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario), siendo la sanción el resarcimiento del daño mediante la ejecución coactiva y remate de los bienes del deudor. Teniendo actualmente el carácter de imprescriptibilidad bajo el nuevo marco constitucional.⁸

IMPRESCRIPTIBILIDAD

“Dícese lo que no se extingue por el transcurso del tiempo sin ejercerlos”. Como norma general, todos los derechos y acciones son prescriptibles, salvo que la ley expresamente determine lo contrario⁹.

3.6. MARCO JURÍDICO POSITIVO

El presente trabajo monográfico se fundamentará en las siguientes disposiciones normativas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO¹⁰. Artículos 8 parágrafo II, 113,¹¹ 117, 123, 235 inc. 1,2 y 4 y 324¹² que señalan el

⁷ Idem. Pág. 46.

⁸ <http://www.cge.gob.bo/documentos.asp=resp>.

⁹ OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Pág.521.

¹⁰ BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Artículos 113 parágrafo II. y 324:

¹¹ Artículo 113. Par II. En caso de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de daños y perjuicios, deberá interponer la acción de repetición contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provocó el daño.

¹² Artículo 324. No prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado.

nuevo marco constitucional sobre la responsabilidad, el daño económico causado a la administración pública por parte de los ex servidores y servidores públicos y el carácter de imprescriptibilidad que tienen las deudas con el Estado.

LEY Nº 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES, artículos 47, 52 y 54 que eleva a rango de Ley el Decreto Ley 14933 de 29 de septiembre de 1977, sólo en lo correspondiente al Procedimiento Coactivo Fiscal y deroga la Ley del Sistema de Control Fiscal con excepción del artículo 77º, correspondientes al D.L. 14933 de 29 de septiembre de 1977.

LEY Nº 1602 - LEY DE ABOLICIÓN DE PRISIÓN Y APREMIO CORPORAL POR OBLIGACIONES PATRIMONIALES, artículo 6, 12 y 13 que señala la abolición del apremio corporal en los casos de obligaciones de naturaleza patrimonial y señala las excepciones en su aplicación, como ser en materia familiar y laboral, por constituirse un interés social.

LEY DEL PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL. En su capítulo VIII, con sus 4 artículos que hace referencia a la etapa de Ejecución de Sentencia.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFÍA

El nuevo marco constitucional de fortalecimiento del Estado y el cumplimiento de los principios de responsabilidad y resultados por parte de la Administración Pública, en el área de recuperación de montos de dinero, provenientes de procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriados

de coactivados insolventes y la ineficacia de las medidas franqueadas por la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal para poder recuperar dichos montos, por eso nos planteamos el siguiente problema de investigación monográfica:

¿Por qué es necesaria la restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriados de coactivados insolventes?

5. LOS OBJETIVOS DEL TEMA

5.1. OBJETIVO GENERAL

Para responder y lograr una contribución a los fines del conocimiento científico teórico y práctico, planteamos el siguiente objetivo general:

Demostrar la necesidad de la restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriados de coactivados insolventes.

5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcanzar el objetivo general se considerará los actuados jurídico-procesales, observados actualmente, como los fundamentos científicos y jurídico-técnicos contenidos en la información formal, a cuyo efecto se procederá:

Diagnosticar los antecedentes y evolución del proceso coactivo fiscal en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Describir los fundamentos jurídicos del apremio corporal en nuestra legislación positiva vigente y los fundamentos de la necesidad de la restitución del apremio corporal como medida de ejecución de sentencia en procesos coactivos fiscales con coactivados insolventes.

Elaborar una propuesta de reforma al capítulo VIII del Procedimiento Coactivo Fiscal restituyendo la figura jurídica del

Apremio Corporal, logrando un mecanismo más eficiente para la recuperación de montos de dinero ejecutoriados a favor del Estado, cuando existan coactivados insolventes; estableciendo las formas y condiciones en la que se aplicará la medida restrictiva del derecho a la libertad.

6. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

En la investigación monografía son aplicados los siguientes métodos de investigación:

- 6.1. ANALÍTICO** Este método consiste en distinguir los elementos de un fenómeno y se procede a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado. Consiste en la extracción de las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas por separado, para ver, por ejemplo las relaciones entre las mismas.

En este caso tenemos que distinguir distintos procesos coactivos fiscales con pliegos de cargo ejecutoriados que cuentan con deudores insolventes.

- 6.2. INDUCTIVO** Es el proceso de conocimiento de lo particular a lo general, sirve para estudiar fenómenos jurídicos particulares de escasa información teórica, para llegar a conclusiones y premisas generales en este caso se utilizara en el estudio de coactivados insolventes en procesos coactivos fiscales instaurados por la Administración Pública.

- 6.3. DOGMÁTICO** Con este método de investigación jurídica, nos permitirá interpretar la normativa vigente acerca de la restitución del

apremio corporal y su implicancia en el Derecho Constitucional y Derecho Administrativo actual.

Las técnicas a utilizar serán las siguientes:

- 6.4. OBSERVACIÓN.** Es una técnica que consiste en observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis. Nuestro fenómeno para observación será los casos de insolvencia de coactivados en procesos coactivos fiscales instaurados por la Administración Pública.
- 6.5. ESTADÍSTICAS.** Es un procedimiento matemático para analizar la frecuencia numérica del objeto de investigación, que utilizaremos para interpretar los casos de coactivados insolventes en procesos coactivos fiscales instaurados por la Administración Pública.
- 6.6. ENTREVISTA.** Esta técnica se aplicará para recoger las opiniones de personas que viven esta realidad en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y los Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario de la ciudad de La Paz, abogados entendidos en la materia de Derecho Constitucional y Administrativo que desarrollan sus actividades en el Distrito Judicial de la ciudad de La Paz, para ello se elaborará un cuestionario con preguntas cerradas referidas a la necesidad de restituir el apremio corporal en procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriado, que cuentan coactivados insolventes.
- 6.7. ENCUESTA.** Esta técnica nos servirá para elaborar datos provenientes de los antecedentes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social sobre la problemática planteada y coadyuvara a elaborar las conclusiones de la presente monografía.

CAPÍTULO

I

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL PROCESO COACTIVO FISCAL EN BOLIVIA

Antes de entrar a demostrar la realidad actual del procedimiento coactivo fiscal que contempla la ley que contemporáneamente rige, es conveniente hacer un repaso de los antecedentes históricos de nuestro fenómeno jurídico, además observar su evolución en los distintos momentos históricos que vivió nuestro país, hasta llegar a la realidad actual.

Para comprobar si hemos evolucionado, nos estacamos o no hemos avanzado en la práctica de recuperar los fondos públicos, que por diversas razones son objeto de apropiación disposición arbitraria de bienes o la perdida de activos y bienes del Estado, por mencionar algunos, dando lugar al establecimiento de un proceso coactivo fiscal.

1. EL PROCESO COACTIVO FISCAL EN EL SIGLO XIX¹³

El presente tema de monografía se remonta en Bolivia a mediados del siglo XIX, cuando en dependencias de las prefecturas se llevaba a cabo procedimientos de rendición de cuentas sobre la administración de recursos económicos por parte de los diferentes funcionarios públicos; por esa época organización del aparato administrativo del Estado era distinta y más pequeña. Las prefecturas por disposición legal, cuando los funcionarios públicos no cumplían con la rendición de cuentas, o se establecían débitos u obligaciones, tenían competencias para conocer los procedimientos coactivos fiscales y de esa manera recuperar los valores; y desde aquella época se arrastra ésta terminología.

A finales del siglo XIX se crea el Tribunal Nacional de Cuentas mediante Ley Orgánica de 28 de noviembre de 1883 y su Decreto Reglamentario de 5

¹³ MOSTAJO. Machicado. Max. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. Pág. 33.

de mayo de 1884, con sede de sus funciones en la ciudad de Sucre, compuesto por cinco jueces designado por la cámara de diputados, sujeto a juicio de responsabilidad ante la Corte Suprema de Justicia y mediante informe al congreso nacional; que aún mantienen algunos países vecinos como Argentina que data de 1956 que apareció como institución de la época colonial en el Río de la Plata, al crearse el primer Tribunal Mayor de Cuentas en 1767.

Entonces ante éste Tribunal Nacional de Cuentas, se exigía presentar el informe y los descargos, a todo los servidores públicos, mediante el procedimiento de liquidación y rendición de cuentas sobre los recursos que administraban, luego podía ser objetado por el Tribunal; y como consecuencia se procedía a su cobro coactivo sumarisimo inmediato sin dilación de juicios contradictorios de la deuda, porque la decisión del órgano de control era final e inapelable.

2. EVOLUCIÓN DEL PROCESO COACTIVO FISCAL EN LA REPÚBLICA

En el año 1926 Hernando Siles en su calidad de presidente de la república sugiere al congreso nacional la necesidad de contratar un grupo de expertos para efectuar una evaluación y brinde en materia de control y fiscalización, las bases científicas para reprimir los abusos y asegurar la corrección administrativa; como consecuencia se contrató a la misión norteamericana dirigida por Edwin Walter Kemmerer, que realiza la actividad entre los meses de marzo y julio de 1927, que concluye con una serie de recomendaciones sobre leyes como: de creación de una oficina de contabilidad y control fiscal, organización de contabilidad e intervención fiscal del gobierno.¹⁴

Al siguiente año, mediante ley de 5 de mayo de 1928 se crea la

¹⁴ MOSTAJO. Machicado. Max. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. Pág. 34.

Contraloría General de la República a cargo de un funcionario designado por el presidente de la república de la terna propuesta por la cámara de senadores. Siendo esta la reforma número seis, al fin de la sección duodécima, que agregó un artículo por el que se incorpora a la Contraloría General de la Republica, en el texto constitucional, creada por la precitada ley, en remplazo del Tribunal Nacional de Cuentas residente en Sucre, a sugerencia de la Misión Kemmerer.¹⁵

Dicha reforma constitucional en fecha 11 de enero de 1931 es sometido al referéndum popular junto a otras reformas, y una vez aprobado es incorporado a la constitución mediante decreto ley de 23 de febrero de 1931, aunque recién en la duodécima reforma constitucional promulgada por Germán Busch el 30 de octubre de 1938, se incorporará textualmente en el artículo 120, permaneciendo con diferentes ubicaciones en el articulado pero en el mismo régimen económico y financiero hasta la constitución anterior.

Pero al crearse la Contraloría, no se afecta al procedimiento existente, por una sencilla razón, porque el Tribunal Nacional de Cuentas, aunque parezca raro ejercía el control posterior, revisa operaciones administrativas realizadas. O sea ejercía el control externo de la marcha general de la administración nacional y de las haciendas para-estatales, fiscalizaba y vigilaba de todas las operaciones financiero-patrimoniales del Estado.

En cambio la Misión Kemmerer recomendó crear en sustitución del Tribunal Nacional de Cuentas un órgano de control previo que es la Contraloría General de la República, de modo que no es un ente de revisión de gestiones ejecutadas, sino un órgano de, habilitación o autorización de operaciones administrativas.

De tal manera que no se había pensado en principio reformar, incorporar las

¹⁵ RAMOS Mamani Juan. Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo II. Pág. 50

atribuciones de los procedimientos fiscales y de liquidaciones de cuentas al ámbito de las competencias de la Contraloría General de la República, por eso se mantuvo como existía desde el siglo XIX y recién como señala Alfredo Revilla Quesada: por el art.52 de la Ley se ha transferido a la Contraloría las funciones del Tribunal Nacional de Cuentas, el DS N° 3773 de 24 de junio de 1954, ha modificado el trámite de los juicios coactivos para la recuperación de los recursos fiscales, atribuyendo jurisdicción y competencia a la Contraloría General de la República y el DS N° 3964 de 17 de febrero de 1955, ha extendido el beneficio de la acción coactiva a los entes autárquicos.

La Contraloría como órgano administrativo, ejercerá la potestad jurisdiccional administrativa durante cuatro décadas de acuerdo al Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977, que se constituía de normas jurídicas como ser; la Ley de la Contraloría General, que es una ley completa con 72 artículos para el funcionamiento propio de la Contraloría. 86 artículos para el Control Fiscal y, 29 artículos para el Procedimiento Coactivo Fiscal, todos ellos de gran valor para definir la estructura administrativa del ente fiscalizador y muy especialmente para efectuar labores de control fiscal por medio de personal capacitado como son los auditores internos.

Las precitadas normas jurídicas fueron aprobadas durante el primer gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez, fueron elaboradas por los funcionarios de la Contraloría General, quienes a esa época habían acumulado gran experiencia en labores de control fiscal a través de la práctica diaria, así como la experiencia adquirida en seminarios en el exterior del país a los que asistían para tratar exclusivamente temas atinentes a la Contraloría y el Control Fiscal.

El costo que insumió la elaboración de esta Ley fue, hasta donde se conoce los haberes que percibían los funcionarios de la Contraloría que trabajaron en la formulación de ese documento. No obstante de tratarse de una buena norma de control fiscal, se la ignoró debido a que el país vivía durante esos años en permanente convulsión social, lo cual impedía que se

traten con profundidad temas tan importantes como los del cuidado y vigilancia de la propiedad del Estado. No se la puso en práctica en forma intensa como correspondía y de habérsela mantenido, con seguridad la situación del país hubiera sido diferente. Con ella se mantenía de alguna manera la presencia del Estado en las entidades públicas.

3. REALIDAD ACTUAL DEL PROCESO COACTIVO FISCAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA¹⁶

Actualmente el proceso coactivo fiscal, se regula por un marco normativo obsoleto, contradictorio, confuso y casi inaplicable, constituyendo un procedimiento *ekeko*; no obstante de haberse elevado a rango de Ley por el art. 52 de la "Ley de Administración y Control Gubernamentales" aquel Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977 correspondiente al Procedimiento Coactivo Fiscal.

Pero tampoco es un problema sólo de Bolivia, así también ocurre en muchos países europeos. El hecho radica en que ésta ley, responde a un modelo de control fiscal distinto, y esto es el problema fundamental, porque en 1977 mediante el DL N° 14933 se aprueba un conjunto de normas sobre el control fiscal, entre ellos:

1. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, derogada por el art.54 de la Ley 1178 excepto los artículos 3, 4 sin el inc, b) y 5.
2. Ley del Sistema de Control Fiscal, derogado por el Art.54 de la Ley 1178 excepto el art.77.
3. Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal, el único elevado a rango de Ley de la República por el Art. 52 de la Ley 1178.

¹⁶ MOSTAJO. Machicado. Max. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. Pág. 36.

Ahora, cuando se promulga la Ley 1178 de 9 de julio de 1990, dice en su art.52, hasta tanto entre en vigencia la ley que debe ser presentada y aprobada dentro de las 30 primeras sesiones de la legislatura ordinaria, regirá el procedimiento anteriormente indicado, salvo los casos en apelación que serían, por entonces conocido por el Tribunal Fiscal de la Nación, que a la fecha tampoco ya existe.

La precitada Ley N° 1178 es objeto de crítica por juristas, podemos mencionar uno de ellos Víctor Camargo Marín en su libro “Procedimientos Especiales” que señala: que la Ley N° 1178 en materia de cuidado y salvaguarda de los recursos públicos, los resultados de la Ley N° 1178 son pésimos porque, al introducir la modalidad del auto control y cancelar la presencia del Estado en las entidades, se dio inicio el descalabro económico del país y la formación de una nueva crisis económica que probablemente sea de mayor magnitud que las anteriormente vividas.

Los resultados también fueron catastróficos para las empresas públicas y las entidades recaudadoras y operadoras de fondos públicos como el FOCSSAP (Fondo Complementario para el Seguro Social de la Administración Pública), el FONVIS (Fondo Nacional de Vivienda), la C.N.S. (Caja Nacional de Salud), E.N.F.E. (Empresa Nacional de Ferrocarriles), Y.P.F.B. (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), las Alcaldías, las Prefecturas, Impuestos Internos, la Aduana, el Servicio Nacional de caminos SNC, los Ministerios y todo tipo de entidades de tipo público, que sufrieron pérdidas por miles de millones de dólares y que difícilmente los volverán a tener porque, con este plan de desvalijamiento nacional más la “capitalización” que le siguió, se perdió la capacidad de generar riqueza y acumular excedentes.

Las reformas introducidas con la Ley N° 1178, en el ámbito de la actividad fiscalizadora de la Contraloría General, no han llegado a introducir mejoras en la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, como hubiera sido deseable. Al contrario, al disponerse con manifiesta ilegalidad, el traspaso al

ex tribunal Fiscal de la Nación, el conocimiento de los procesos coactivos fiscales pendiente, en etapa de instancia de apelación ante el Contralor General, con el argumento jurídicamente cuestionable de actuar ése como "juez y parte" se introdujo otro elemento de confusión jurídica en el ámbito procesal administrativo, con efectos dilatorios en la resolución de las causas, en perjuicio de los administradores y del propio Estado.

En el marco de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, la autoridad competente para conocer y resolver las demandas Coactivos Fiscales, es el Juez de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, quien tendrá conocimiento en primera instancia de la demanda, observando que ésta cumpla con los requisitos de procedibilidad, admisibilidad, así como los de fundabilidad. Asimismo tomará conocimiento de las excepciones previas o perentorias, de las respuestas y las pruebas aportadas, elementos que deberán dar sustento a la fundamentación de la Sentencia.

Tras la promulgación de la Ley N° 1178 en 1990, se modificó transitoriamente el procedimiento coactivo fiscal disponiéndose que: las apelaciones serán conocidas por el Tribunal Fiscal de la Nación en lugar del Contralor, que dicho sea de paso, hace aproximadamente catorce años dejó de existir; porque las competencias fueron transferidas a los órganos judiciales en 1995, conforme lo establece el artículo 1º de las Disposiciones Transitorias de la Ley N° 1455 "Ley de Organización Judicial".

4. LEY DE ABOLICIÓN DE PRISIÓN Y APREMIO CORPORAL POR OBLIGACIONES PATRIMONIALES, SU VIGENCIA Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO COACTIVO FISCAL

En la década de los años 80 y 90 del siglo pasado, cuando en Bolivia imperaba la economía de mercado y cuando el Estado se ausentó de la mayor parte de sus actividades, reservándose para sí sólo la educación, la salud y los servicios, bajo el paradigma francés de 'laiser faire' (dejar hacer), 'laissez

passer' (dejar pasar), se emprendió una reforma de menor calado, pero políticamente efectiva, que fue instituida por el Ministro de Justicia René Blattman, durante el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en los años 1993 y 1997.

La Ley de abolición de la prisión por deudas, salió al país cuando en las cárceles de nuestro país existía un hacinamiento de procesados y sentenciados por delitos menores de bagatela y por ser deudores insolventes, sin embargo el doble filo de la post moderna Ley de abolición de la prisión por deudas, que insertó en la historia de la legislación boliviana la doctrina del derecho anglosajón, se expresó en la multiplicación exponencial de los delitos y daños económicos causados al Estado, que han sembrado la inseguridad ciudadana y un descalabro en la economía de nuestro país.

Además la coyuntura histórica que vivía nuestro país, cuando fue aprobada la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, estaba inmersa en un clima de reformas y el factor que viabilizó la aprobación de la precitada ley fue que la figura de la no detención por deudas se encontraba claramente proscrita en instrumentos jurídicos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que erradicada de la mayoría de las legislaciones; el apremio corporal contra el deudor en diversas situaciones jurídicas: incumplimiento de obligaciones tributarias, incumplimiento en el pago de beneficios sociales, multas electorales, honorarios profesionales adeudados al abogado y otras.

Empero a nuestro entender el único fundamento válido, para la aprobación de esta norma jurídica era que se deroguen las arbitrarias normas de nuestra legislación que permitían que una persona condenada por un delito,

que habiendo cumplido la pena impuesta siga privado de libertad por no haber pagado las costas procesales y los daños civiles.

Sin embargo actualmente esta noción ha sido superada, en materia coactiva fiscal que busca la recuperación de montos de dinero que le fueron arrebatados a través de un daño económico causado al Estado, previa determinación de la respectiva responsabilidad civil y posterior tramitación de un proceso coactivo fiscal.

Afirmamos que fue superada, porque en la realidad procesal en esta materia se concluyen procesos a favor del Estado, pero en la etapa de Ejecución de Sentencia existe un gran problema al momento de recuperar los montos de dinero, porque los coactivados son insolventes, es decir no tienen bienes inmuebles o muebles, cuentas bancarias o acciones telefónicas que puedan ser sujeto a embargo y posterior remate. Quedando la Sentencia y el Pliego de Cargo solamente en papeles y por consecuencia el Estado obtiene una doble pérdida, la primera en invertir presupuesto en profesionales que logren esa recuperación y los gastos judiciales que eso implica, la segunda en no poder recuperar esos montos que se encuentran ejecutoriados a su favor cuando un proceso se encuentra concluido.

Bajo el nuevo marco constitucional que fue promulgado el 07 de febrero de 2009, que se constituye en la Ley Fundamental y fundadora del ordenamiento jurídico del nuevo Estado Boliviano, acogiendo en su contexto valores y principios propios de la realidad sobre la cual se cimienta la convivencia social en un Estado Social y Democrático de Derecho. Dicho marco constitucional busca el fortalecimiento del Estado en todas sus áreas, en ese sentido instituye en el medidas para ese fin, podemos mencionar el artículo 324^o que otorga la imprescriptibilidad a las deudas por daños económicos causados al Estado, en el artículo 113^o par II. Regula que en caso que el Estado sea condenado a reparación patrimonial de daños y perjuicios,

puede interponer la acción de repetición contra el servidor público responsable que provocó el daño y detalla de forma concreta en el artículo 327º las obligaciones del servidor público, entre estas las referidas a nuestro tema, obligación de rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública en el Estado Plurinacional de Bolivia.

De los antecedentes históricos expuestos, podemos concluir que nuestro país ha pasado por distintos tipos de control de los fondos públicos, sin buenos resultados, sin embargo ahora estamos atravesando por tiempos de cambio que es propuesto por Constitución Política del Estado, es por eso que debemos aprovechar esta actual coyuntura para plantear una verdadera reforma en el tema coactivo fiscal y más concretamente en la posibilidad de recuperación de fondos estatales que fueron arrebatados al Estado a través de un daño económico.

Por otra parte debemos hacer mención también que el argumento jurídico utilizado en la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimonial, se ha superado ya que solo contribuyo al debilitamiento del Estado, por la pérdida de montos de dinero que le fueron defraudados, a partir de la vigencia de esta ley. Convirtiendo a mi criterio en un interés general, la necesidad de recuperar esos fondos, para ser invertidos en educación, salud y trabajo entre otros, funciones que el Estado debe garantizar su acceso a las personas conforme lo establece el artículo 9º numeral 5.

CAPÍTULO

II

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA, RESPONSABILIDAD CIVIL Y PROCESO COACTIVO FISCAL

Para comprender mejor el presente tema monográfico, debemos realizar un sucinto análisis de los orígenes de nuestro tema. En este sentido dentro de lo pertinente a continuación desarrollaremos con relación al presente tema monográfico, la responsabilidad por la función pública, la responsabilidad civil y una síntesis del proceso coactivo fiscal.

1. EL SERVIDOR PÚBLICO SUS RESPONSABILIDADES Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Sobre el tema, Gascón y Marín dijo: "es importantísima la existencia de la responsabilidad de los funcionarios para evitar el abuso del poder de burocracia y asegurar garantías efectivas a los ciudadanos".

La trasgresión del deber jurídico es causal de responsabilidad y de la correspondiente sanción; que puede ser emergente de acciones u omisiones, por dolo o culpa del servidor público; por otro lado es necesario indicar que estas responsabilidades no son excluyentes; ya que un mismo hecho puede generar más de una responsabilidad, v.g. robar caudales de cuya administración se está a cargo por su competencia, ése servidor público será responsable civil, penal y disciplinariamente, y si es máxima autoridad ejecutiva, le recaerá la responsabilidad ejecutiva; lo que no importa, violar el principio non bis in ídem.¹⁷

Este régimen en la legislación administrativa está contemplado en la Constitución Política del Estado en el artículo 235^o numerales 2 y 4¹⁸, en el

¹⁷ MOSTAJO. Machicado. Max. Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo. Pág. 250.

¹⁸ BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Artículo 235.

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

2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública.

4. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.

artículo 16 y 17 del Estatuto Funcionario Público¹⁹, en el Decreto Supremo No 23318-A y otras normas secundarias; de cuyo análisis primero nos parece pertinente desarrollar lo concerniente a la responsabilidad por la función pública.

2. RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Consiste en la aptitud e idoneidad para responder por los actos u omisiones en el ejercicio de la función pública, desde la óptica del Control Gubernamental. La responsabilidad por el ejercicio de la función pública nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado para que, en su representación, administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público. La función pública desde el punto de vista de la responsabilidad, tiene una concepción basada en el mandato, es decir que los administradores de los órganos y reparticiones del Estado, deben rendir cuentas por el manejo de los recursos que les han sido confiados por la sociedad.²⁰

En ese entendido es bueno señalar que “acción” es el efecto o resultado de hacer, jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad y “omisión” es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico que regula el ejercicio de la función pública.

¹⁹ BOLIVIA. Ley N° 2027 “Estatuto del Funcionario Público”. Artículos 16 y 17.

ARTICULO 16° (RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA). Todo servidor público sujeto a los alcances del ámbito de aplicación de la presente Ley, sin distinción de jerarquía, asume plena responsabilidad por sus acciones u omisiones, debiendo, conforme a disposición legal aplicable, rendir cuentas ante la autoridad o instancia correspondiente, por la forma de su desempeño funcionario y los resultados obtenidos por el mismo.

Los funcionarios electos, los designados, los de libre nombramiento y los funcionarios de carrera del máximo nivel jerárquico, en forma individual o colectiva, responden además por la administración correcta y transparente de la entidad a su cargo, así como por los resultados razonables de su gestión en términos de eficacia, economía y eficiencia.

ARTICULO 17° (REGIMEN DISCIPLINARIO). El régimen disciplinario define el tratamiento a las situaciones que contravienen el presente Estatuto, el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria en cada entidad.

Se rigen por lo dispuesto en el Régimen de Responsabilidad por la Función Pública regulado por la Ley No 1178, de Administración y Control Gubernamentales y sus disposiciones reglamentarias.

²⁰ CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Texto de consulta – Responsabilidad por la función pública. Pág. 5

Antes de la vigencia de la Ley N° 1178, de acuerdo con el enfoque tradicional de la responsabilidad, el servidor público descargaba por completo su responsabilidad si demostraba haber utilizado los recursos que le fueron confiados con apego a la normatividad vigente, al margen de los resultados obtenidos. La concepción moderna de responsabilidad por la función pública establece que el servidor público debe responder por los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos, como también por la forma y los resultados de su aplicación. En consecuencia, la responsabilidad de los servidores públicos no se limita al cumplimiento de la legalidad, sino al logro de objetivos y resultados que la sociedad espera de su gestión.

Los sujetos a quienes puede recaerle la responsabilidad por la función pública, se denominan servidores públicos u toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, independientemente de la fuente de su remuneración.

Los mencionados responden por el ejercicio de sus funciones ante sus superiores jerárquicos hasta la máxima autoridad ejecutiva. Estos últimos ante las autoridades de las entidades que ejercen tuición hasta la cabeza de sector y las autoridades de las entidades autónomas, de acuerdo a disposiciones legales, ante el Órgano Legislativo, Consejos Departamentales, Concejos Municipales o la máxima representación universitaria, según corresponda y todos los anteriormente mencionados ante la sociedad.

El marco normativo de la responsabilidad por la función pública, está conformado esencialmente, por la:

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 1178, de “Administración y Control Gubernamentales”.

- Decreto Supremo N° 23318-A, “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”.
- Decreto Supremo N° 26237, modificatorio al Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S. 23318-A.
- Decreto Supremo N° 26319, “Reglamento de Recursos para la Carrera Administrativa”.
- Decreto Supremo N° 23215, “Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República”.
- Decreto Supremo N° 28003, “Procedimiento para procesar a las autoridades superiores, abogados y auditores”.
- Decreto Supremo N° 28010 que complementa el D.S. 28003 y el D.S. 26237.

Los instrumentos normativos señalados, son los que regulan básicamente los diferentes tipos de responsabilidad, no obstante se debe tomar en cuenta otras disposiciones específicas como son: Código de Procedimiento Penal, Código Penal, Código Civil, Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público y la Ley N° 004 Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, las que se aplican de manera complementaria a lo señalado anteriormente.

La Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales, establece en su artículo 28° inciso a), los tipos de responsabilidad por la función pública pudiendo ser: Ejecutiva, Administrativa, Civil y Penal.

3. RESPONSABILIDAD CIVIL

En el presente trabajo monográfico analizaremos lo concerniente a la Responsabilidad Civil, ya que se constituye como el albor de nuestro tema, desarrollado a continuación:

3.1 NATURALEZA JURÍDICA

La responsabilidad civil no tiene por objeto hacer desaparecer el daño, busca resacir en lo posible el daño ocasionado a la víctima. Por tanto su naturaleza es esencialmente reparadora y patrimonial.²¹

La responsabilidad civil también llamada patrimonial, es la obligación personal del agente de reparación de los daños y perjuicios que con motivo de su accionar en la función pública pudiera haber ocasionado a los administrados o a la misma administración pública un daño material ó moral.²²

Para Agustín Gordillo ésta responsabilidad debe plantearse juntamente con la del Estado a fin de destacar la necesidad no sólo de indemnizar el daño, sino también de castigar al verdadero responsable del mismo que es en la generalidad de los casos el funcionario que lo cometió.

Esta responsabilidad emerge del principio universal de derecho: "todo aquel que causa un daño a otro, está obligado a repararlo" y se encuentra en la legislación administrativa prevista en el artículo 113 paragrafo II de la Constitución Política del Estado como en el artículo 984 del Código Civil; por el que, cuando un servidor público con un hecho doloso o culposo ocasiona a alguno de los administrados o al Estado; un daño injusto, queda obligado al resarcimiento del mismo. La reparación de éste daño o perjuicio, siempre consiste en una suma de dinero.

Cuando hablamos de la responsabilidad civil debemos referirnos a la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privada, que causen daño al Estado que es valuable en dinero y su determinación considera los siguientes preceptos jurídicos²³:

²¹ VILLARROEL. Montaña Wilson Jaime. Programa oficial y desarrollo de la asignatura de Derecho Civil II – Derecho de Obligaciones. Pág. 124.

²² MOSTAJO. Machicado. Max. Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo. Pág. 252.

²³ CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Texto de Consulta – Responsabilidad por la Función Pública. Pág. 20.

- Los sujetos que pueden recaer en la responsabilidad civil son los servidores públicos, ex-servidores públicos, personas naturales o jurídicas.
- La mencionada responsabilidad civil tiene que ser determinada por un juez competente, como resultado de la aplicación de la jurisdicción coactiva fiscal u ordinaria. Juez en materia Civil, en caso de ser imposible la cuantificación del daño.
- Es civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado.
- Es civilmente corresponsable el superior jerárquico cuando el uso indebido, fue posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno implantados en la entidad.
- Incurren en esta responsabilidad las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficien indebidamente con recursos públicos o causen daño al patrimonio de las entidades del Estado.
- Cuando varias personas resulten responsables del mismo acto o hecho que cause daño al Estado, serán solidariamente responsables. La solidaridad en la responsabilidad implica que uno de los responsables se libera de la obligación solamente cuando se efectúa el pago total del daño económico.

En caso de que se determine la responsabilidad civil se deberá interponer una demanda coactiva fiscal, contra los servidores públicos, los entes de derecho público, las personas naturales o jurídicas que causaron daño al patrimonio del Estado. Según la tipificación de la conducta del servidor o ex servidor público dentro del artículo 77º de la Ley del Sistema de Control

Fiscal. Este tipo de procesos judiciales deben llevarse a cabo conforme lo establece el artículo 47º de la Ley N° 1178.²⁴

4. EL PROCESO COACTIVO FISCAL

El proceso coactivo fiscal se instaura con motivo de buscar la recuperación de fondos fiscales, ya que en el ejercicio de funciones públicas muchas personas tienen a su cargo el manejo de fondos públicos que por una u otra circunstancia no han sujetado sus actos a la ley, y esos fondos han sido invertidos en su interés particular desvirtuando en esta forma el destino que debían tener. Por esta circunstancia es que el legislador, en previsión y precautelando los intereses del Estado, ha puesto en vigencia el Decreto Ley de 29 de septiembre de 1977 con objeto de recuperar fondos destinados a servicios públicos y de que quienes estaban a cargo de su manejo devuelvan lo indebidamente retenido.

4.1 DEFINICIÓN Y CONCEPTO

La primera definición que utilizaremos es la definición legal, que podemos encontrar en nuestro ordenamiento jurídico, que menciona que el proceso coactivo fiscal: “es un proceso judicial que se instaura en el órgano competente para la recuperación de las deudas que se tienen con el Estado” (Artículo 77º de la Ley del Sistema de Control Fiscal).

Conceptualizando, dicha definición podemos citar la definición del Dr. Max Mostajo en su obra “Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo”, que nos dice que el proceso coactivo fiscal es: “un

²⁴ Bolivia. Ley N° 1178 “administración y control gubernamentales”.

ARTICULO 47º 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.

conjunto de actos administrativos y judiciales procesales, recíprocamente coordinados y concatenados entre sí de acuerdo con reglas y normas preestablecidas, que conducen de manera obligatoria especial, rápida y expeditiva, exento de dilación burocráticas, a la creación de una norma individual destinada a recuperar fondos públicos, bienes y valores estatales, ajenos a los órganos, que han requerido la intervención de este caso concreto, así como la conducta del sujeto o sujetos, naturales o jurídicos, públicos o privados contra quienes se ha requerido esa intervención”

4.2 PRINCIPIOS PROCESALES DEL PROCESO COACTIVO FISCAL

Los principales principios procesales que posee el procedimiento coactivo fiscal son el principio de analogía y el principio de impulso procesal que está establecido de la siguiente manera:

De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, se determina que: "Los juicios que se instauren ante la jurisdicción de la Contraloría General de la República, se sustanciarán y resolverán de acuerdo a los principios y normas señaladas en el presente procedimiento, y sólo a falta de disposición expresa se aplicarán con carácter supletorio o por analogía las disposiciones del Código de Procedimiento Civil". En la actualidad el texto se encuentra desactualizado por que ahora todos los juicios en materia coactiva fiscal se instauran ante los Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, sin embargo el principio procesal se encuentra vigente.

Se establece como principio rector del proceso coactivo fiscal el de la investigación de oficio, siendo obligación del Juez coactivo "impulsar el proceso en sus distintas fases y etapas de forma que éstas concluyan dentro de los plazos y términos establecidos, cuidando la estricta preclusión de los

actos procesales". De acuerdo con lo anteriormente señalado, se determina la jurisdicción y competencia para el conocimiento de los procesos coactivos, otorgándole el "impulso procesal" respectivo para la pronta recuperación de los fondos estatales.

4.3 ETAPA PREVIA AL PROCESO COACTIVO FISCAL: INFORME, ACLARACIÓN, PLAZOS Y DICTAMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL

En base a los conocimientos obtenidos en la Unidad de Gestión Jurídica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, desarrollare el procedimiento para el establecimiento de la responsabilidad civil.

Comenzando por los informes de auditoría interna, compuesto por un informe preliminar y complementario y en algunos casos informes ampliatorios. Dichos informes de auditoría deben ir acompañados por los respectivos informes legales, donde se establecen los presuntos involucrados y las sumas liquidas y exigibles.

Posteriormente deberán ser remitidos todos los antecedentes a la Contraloría General de Estado para su aprobación, además el Contralor deberá conforme sus atribuciones legales emitir un dictamen de responsabilidad civil.

Al referirnos al dictamen de responsabilidad civil, podemos definirlo como una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General del Estado, que tiene valor de prueba preconstituida 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.

El dictamen de responsabilidad civil es un instrumento técnico – jurídico 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.²⁵

4.4 CAUSALES PARA QUE PROCEDA EL PROCESO COACTIVO FISCAL Y LOS INSTRUMENTOS CON FUERZA COACTIVA

Las causales de procedibilidad para que corresponda el inicio de un proceso coactivo fiscal, están establecidas en el artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal - Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977 que menciona:

- 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 y 35 de la presente Ley.
- c) Falta de descargo de valores fiscales.

²⁵ CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Texto de Consulta – Responsabilidad por la Función Pública. Pág. 21.

- 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, 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 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 encuentran.

Debemos precisar que en la práctica el inciso b) no se aplica porque se encuentra sustentado en los artículos 27 al 35, derogados, de la Ley del Sistema de Control Fiscal. El inciso g) tampoco se aplica por no existir, a la fecha, bancos estatales. Quedando vigente los incisos a), c), d), e), f) y los más usuales incisos h) y i).

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:

- 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 líquidas y exigibles.

4.5 ETAPAS DEL PROCESO COACTIVO FISCAL²⁶

²⁶ CAMARGO. Marín Víctor. Procedimientos Especiales. Pág. 15 y ss.

4.5.1 ETAPA PETITORIA O INSTRUCTORIA

Para la iniciación de la acción, la demanda coactiva fiscal deberá reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Que sea presentada por escrito y con firma del Abogado de la entidad demandante.
- 2.- El nombre y domicilio de la institución demandante, que comparecerá por medio de las personas que legalmente la representen.
- 3.- Que se adjunte el instrumento coactivo que dé mérito a la acción coactiva, individualizando la persona o personas demandadas.
- 4.- Los fundamentos de hecho y derecho en que se apoya la acción, fijando con claridad el monto líquido y exigible.

4.5.2 LAS EXCEPCIONES Y SU RESOLUCIÓN

En el proceso coactivo fiscal sólo serán admisibles las siguientes excepciones:

- 1.- Falta de jurisdicción y competencia del juez coactivo.
- 2.- Falta de personería legítima en el demandado o en el demandante.
- 3.- Litis pendentia.
- 4.- Pago.
- 5.- Cosa juzgada; y
- 6.- Compensación.

Las excepciones señaladas deberán ser opuestas TODAS JUNTAS dentro del término fatal de 5 días desde la citación legal con la Nota de Cargo. Sin embargo, las excepciones de pago y cosa juzgada podrán oponerse en cualquier momento hasta antes de la aprobación del remate.

Las excepciones a que se refieren los incisos 1,2 y 3 del artículo 8º tienen carácter de previo y especial pronunciamiento, y se resolverá previo traslado al demandante para que conteste dentro de tres días fatales desde la

citación. Vencido este plazo el Juez pronunciará resolución en el término de tres días. Las demás excepciones se resolverán a tiempo de dictarse la resolución definitiva.

4.5.3 NOTA DE CARGO Y MEDIDAS PRECAUTORIAS

Tanto en los procesos de oficio como en los procesos por demanda, el Juez coactivo expedirá la Nota de Cargo motivada, con la que se notificará personalmente al demandado concediéndole un plazo de 20 días prorrogables a 30 para la presentación de los justificativos o descargos; adoptándose las medidas precautorias de arraigo, retención de fondos en cuentas bancarias y anotación preventiva de la Nota de Cargo en la oficina de Derechos Reales. La Nota de Cargo constituye REQUERIMIENTO DE PAGO, la misma que se notificará al coactivado para que asuma su defensa legal y realice la presentación de descargos.

Si el demandado no pudiera ser notificado personalmente con la Nota de Cargo, el Juez coactivo dispondrá su notificación por cedulón previa representación del Oficial de Diligencias y presentación del certificado domiciliario del demandado otorgado por la autoridad policial. La notificación por edicto sólo será procedente cuando el demandado no tuviera domicilio conocido. En este caso, el edicto se publicará una sola vez en un periódico de circulación en todo el país. En los casos de notificación por cedulón o por edicto, el plazo para la presentación de los descargos será de 40 días.

La citación personal del coactivado, o por cedulón; por edictos con la Nota de Cargo tendrá el carácter de emplazamiento. Todas las demás actuaciones y providencias, incluso las resoluciones del Juez inferior y del de apelación, serán notificadas en estrados judiciales. Los demandados, sus apoderados, representantes legales y abogados defensores tendrán por

domicilio procesal los estrados en los Juzgados de Partido Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario.

Presentados los descargos o justificativos, el Juez coactivo previa apreciación de los mismos, dictará Resolución Administrativa manteniendo el cargo original, dejándolo sin efecto o reduciéndolo, artículos 11º al 16º Decreto Ley N° 14933.

4.6 ETAPA DECISORIA²⁷

4.6.1 EL PLIEGO DE CARGO

Vencido el término de prueba y si el demandado no hubiera presentado los descargos o justificativos, el Juez coactivo girará Pliego de Cargo concediéndole un término improrrogable de 5 días para que pague la obligación, bajo conminatoria de apremio. Más si la Nota de Cargo hubiese sido modificada, se girará el Pliego de Cargo por la suma modificada. En cualquiera de las circunstancias señaladas anteriormente y dentro del término de 5 días, el demandado podrá hacer ofertas de pago empozando no menos del 50% de la suma determinada; facultándose al Juez Coactivo a aprobar dicha oferta.

4.7 ETAPA IMPUGNATIVA

4.7.1 LA APELACIÓN EN EL PROCESO COACTIVO FISCAL

Contra las decisiones del Juez de Primera Instancia procede el recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Contralor General de la República; o sea, cuando se apela de la Nota de Cargo.

En caso de que este recurso se interponga contra el Pliego de Cargo, se lo admitirá en efecto suspensivo previo depósito bancario o boleta de garantía por el 50% del Cargo, a la orden de la Contraloría General de la República.

²⁷ CAMARGO. Marín Víctor. Procedimientos Especiales. Pág. 20.

También procede la apelación en efecto suspensivo contra los autos que resuelvan tercerías. Art. 21º del Decreto Ley.

La apelación deberá ser interpuesta con fundamentación de agravios, dentro del término fatal de 5 días computables de momento a momento desde la notificación.

El Juez decretará "traslado" a la parte contraria para que responda en igual término.

Vencido éste, admitirá o denegará el recurso dentro de las 24 horas siguientes. Concuerta con el Art. 227º del Código de Procedimiento Civil, admitida la apelación, tanto el Juez apelado como el superior se sujetará en su trámite a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil.

4.7.2 RECURSO DIRECTO DE NULIDAD

Procede el recurso directo de nulidad contra las decisiones dictadas por el Contralor General de la República, conforme al Art. 31º de la Constitución Política del Estado que dice: artículo 31º "Son nulos los actos de los que usurpen funciones que nos les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emanen la Ley".

4.7.3 RECURSO DE CASACIÓN

Contra la Resolución del Contralor General de la República procede el recurso de casación en el fondo y en la forma, dentro del plazo perentorio de 8 días de haber sido notificado con la resolución. Concuerta con el Art. 250º del Código de Procedimiento Civil.

4.8 ETAPA DE EJECUCIÓN DE FALLOS

4.8.1 EJECUCIÓN DE SENTENCIA

La ejecución de sentencia coactiva fiscal, es como consecuencia de un proceso acabado, con el pliego de cargo ejecutoriado y por lo tanto conlleva la autoridad de cosa juzgada o verdad legal averiguada.

En consecuencia devuelto el proceso al juzgado de origen, el juez de la causa, en vista de que existe cantidad líquida y exigible, determinada, procederá al embargo de bienes de conformidad a los artículos 25º y 27º del procedimiento coactivo fiscal y el Código de Procedimiento Civil en lo pertinente, hasta la satisfacción de la deuda o la obligación fiscal. Si los bienes del coactivado, han sido transferidos dentro de los seis meses antes de iniciarse el proceso, se presume que es una transferencia dolosa, por lo tanto puede revertirse a efectos del remate de acuerdo al artículo 28º del procedimiento coactivo fiscal.²⁸

4.8.2 TERCERÍA DE DOMINIO EXCLUYENTE

Esta tercería importa una reclamación que interpone una persona titular del derecho propietario, en la ejecución del pliego de cargo, arguyendo que el bien inmueble o bien mueble sujeto a registro embargados, son de su propiedad y con ese fundamento solicita se excluya o se ordene el desembargo respectivo.

El procedimiento coactivo fiscal de acuerdo al artículo 28º solo admite la tercería de dominio excluyente y para ser interpuesta, el tercerista debe fundar su intervención en un interés propio, un derecho positivo y de existencia cierta, aunque su ejercicio se halle pendiente de plazo y condición, apoyada en instrumentos públicos inscritos en los registros de propiedad respectiva, sea en la oficina de Derechos Reales, en el Organismo Operativo de Transito, en la Cooperativas de Teléfonos Automáticos.

²⁸ MOSTAJO. Machicado. Max. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. Pág. 67 y 68.

4.9 EL DAÑO EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL

Cuando hablamos del daño en la responsabilidad civil, podemos mencionar que nuestra legislación la define como toda pérdida o disminución que afecta al patrimonio material o económico de una persona, pudiendo ser esta una persona de Derecho Público como lo es el Estado.²⁹

Con este preámbulo, señalar que encontramos tres categorías que se relacionan con esta figura jurídica, hablamos primero de la repetición de pago que significa que si un sujeto ha pagado la obligación de otro, puede iniciar una acción legal en contra de la otra persona que estaba obligada a pagar a efectos de que le devuelva el pago efectuado. El resarcimiento del daño económico al Estado, no libera ni excluye al servidor o ex -servidor público de la responsabilidad administrativa, ejecutiva o penal, si la hubiere.

La segunda categoría es sobre la reparación patrimonial de daños y perjuicios, que sucede cuando la entidad estatal condenada judicialmente al pago de daños, esta deberá repetir el pago contra la autoridad que resultare responsable de los actos o hechos que motivaron la sanción. La Constitución Política del Estado establece que la repetición de pago se realice además contra el servidor público, es decir que no sólo es contra la autoridad que ocasiono la acción u omisión, conforme lo señala el artículo 113º par. II de nuestra ley fundamental.

La última categoría, la encontramos en la piedra angular de nuestra investigación monográfica que establecido en el artículo 324º de la Constitución Política del Estado, hablamos de la imprescriptibilidad de las deudas que fueron causadas por daño económico al Estado, en nuestro análisis de esta disposición constitucional entendemos que se dio un paso

²⁹ VILLARROEL. Montaña Wilson Jaime. Programa oficial y desarrollo de la asignatura de Derecho Civil II – Derecho de Obligaciones. Pág. 129.

importante con relación al fortalecimiento del Estado, sin olvidar que una de las principales fuentes crediticias del Estado, son los procesos coactivos fiscales, por que buscan la recuperación de dinero estatal. Sin embargo la presente investigación monográfica propone que se debe seguir avanzando, es por eso que el Estado requiere una medida más coercitiva para poder recuperar esas deudas que logro recuperar vía judicial, constriñendo al coactivado insolvente a que pague sus deudas con el Estado, bajo alternativa de que su libertad pueda ser restringida.

CAPÍTULO

III

CAPÍTULO III
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL APREMIO CORPORAL EN EL
DERECHO DE FAMILIA VIGENTE

Para una mejor argumentación y fundamentación de nuestro tema planteado, revisaremos los fundamentos del instituto jurídico del apremio corporal en nuestra legislación positiva vigente en materia familiar y laboral.

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL APREMIO CORPORAL EN EL
DERECHO DE FAMILIA

Los fundamentos jurídicos para que se proceda al apremio corporal en materia familiar está sustentado en instrumentos internacionales uno de ellos es la “Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre”, que señala en su artículo 28º “que el derecho a la libertad del recurrente, no podrá sacrificar los derechos fundamentales de los beneficiarios de la asistencia familiar a la vida, salud física, mental, educación y vivienda”

Podemos mencionar también la Convención sobre los Derechos del Niño que establece en su artículo 27º numeral 4) “Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado parte como si viven en el extranjero”.

Siguiendo lo establecido en la precitada convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 3.2 establece que “Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”; por su parte, el artículo 18 inc. 1) proclama “Los Estados parte pondrán el máximo empeño en

garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales, la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

Clara muestra de una limitación del ejercicio de un derecho y de una ponderación de bienes y valores jurídicos, se tiene en el Pacto de San José de Costa Rica, cuyo artículo 7.7) determina que: “Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”, es decir que en forma categórica el citado instrumento internacional determina que el derecho a la libertad física encuentra uno de sus límites en el incumplimiento de deberes alimentarios (asistencia familiar).

Estos instrumentos internacionales integran la legislación interna al haber sido aprobados mediante Ley 1440 de 11 de febrero de 1993 y Ley 1152 de 14 de mayo de 1990, por lo mismo son de cumplimiento obligatorio.

El espíritu de estos instrumentos internacionales están plasmados dentro del Código de Familia, ya que el mencionado código en su artículo 149º, dispone que la pensión de asistencia del cónyuge y de los hijos es de interés social y tiene apremio corporal para su oportuno suministro, cuando se emplean medios maliciosos para burlarla. Concordante con esta disposición, está la norma contenida en el artículo 436º del mencionado Código de familia, que establece que la obligación de asistencia se cumple bajo apremio, con allanamiento, en su caso, del domicilio de la parte obligada, y su oportuno suministro no puede diferirse por recurso o procedimiento alguno, bajo responsabilidad del juez y del fiscal.

De la misma forma es regulada por el artículo 11º de la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, que regula el

procedimiento de cómo debe ser ordenado por el juez el apremio corporal, plazos y medidas alternas de su aplicación.³⁰

Desarrollamos estos fundamentos por la razón de que tenemos que hacer notar que si bien el derecho fundamental de la libertad, está protegido por la constitución y las leyes, también puede ser restringida cuando es sopesada ante un bien o valor mayor, en este caso el niño o niña.

Nuestro actual marco constitucional en su artículo 60º indica que ahora el Estado comparte con la sociedad y la familia el garantizar la prioridad del interés superior del niño, niña y adolescente, en la prerrogativas de sus derechos y la primacía a recibir la protección en cualquier circunstancia, es solo una pequeña muestra que el Estado ahora es junto con la sociedad y la familia protagonista del respeto a los derechos y la protección de la niñez boliviana.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL APREMIO CORPORAL EN EL DERECHO LABORAL

Los fundamentos jurídicos para la procedibilidad del apremio corporal en materia laboral se encuentran establecidos en la Constitución Política del Estado y principalmente en el Código Procesal del Trabajo.

El artículo 178º de la nuestra Ley Fundamental, que consagra el principio rector de celeridad en la administración de justicia, partiendo de esa premisa, decimos que es atribuible a la parte demandada del proceso laboral y bajo parámetros objetivos, proceder al apremio corporal del obligado, como

³⁰ BOLIVIA. Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales. Artículo 11º (Apremio en materia de asistencia familiar).

I. El apremio previsto por el párrafo tercero del Art. 149 del Código de Familia, podrá ser ordenado únicamente por el Juez que conozca de la petición de asistencia, no pudiendo exceder del plazo máximo de 6 meses, vencido el cual será puesto en libertad sin necesidad de constituir fianza, con el sólo compromiso juramentado de cumplir la obligación.

II. Ordenada libertad prevista en el párrafo anterior, el juez podrá disponer nuevo apremio contra el obligado cuando transcurridos 6 meses desde su puesta en libertad no hubiere satisfecho el pago de las pensiones adeudadas.

medida compulsiva en resguardo del derecho a la eficacia de las resoluciones judiciales, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva a los que tiene derecho el trabajador; por cuanto, es lógico que el juzgador no puede exigir al demandante que obtuvo sentencia favorable que tenga la carga principal y la responsabilidad de que el proceso de remate se lleve sin dilaciones indebidas.

Por lo expuesto, podemos señalar que el apremio corporal en materia laboral se constituye en; “una forma de restricción o límite al ejercicio del derecho a la libertad, ante el supuesto de que el empleador dentro del plazo fijado por ley, una vez determinada en sentencia judicial ejecutoriada una obligación a favor de su empleado o trabajador, incumpla con el pago de dicha obligación”. Así también se estableció que para que proceda el mismo deberán cumplirse previamente los requisitos formales, los que deben cumplirse previamente a la privación o restricción al ejercicio del derecho a la libertad, estas condiciones encuentran sustento y fundamento en el orden constitucional y legal.

Constituye también otro fundamento jurídico el hecho que dentro del proceso laboral seguido contra el empleador y al revestir la sentencia la calidad de cosa juzgada por estar ejecutoriada, encontrándose el proceso en fase de ejecución, la Jueza a quo, está en la obligación de asegurar su cumplimiento según norman los artículos 213^o y 216^o del Código Procesal del Trabajo, que facultan a la autoridad jurisdiccional para que a tercero día conmine al pago; y en caso de incumplimiento, librar mandamiento de apremio; normas reforzadas por la disposición contenida en el artículo 12^o de la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales³¹.

³¹ BOLIVIA. Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales. Artículo 12. Igual tratamiento que en el artículo anterior, merecerá el apremio previsto por el Código Procesal del Trabajo y las leyes relativas a Seguridad Social.

El fundamento expuesto en las normas previstas en los artículos 213º y 216º del Código Procesal del Trabajo³², que deben ser interpretadas desde y conforme a la Constitución Política del Estado, evitando el quebrantamiento del equilibrio que debe existir entre la protección del derecho a la libertad del empleador, que si bien no es un derecho absoluto, podrá ser restringido o limitado siempre que se cumplan con las condiciones y requisitos formales, los derechos a la eficacia de las resoluciones judiciales, al debido proceso y a una tutela jurisdiccional efectiva del trabajador o empleado, se constituyen en un interés social por eso es protegido por el Estado.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS, DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES PARA EL APREMIO CORPORAL EN MATERIA COACTIVA FISCAL

En base al análisis constitucional y siguiendo con el lineamiento trazado por el Derecho de Familia y el Derecho Laboral, tenemos a bien exponer los fundamentos jurídicos para la restitución del apremio corporal en materia coactiva fiscal.

Siendo los fundamentos constitucionales los primeros y más importantes a exponer en la sustentación de nuestro tema planteado diremos lo siguiente:

El artículo 235º de nuestra ley fundamental establece las obligaciones de las servidoras y los servidores públicos, nos parece importante señalar los numerales 1) que hace mención a la obligación de cumplir con la Constitución

³² BOLIVIA. Código Procesal del Trabajo. Capítulo Tercero – Ejecución de la Sentencia. Artículos 213 al 216.

Artículo 213. Las sentencias ejecutoriadas se harán cumplir por el Juez de primera instancia, que concederá a la parte perdedora un plazo de tres días para el efecto.

Artículo 214. Si como consecuencia de los recursos interpuestos, la sentencia ejecutoriada establece el pago de una suma determinada, quedando pendiente otra indeterminada, se hará efectiva la primera sin perjuicio de que se establezca con carácter inmediato el monto de la segunda.

Artículo 215. La cuantía de la obligación establecida en sentencia se pagará preferentemente al trabajador o sus herederos en forma personal, aunque su apoderado cuente con la facultad de cobrar dineros.

Artículo 216. Si transcurridos los tres días para la ejecución de la sentencia, el litigante perdedor no cumple su obligación, el Juez librará mandamiento de apremio del ejecutado.

Política del Estado, el numeral 2) que establece que el servidor público debe cumplir con sus responsabilidades de acuerdo a los principios de la función pública y el más importante el numeral 4) que señala que los servidores públicos están obligados a rendir cuentas sobre las responsabilidades en el ejercicio de la función pública.³³

Citando a un gran autor administrativista como es Santiago Marienhoff el menciona que "no es racionalmente concebible que el Estado lleve a su seno el germen de su propia destrucción"; por eso agrega Sarmiento García, que los funcionarios o empleados públicos tienen el deber esencial de ser fieles y respetar la constitución y todo aquello que integre el orden jurídico positivo del Estado, si no estuvieran así dispuestos no pueden integrar los cuadros estatales. Aunque en la práctica muchas veces se integran lastimosamente pisoteados y vendedores del país, desconociendo la Constitución Política del Estado.

En el capítulo anterior habíamos desarrollado, la importancia de la responsabilidad por la función pública y de igual forma la responsabilidad civil, ahora la analizamos plasmadas en la ley fundamental, considerada como una obligación que todo servidor público debe cumplir en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 324^o de la Constitución Política del Estado, se convierte en uno de los fundamentos más relevantes de nuestro trabajo monográfico, porque es el punto de partida en la búsqueda del fortalecimiento del Estado con relación a la recuperación de deudas que tienen origen en un daño

³³ BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Artículo 235.

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.
4. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.

económico y lo hace otorgándoles la calidad de imprescriptibilidad a dichas deudas. Consideramos que es un primer paso para dicho fortalecimiento, pero creemos que el Estado debe buscar medios más coercitivos que le permitan recuperar esas deudas, cuando se encuentra contra personas insolventes, que en su gran mayoría son ex servidores públicos que han saqueado el erario nacional y además han logrado sacar todo registro de bienes o cuentas bancarias su nombre, de esa forma eludir su responsabilidad por el daño económico causado.

La precitada norma constitucional que es utilizada como piedra angular de nuestro tema planteado, hablamos de la imprescriptibilidad de las deudas por daños económicos al Estado, pero realizando un análisis de la realidad actual con relación a los procesos coactivos fiscales, podemos mencionar que es insuficiente y no efectivo en muchos casos en materia coactiva fiscal, ya que si bien se avanza eliminando la prescripción de deudas con el Estado, ahora el problema radica en el hecho de cómo recuperar de forma efectiva los montos que el Estado que fueron ejecutoriados a su favor. Que a nuestro entender puede ser resuelto con una medida más coercitiva, que obligue o constriña al coactivado que sea insolvente a pagar o intentar pagar los daños ocasionados al Estado. Ya sea mediante un plan de pagos o alguna garantía, bajo la alternativa de que se le aplique el apremio corporal.

El artículo 117º parágrafo III. de nuestra Ley Fundamental menciona que no se podrá imponer sanción privativa de libertad por deudas u obligaciones patrimoniales, excepto en los casos establecidos por ley, este precepto constitucional nos hace entender que si podría existir la sanción privativa de libertad por deudas u obligaciones patrimoniales, si existiría una ley que lo establezca, de ese modo podemos pensar que una modificación a ley del procedimiento coactivo fiscal tendría que ser la que deberá regular esto, en este punto nos parece importante realizar una retrospectiva sobre este

tema, en este sentido señalar que conforme lo establece el artículo 51º de la Ley N° 1178³⁴ el Nuevo Procedimiento Coactivo Fiscal debió determinarse mediante una ley expresa dentro de las treinta primeras sesiones de la legislatura del año 1991, empero a decir de muchos autores entendidos en esta materia, no existió la voluntad política para cambiar la realidad de este tema tan importante para el Estado.

Sin embargo ahora en el marco de la Ley N° 025 “Ley del Órgano Judicial”, de 24 de junio de 2010, que en su disposición transitoria decima³⁵, menciona que se dictara una ley para convertir a los Juzgados Coactivos Fiscales y Tributarios en Juzgados Especializados, es en criterio del que suscribe el presente trabajo monográfico, está es la oportunidad para que se dicte una nueva Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal, que responda a la actualidad y cambio jurídico que atraviesa nuestro país, pues no tendría ningún sentido tener Juzgados Especializados con normativa moderna, que tramite procesos con un procedimiento totalmente desactualizado y obsoleto.

Es menester acudir a la jurisprudencia constitucional, para fundamentar de forma solida el presente trabajo monográfico, ya que en muchos casos a dado los lineamientos o un marco jurídico dentro del cual se podría restringir el libre arbitrio de un derecho fundamental, partiendo de que tiene primacía el interés social o más importante aun el interés general, sobre el libre arbitrio particular.

Es así que cuando se presenta un conflicto de derechos y para realizar la ponderación debe considerarse por lo general lo dispuesto por el artículo 28º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que

³⁴ Bolivia. Ley N° 1178 “administración y control gubernamentales”.

ARTICULO 51º El Tribunal Coactivo Fiscal formará parte del Poder Judicial. Su organización y el Procedimiento Coactivo Fiscal serán determinados mediante Ley expresa, cuyo proyecto deberá ser presentado por el Poder Ejecutivo dentro de las treinta primeras sesiones de la próxima Legislatura Ordinaria.

³⁵ BOLIVIA. Ley del Órgano Judicial N° 025. Disposiciones Transitorias.

DÉCIMA. Los juzgados y salas en materia administrativa, coactiva, tributaria y fiscal, continuarán ejerciendo sus competencias hasta que sean reguladas por Ley como jurisdicción especializada.

establece que: “Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y el desenvolvimiento democrático”

En el marco de la norma citada y la doctrina del Derecho Constitucional, el Tribunal Constitucional ha establecido que: "los derechos fundamentales no son absolutos, en su ejercicio, encuentran límites y restricciones en los derechos de los demás, la prevalencia del interés general, la primacía del orden jurídico y los factores de seguridad y salubridad públicos, que no pueden verse sacrificados en aras de un ejercicio arbitrario o abusivo de las prerrogativas individuales, es decir, que los derechos fundamentales pueden ser limitados en función al interés social"³⁶

De lo expuesto ut supra, se concluye que en una situación en la que se produzca una colisión entre los derechos fundamentales de una persona con los derechos fundamentales de las demás personas o con el interés colectivo, es absolutamente conforme a la Constitución, el restringir el ejercicio de los derechos del primero en resguardo de los derechos de los segundos, lo que supone sacrificar el bien menor en aras de proteger el bien mayor; empero ello exige que esa restricción no suponga eliminar el contenido o núcleo esencial del derecho, lo que obliga a que se busque los medios más adecuados para la restricción de los derechos fundamentales de la persona, sin afectar su contenido esencial.

En principio, se supone que todos los derechos deben ceder ante la exigencia de mayor valor, de modo que el Juez, que es el intérprete en general, habrá de sopesar el valor respectivo del derecho y de los argumentos para sacrificarlo, para decidir, en consecuencia, a favor del derecho o de su sacrificio total o parcial. Aunque se acepte que esta ponderación tiene límites como se tiene dicho, en cuanto al respeto al contenido esencial del derecho,

³⁶ BOLIVIA. Sentencia Constitucional N° 004/2001-R, de 05 de Enero de 2001.

el énfasis se pone en la limitabilidad intrínseca de todo derecho. Ponderar es sopesar. Ponderar los mandatos de la Constitución con el fin de establecer limitaciones a los derechos fundamentales equivale a depositar sobre distintos lugares de esa plataforma diversos pesos, en representación proporcional de la fuerza ejercida por los diversos principios constitucionales, hasta lograr un equilibrio deseado.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que para proteger el derecho a la libertad el Constituyente ha previsto una garantía normativa consagrada por el artículo 23 párrafo I. de la Constitución Política del Estado, de cuyo mandato se infiere que para restringir excepcionalmente el referido derecho fundamental se debe establecer en la ley los casos, las formas y las condiciones en que se aplicará la medida restrictiva del derecho a la libertad. Dentro de ese marco, se ha previsto como uno de los casos de restricción del citado derecho por la vía compulsiva en materia social y laboral, por considerarse un interés social, sin embargo las deudas con el Estado que son originadas en un daño económico y que no pueden ser recuperadas por la insolvencia o la resistencia a pagarlas de los responsables, alcanzan a nuestro criterio un interés general.

CAPÍTULO

IV

CAPÍTULO IV
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

1. NOCIONES GENERALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA³⁷

Comenzaremos el presente capítulo, realizando algunos esbozos conceptuales sobre técnicas legislativas, en ese entendido podemos señalar que “un artículo es la unidad normativa básica de un sistema jurídico o como señala Capitant el “artículo es la división elemental y fundamental de las leyes comprensiva de una disposición condensada en una sola frase o en varias”

Según Agustín Gordillo, la división de base del texto normativo es el artículo y éste se constituye en la principal herramienta del texto normativo. La norma se divide en artículos, por lo que ninguna parte del texto puede ser excluida de este tipo de división.

Mencionar también que la modificación es un término jurídico genérico o amplio, referido a la derogación parcial de una norma, sustitución o agregado de la misma. Según las Recomendaciones de técnica legislativa de Ana María Valle, el término “modificación” comprende todas las variaciones que produzca un texto normativo sobre otro, sea en su texto o en su contenido normativo. Vale decir que existe modificación, cuando una nueva disposición normativa interviene sobre un texto normativo vigente o incide sobre el contenido normativo de sus disposiciones.

La modificación en sentido estricto acepta una diversidad terminológica mediante el uso de varios términos, siempre que éstos sean aplicables, como por ejemplo sustitución, integración ó incorporación, derogación, prórroga, suspensión o excepción.

³⁷ ZAMBRANA. Sea Fernando. Manual de Técnica Legislativa. Pág. 117 y ss.

Ahora bien, en cuanto a las modificaciones explícitas o expresas, éstas se subdividen en dos tipos las textuales y las no textuales. Entendiendo que las primeras se dan cuando, además de señalarse el texto a modificar, se establecen (comprende sustitución e incorporación) o eliminan (comprende la derogación) los vocablos que lo componen

Entre las características de las modificaciones se pueden citar tres, la primera que las modificaciones sean expresas, es decir que se realicen identificando con claridad y precisión la disposición normativa o parte de la misma que se modifica; segunda que las modificaciones sean vinculadas, evitando con ello incluir modificaciones de disposiciones normativas ajenas al objeto material de la disposición normativa y como tercera característica es que sean particulares, o sea que en la medida de lo posible, las disposiciones normativas modificativas tengan por objeto la modificación de una sola disposición normativa, que se indicará en el título.

2. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL PROCIMIENTO COACTIVO FISCAL

En base al preámbulo expuesto ut supra, la revisión de los antecedentes históricos de nuestro tema monográfico planteado y en base a los fundamentos jurídicos y doctrinales desarrollados en el anterior capítulo, proponemos la modificación del Decreto Ley N° 14933 referido a la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal, volviendo a incorporar al apremio corporal en la etapa de ejecución de sentencia, bajo el cumplimiento estricto de las condiciones de procedibilidad, descrito a continuación:

CAPÍTULO VIII

EJECUCIÓN DE SENTENCIA

Artículo 25. *I. Ejecutoriada el Pliego de Cargo, se expedirá mandamiento de embargo de los bienes del deudor.*

II. En caso que el deudor no tenga bienes deberá expedirse el correspondiente mandamiento de apremio corporal, previo cumplimiento de las condiciones de procedibilidad establecido en el artículo 26°.

Artículo 26.- (Condiciones de procedibilidad del apremio corporal).

I. El Apremio Corporal será procedente cuando el coactivado:

- a) No tenga bienes inmuebles registrados en la oficina de Derecho Reales.*
- b) No tenga vehículos registrados en el Organismo Operativo de Tránsito*
- c) No sea titular de cuentas de ahorro o cuentas corrientes en ninguna entidad bancaria dentro del Estado Plurinacional de Bolivia.*
- d) No tenga líneas telefónicas y acciones registrados a su nombre.*
- e) Comprobación previa de no transferencia de bienes, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha del acto que hubiere dado lugar a la acción coactiva.*

II. Si los bienes y/o cuentas bancarias no alcanzan a cubrir el monto establecido en el pliego de cargo ejecutoriada, será procedente el apremio corporal por el monto restante.

Artículo 27. *Apremiada el deudor, el juez coactivo podrá disponer su libertad provisional, previa garantía personal solidaria y mancomunada o aceptación expresa de un plan de pagos acordado por la parte coactivante.*

DECRETO LEY N° 14933
LEY DE PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL
CAPÍTULO VIII
EJECUCIÓN DE SENTENCIA

ARTICULO 25°.- Ejecutoriada el Pliego de Cargo se expedirá el mandamiento de embargo de los bienes del deudor. Cuando el hecho objeto de acción se hallare tipificado como delito se remitirán las piezas correspondientes al Ministerio Público para el respectivo procesamiento penal.

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
DEL DECRETO LEY N° 14933
LEY DE PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL
CAPÍTULO VIII
EJECUCIÓN DE SENTENCIA**

Artículo 25. I. Ejecutoriada el Pliego de Cargo, se expedirá mandamiento de embargo de los bienes del deudor.

II. En caso que el deudor no tenga bienes deberá expedirse el correspondiente mandamiento de apremio corporal, previo cumplimiento de las condiciones de procedibilidad establecido en el artículo 26°.

Artículo 26.- (Condiciones de procedibilidad del apremio corporal).

I. El Apremio Corporal será procedente cuando el coactivado:

- a) No tenga bienes inmuebles registrados en la oficina de Derecho Reales.
- b) No tenga vehículos registrados en el Organismo Operativo de Tránsito
- c) No sea titular de cuentas de ahorro o cuentas corrientes en ninguna entidad bancaria dentro del Estado Plurinacional de Bolivia.
- d) No tenga líneas telefónicas y acciones registrados a su nombre.
- e) Comprobación previa de no transferencia de bienes, dentro de los 6 meses anteriores a la fecha del acto que hubiere dado lugar a la acción coactiva.

II. Si los bienes y/o cuentas bancarias no alcanzan a cubrir el monto establecido en el pliego de cargo ejecutoriada, será procedente el apremio corporal por el monto restante.

Artículo 27. Apremiada el deudor, el juez coactivo podrá disponer su libertad provisional, previa garantía personal solidaria y mancomunada o aceptación expresa de un plan de pagos acordado por la parte coactivante.

CONCLUSIONES CRÍTICAS

Después de haber efectuado un análisis y descripción crítica de los antecedentes, fundamentos y propuesta de solución en nuestro tema que versa sobre la necesidad de restitución del apremio corporal en procesos coactivos fiscales con pliego de cargo ejecutoriados que cuentan con coactivados insolventes y en base a lo expuesto en los capítulos precedentes, se tiene las siguientes conclusiones.

1. La historia jurídica en materia coactiva fiscal, nos muestra que muy poco se hizo en precautelar los fondos y bienes del Estado, a lo largo de la vida republicana en nuestro país, el daño económico al Estado en anteriores gobiernos fue indiscriminado, es por eso que bajo este nuevo clima de reformas que vive el país, debemos impulsar medidas efectivas para que no se repitan los errores del pasado, además que permitan al Estado recuperar fondos que coadyuvaran al fortalecimiento de sus políticas en materia de educación, salud y trabajo entre otras.

2. La responsabilidad por la función pública, debe continuar su proceso de fortalecimiento y no desaprovechar el gran impulso constitucional que se le ha brindado en este clima de cambios jurídicos importantes, de esa forma los futuros servidores públicos tomaran más conciencia de sus actos cuando desempeñen funciones en cualquier estatal y eso coadyuvara a terminar con un gran mal de nuestra sociedad, la corrupción.

3. La necesidad de restituir el apremio corporal en materia coactiva fiscal, es algo urgente, porque de lo observado en los ocho meses de Trabajo Dirigido en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, en procesos coactivos fiscales que contaban con coactivados insolventes, era un problema que va aumentando cada gestión, sin mencionar las cifras de dinero que dicho portafolio de Estado se ve imposibilitado de recuperar, que a la larga se constituye en pérdidas institucionales, cuando se llega a la etapa de ejecución de sentencia y se encuentra con este tipo de coactivados.

4. Por último, señalar que todas las instituciones públicas, sean de la administración central, gobiernos departamentales, gobiernos municipales autónomos y también instituciones autonómicas como nuestra Universidad Mayor de San Andrés, si esto no es modificado en poco tiempo, llegaran a enfrentar grandes pérdidas económicas, de fondos que judicialmente han recuperado, es decir que dicha recuperación podría quedar solo en papeles, porque en los hechos esos montos pasaran a engrosar la larga lista de pérdidas económicas, generando un clima de impunidad para los que ocasionaron estos daños económicos.

ANEXOS

**ENTREVISTA REALIZADA A LA DRA. IRENE JAQUELINE QUISBERT
CALLISAYA SUPERVISORA DE LA UNIDAD DE GESTIÓN JURÍDICA DEL
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL**

1.- ¿Cual es el cargo que actualmente ocupa en el Ministerio de trabajo, empleo y previsión social?

Supervisora de la Unidad de Gestión Jurídica

2.- ¿Hace cuanto es la abogada responsable de la tramitación de los procesos coactivos fiscales?

Hace un 1 año y 3 meses

3.- ¿Como abogada responsable, cuál cree usted son los principales obstáculos administrativos, que impiden una mejor tramitación de los procesos coactivos fiscales?

La falta de recursos económicos, falta de coordinación entre la Dirección General de Asuntos jurídicos y Administrativos para poder realizar notificaciones a coactivados, falta de personal profesional que se encargue específicamente del seguimiento y ejecución de los procesos coactivos, pues los abogados responsables de los procesos en diferentes materias, también son responsables de los trámites administrativos dentro de la institución, lo que impiden que se pueda realizar un buen desempeño en la tramitación de los procesos.

4.- ¿Como abogada responsable, cuál cree usted son los principales obstáculos jurídico procesales, que impiden una mejor tramitación de los procesos coactivos fiscales?

La falta de jueces, secretarios, oficiales de diligencia y la carga procesal impide que los procesos sean tramitados dentro del plazo correspondiente, obviando

plazos establecidos por ley, que van en perjuicio de la tramitación normal de los procesos coactivos fiscales.

5.- ¿Cuántos procesos coactivos fiscales tramita actualmente?

110 procesos coactivos fiscales.

6.- ¿Las actuales medidas de ejecución de sentencia, son suficientes para lograr una recuperación efectiva de los montos de dinero ejecutoriados a favor del Ministerio de Trabajo?

En un 50%, pues el otro 50% de los coactivados no cuentan con registro de ningún bien patrimonial a su nombre, lo que impide la recuperación de lo que adeudan al Estado.

7.- ¿Usted cree que la restitución del apremio corporal, coadyuvara en la recuperación de montos de dineros en procesos coactivos fiscales donde existan coactivados insolventes?

Si, pues los coactivados tendrían más delicadeza en pagar lo adeudado al Estado.

8.- ¿En su criterio los montos que anualmente el Estado pierde, por no existir medidas de ejecución de sentencia más efectivas dentro del procedimiento coactivo fiscal, significarían un grave atentado a los intereses generales de la sociedad?

Si, por que en algunos casos, en nuestra Institución se ha podido observar, que existe falta de presupuesto para la inversión en políticas de intereses social, que promocionan el empleo para las bolivianas y bolivianos.

9.- ¿Podría usted dar unas sugerencias de en qué condiciones debería ser restituido el apremio corporal en materia coactiva fiscal?

En caso de que el coactivado no cuente con bienes patrimoniales o cuentas bancarias y se demuestre que es insolvente.

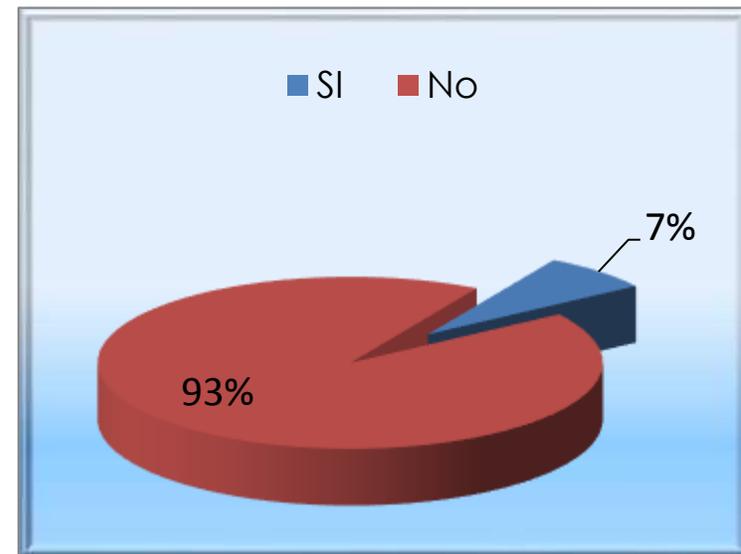
ENCUESTAS REALIZADAS A POSTULANTES DE TRABAJO DIRIGIDO Y SERVIDORES PUBLICOS DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISION SOCIAL

Pregunta No. 1

¿Las actuales medidas de ejecución de sentencia, son suficientes para lograr una recuperación efectiva de los montos de dinero ejecutoriados a favor del Ministerio de Trabajo?

TABLA

OPCIÓN	RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	1	7%
NO	13	93%
TOTAL	14	100%

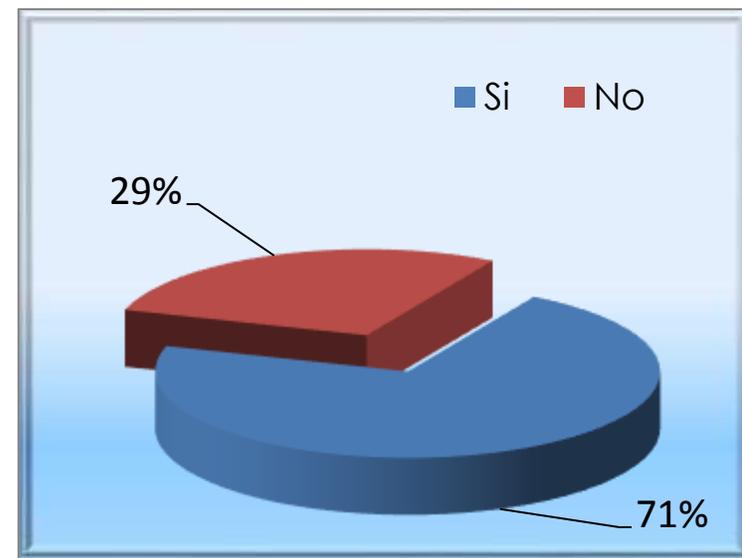


Pregunta No. 2

¿Usted cree que la restitución del apremio corporal, coadyuvara en la recuperación de montos de dineros en procesos coactivos fiscales donde existan coactivados insolventes?

TABLA

OPCIÓN	RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	10	71%
NO	4	29%
TOTAL	14	100%

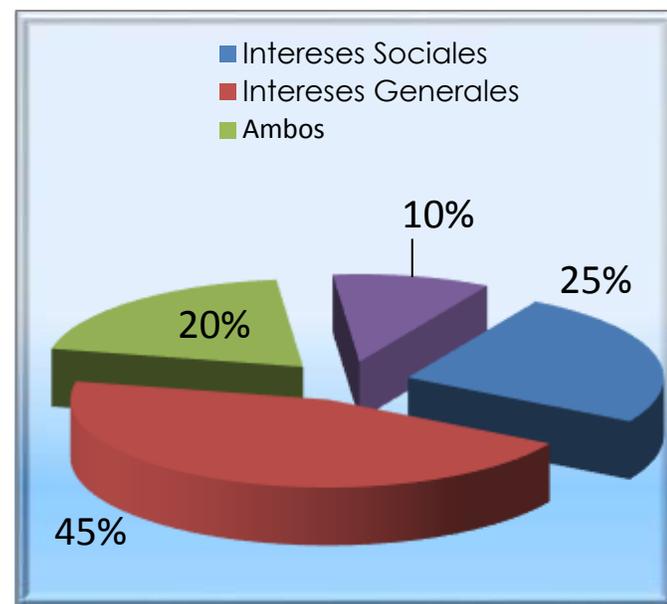


Pregunta No. 3

En su criterio, los montos que anualmente el Estado pierde, por no existir medidas de ejecución de sentencia más efectivas dentro del procedimiento coactivo fiscal, significarían un grave atentado a:

TABLA

OPCIÓN	RESPUESTA	PORCENTAJE
Intereses Sociales	5	25%
Intereses Generales	9	45%
Ambos	4	20%
Ninguno	2	10%
TOTAL	14	100%

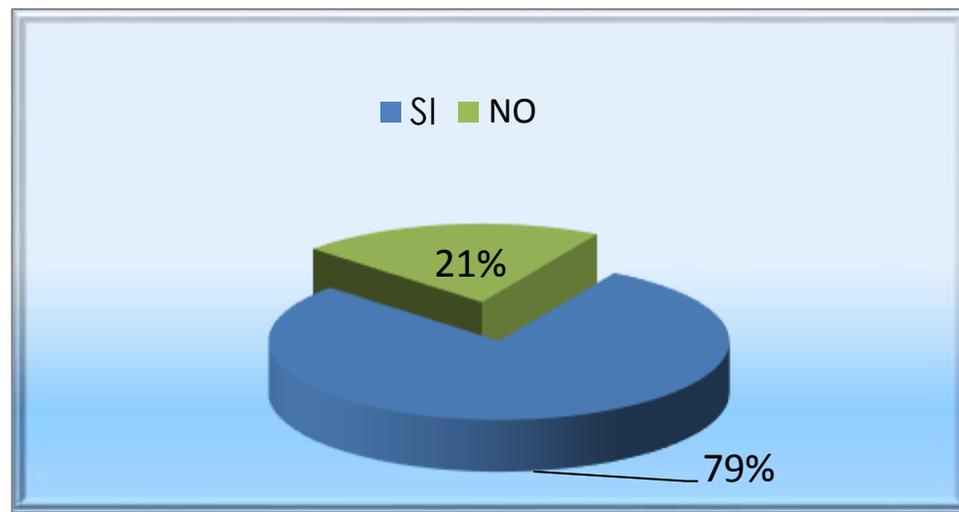


Pregunta No. 4

¿En caso de que se restituyera el apremio corporal en materia coactiva fiscal, está usted de acuerdo con las condiciones de procedibilidad propuestas en la presente investigación?

TABLA

OPCIÓN	RESPUESTA	PORCENTAJE
SI	11	79%
NO	3	21%
TOTAL	14	100%



BIBLIOGRAFÍA

1. BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 2009.
2. BOLIVIA. Ley N° 1178 Administración y Control Gubernamentales. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1998.
3. BOLIVIA. Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1999.
4. BOLIVIA. Ley N° 996 Código de Familia. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1988.
5. BOLIVIA. Código Procesal del Trabajo. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1979.
6. BOLIVIA. Decreto Ley N° 12760. Código Civil. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1975.
7. BOLIVIA. Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1994.
8. BOLIVIA. Decreto Ley N° 14933. Ley del Sistema de Control Fiscal. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1977.
9. BOLIVIA. Ley N° 025. Ley del Órgano Judicial. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 2010.
10. BOLIVIA. Decreto Ley N° 14933. Procedimiento Coactivo Fiscal. Gaceta Oficial del Bolivia. La Paz – Bolivia. 1977.
11. CAMARGO. Marín Víctor. Procedimientos Especiales. Edición Digital. Cochabamba – Bolivia. 1990
12. COUTURE. Eduardo J. Vocabulario Jurídico. Editorial Depalma. Buenos Aires - Argentina Buenos Aires. 1976.

13. CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Ley N° 1178 Compendio Didáctico. La Paz – Bolivia. 2009.
14. CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO. Texto de Consulta – Responsabilidad por la Función Pública. La Paz – Bolivia. 2009.
15. MARIENHOFF, S. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1993.
16. MESA D. Gisbert Carlos, Historia de Bolivia, Editorial Gisbert, La Paz – Bolivia. 2007.
17. MOSTAJO. Machicado Max. Apuntes para la Reinención del Derecho Administrativo. Primera Edición. La Paz – Bolivia. 2004.
18. MOSTAJO. Machicado Max. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo. Primera Edición. La Paz – Bolivia. 2006.
19. MOSTAJO. Machicado Max. Seminario Taller de Grado. Primera Edición. La Paz – Bolivia. 2005.
20. OSSORIO. Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta. Buenos Aires – Argentina. 2002.
21. RAMOS. Mamani Juan. Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo II. Primera Edición. La Paz – Bolivia. 2006
22. VILLARROEL. Montaña Wilson Jaime. Programa oficial y desarrollo de la asignatura de Derecho Civil II – Derecho de Obligaciones. La Paz – Bolivia. 2008
23. ZAMBRANA. Sea Fernando. Manual de Técnica Legislativa. Comunidad de Derechos Humanos. La Paz – Bolivia. 2009.