

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN
BOLIVAR**

Oficina La Paz



Área de Derecho

**Programa de Maestría en Derecho
Administrativo periodo gestión 2006 -
2007**

**ANTEPROYECTO DE LEY DE
PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL**

Maestrante: Dra. Elizabeth Moreno Escobar

Tutor: Dr. Jorge G. Fuentes Aspiazu

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información y/o Biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la Universidad.

Asimismo, estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de la regulación de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de parte de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta un periodo de 30 años después de su aprobación.

DEDICATORIA

A Dios,
A mis queridos padres,
Alfredo y Mercedes,
con amor por haberme dado la vida
y las más nobles enseñanzas.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Jorge G. Fuentes Aspiazu
Por su colaboración en el desarrollo
de esta investigación.

RESUMEN EJECUTIVO

Debido a la gran importancia que tiene la recuperación del daño económico causado al Estado es que se realizó el presente trabajo de investigación, que busca proponer un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal que sea eficaz y eficiente en la recuperación del daño económico causado al Estado, valuable en dinero.

Los elementos más importantes del presente trabajo son expuestos a continuación:

PROBLEMA

¿Los cambios realizados a la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, a través de las modificaciones y derogaciones de varios de sus artículos por otras leyes; ocasionan que el proceso de recuperación de los recursos del Estado por Responsabilidad Civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas, sea ineficiente?

OBJETIVO GENERAL

Elaborar un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, que permita superar sus vacíos emergentes de las modificaciones y derogaciones de varios de sus artículos por otras leyes como: la Ley N° 1455 de Organización Judicial, la Ley N° 1602 de Abolición de Prisión por Deudas Patrimoniales y la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Fundamentar la exigencia de la responsabilidad por la función pública a partir de razones jurídicas, económicas y sociales.

2. Análisis de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal y normas conexas, a objeto de conocer a fondo las fortalezas y debilidades de las mismas; en su propósito de contribuir efectivamente a la recuperación de recursos del Estado, fruto de responsabilidad civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas.
3. Identificación y análisis de sus derogaciones y abrogaciones consecuencia de la promulgación de otras leyes.
4. Análisis de casos concretos de los años 2006-2007, radicados en los Juzgados Coactivos Fiscales de la Ciudad de La Paz; a fin de establecer de manera actual, la existencia del problema identificado a nivel jurídico, económico y social.
5. Identificación de Patrones relevantes relacionados al tema, que permitan enfocarse en lo fundamental y en lo recurrente.
6. Análisis comparativo con la legislación de otros países, a objeto de establecer similitudes y diferencias en sus respectivos contenidos, así como en sus enfoques del problema en cuestión.
7. Identificación de opciones de formulación de las bases de una Nueva Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, y análisis de consistencia y viabilidad; de modo tal que tanto doctrinalmente, como en su aplicación práctica, las mismas se muestren coherentes y efectivas desde todo ángulo.
8. Redacción del Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

HIPÓTESIS

Reformular la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, superando sus debilidades y vacíos legales; permitirá que el proceso de recuperación de los recursos del Estado por Responsabilidad Civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas, sea, eficiente y eficaz.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Fueron claramente establecidas las razones de orden jurídico, económico y social, de la responsabilidad por la función pública.
2. Se estableció como fortalezas y debilidades de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal vigente, las siguientes:

FORTALEZAS DE LA LPCF:

- Procedimiento con plazos corto.
- Es una normativa bien estructurada.

DEBILIDADES DE LA LPCF:

- Es una normativa antigua, no responde a los cambios que ha sufrido la administración pública.
- Tiene vacíos legales resultantes de las modificaciones y derogaciones.
- Debido a las modificaciones realizadas a la Ley actual, no prevé ninguna garantía que permita la recuperación de un eventual daño económico al Estado de manera eficaz.

3.- Identificación y análisis de las modificaciones y derogaciones de la LPCF

De la revisión y análisis de los 29 artículos con que cuenta la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal vigente; se estableció que actualmente solo se encuentran vigentes 17 artículos; habiendo sido 12 artículos modificados y derogados.

Los artículos modificados fueron los siguientes: 1, 3, 11, 15, 17, 21, 24, 25 y 27, haciendo un total de 9. Los artículos derogados fueron: 4, 20 y 26 haciendo un total de 3; por tanto se puede decir que la presente ley está vigente aproximadamente sólo en el 70%.

4.- El análisis de los casos radicados en los Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributarios radicados en la Ciudad de La Paz., demuestran los siguientes resultados:

Anuario Estadístico Judicial (Gestión 2006)

JUZGADOS ADMINISTRATIVO COACTIVO FISCAL Y TRIBUTARIO	CAUSAS PENDIENTES AL 2006	CAUSAS NUEVAS INGRESADAS AL 2006	CAUSAS ATENDIDAS AL 2006	CAUSAS RESUELTAS AL 2006	CAUSAS PENDIENTES AL 2007
4	1786	439	2536	288	2248

Estadística Unidad de Servicios Judiciales (Gestión 2007)

JUZGADOS ADMINISTRATIVO COACTIVO FISCAL Y TRIBUTARIO	CAUSAS PENDIENTES AL 2007	CAUSAS NUEVAS INGRESADAS AL 2007	CAUSAS ATENDIDAS AL 2007	CAUSAS RESUELTAS AL 2007	CAUSAS PENDIENTES AL 2008
1ero.	504	230	752	78	656
2do.	604	186	979	90	889
3ro.	579	207	808	98	710
4to.	708	186	1036	69	969

5.- La investigación de los gastos en que incurren los Juzgados Coactivos Fiscales demuestra los siguientes resultados:

TOTAL GASTO GESTIÓN 2006 DE 4 JUZGADOS: **Bs913.647**

TOTAL GASTO GESTIÓN 2007 DE 4 JUZGADOS: **Bs896.536**

6.- Fruto del estudio de los casos radicados en los diferentes Juzgados Coactivos Fiscales; fueron identificados los siguientes patrones relevantes:

- 1) Todos los procesos duran en su tramitación aproximadamente ocho (8) meses a más de un (1) año.
- 2) Las demoras ocurren generalmente debido a que las entidades a las cuales se causó daño económico no le dan celeridad necesaria.
- 3) En muchos casos los trámites simplemente concluyen con el Pliego de Cargo.
- 4) Los involucrados objeto de responsabilidad civil; en muchos casos no cuentan con bienes inmuebles y muebles sujetos a registro, a los cuales recaer.
- 5) La mayor parte de las causas, se deben a acciones relacionadas con adquisiciones y contrataciones.

7.- De la Comparación de las legislaciones de Chile, Colombia y España con la nuestra, se arribaron a las conclusiones siguientes:

- 1) Existe poca similitud.
- 2) En el caso de **Chile**, su legislación contempla a la Contraloría como Juez y Parte en los Procesos Coactivos Fiscales.
- 3) En la legislación de **Colombia** el aspecto que más resalta, es que la fase administrativa está bien desarrollada con relación a la jurisdiccional.
- 4) En la legislación de **España**, se pudo determinar que el Tribunal de Cuentas es el encargado de ejecutar por sí mismo, las resoluciones que emite.

PROPUESTA

Como resultado del estudio realizado, fue elaborado el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal; el cual fue detallado en el capítulo correspondiente.

DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Utilizando la Docimacia como método de comprobación, se estableció que la misma fue aceptada, mediante la verificación del 100 % de las consecuencias definidas en ambas variables.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

1. Generalidades.....	1-2
1.1. Introducción.....	1-2
1.2. Antecedentes.....	2-3
1.3. Planteamiento del Problema	
1.3.1. Identificación del Problema.....	3-4
1.3.2. Formulación del Problema.....	4
1.4. Delimitación del Tema	
1.4.1. Temática.....	4
1.4.2. Temporal.....	4-5
1.4.3. Espacial.....	5
1.5. Fundamentación e Importancia	
1.5.1. Fundamentación.....	5-6
1.5.2. Importancia.....	6
1.6. Objetivos	
1.6.1. Objetivo General.....	6
1.6.2. Objetivos Específicos.....	7
1.7. Metodología	
1.7.1. Tipo de Investigación.....	8
1.7.2. Métodos y Técnicas de Investigación.....	8
1.7.3. Fuentes.....	9
1.7.4. Hipótesis.....	9
1.7.5. Identificación de Variables	
1.7.5.1 Independiente.....	10
1.7.5.2 Dependiente.....	10
1.7.6. Operacionalización de Variables.....	10-11

CAPITULO SEGUNDO

MARCO DE REFERENCIA

2.1. MARCO HISTÓRICO

2.1.1. El Derecho y su evolución.....	12-13
2.1.2. La evolución del Derecho Administrativo.....	13-19
2.1.3. La evolución del Sistema de Administración y Control Gubernamentales.....	18-21
2.1.4. La evolución de la normativa que regula la Responsabilidad por la Función Pública.....	20-21
2.1.5. La evolución de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal (Decreto Ley N° 14933).....	21-22

2.2. MARCO TEORICO

2.2.1. Filosofía del Derecho.....	22-23
2.2.2. El Derecho Comparado.....	23-24
2.2.3. Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.....	24-30
2.2.4. Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.....	30-31

2.3 MARCO CONCEPTUAL

2.3.1. El Derecho Administrativo.....	31-33
2.3.2. Administración Pública.....	33
2.3.3. Responsabilidad por la función pública.....	34-50
2.3.4. Servidores públicos.....	51
2.3.5. Eficacia y Eficiencia.....	52-53
2.3.6. Recursos Públicos.....	53
2.3.7. Proceso Coactivo Fiscal.....	54-58

CAPITULO TERCERO

MARCO PRÁCTICO

3.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1.1 Razones jurídicas, económicas y sociales de la responsabilidad por la función pública.....	59
3.1.1.1. Razones jurídicas.....	60
3.1.1.2. Razones económicas.....	60
3.1.1.3. Razones sociales.....	60
3.1.2. Fortalezas y debilidades de la LPCF y normas conexas.....	60-71
3.1.3. Identificación y análisis de las modificaciones y derogaciones de la LPCF.....	72-81
3.1.4. Análisis de casos radicados en los Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributarios radicados en la Ciudad de La Paz.....	81-82
3.1.4.1. Descripción general de los procesos iniciados en el año 2006 al 2007.....	83-86
3.1.4.2 Conclusiones a las preguntas contenidas en las entrevistas realizadas a los cuatro Jueces Coactivos Fiscales de la ciudad de La Paz.....	86-88
3.1.4.3 Gasto anual de los juzgados para la recuperación del daño económico causado al estado.....	88-89
3.1.4.4 De acuerdo al detalle de movimiento por oficina de material de insumos.....	89-90
3.1.5. Identificación de patrones relevantes.....	91
3.1.6. Análisis comparativo con la Legislación de otros países.....	91
3.1.6.1.- Colombia.....	92-95
3.1.6.2.- Chile.....	95-97
3.1.6.3.- España.....	97-101
3.1.7. Identificación de las opciones de cambio y/o complementación.....	101-102

CAPITULO CUARTO

ANTEPROYECTO DE LEY

4.1. Anteproyecto de Ley.....	94-112
--------------------------------------	---------------

CAPÍTULO QUINTO

DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS

5.1. Consecuencias de la Variable Independiente.

5.1.1. Superación de Debilidades.....	113
--	------------

5.1.2. Superación de vacíos legales resultantes de las modificaciones y derogaciones	114
---	------------

5.2. Consecuencias de la Variable Dependiente.

5.2.1. Recuperación de recursos del Estado de manera Eficiente.....	114
--	------------

5.2.2. Recuperación de recursos del Estado de manera Eficaz.....	114-116
---	----------------

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones.....	117-118
--------------------------	----------------

Recomendaciones.....	119
-----------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	120-122
--------------------------	----------------

ANEXOS

ANEXOS N° 1

ANEXOS N° 2

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

2. GENERALIDADES

1.8. INTRODUCCIÓN

La Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal fue aprobada mediante Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977 y elevada a rango de ley por el artículo 52 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales. Sin embargo, en la actualidad ya no constituye un procedimiento adecuado debido a que varios de sus artículos han sido modificados y derogados por otras leyes como Ley N° 1455 de Organización Judicial, Ley N° 1602 de Abolición de Prisión por Deudas Patrimoniales, así como Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales ya mencionada.; convirtiéndola en ineficaz para la recuperación del daño económico causado al Estado, valuable en dinero (responsabilidad civil). Es así que es necesario contar con un nuevo instrumento jurídico que sea moderno, eficaz y eficiente para la recuperación de los recursos del Estado y que respete el debido proceso.

Asimismo, esta modificación es necesaria también en el marco del avance que está sufriendo la legislación del Área Administrativa en nuestro país, cuyo ejemplo es la Ley de Funcionario Público, Ley de Procedimiento Administrativo y, de forma más reciente, el anteproyecto de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo formulado en el año 2006.

La investigación sobre el Procedimiento Coactivo Fiscal también se inscribe en esta necesidad de contar con una normativa moderna y útil en materia administrativa, por lo que su realización se justifica plenamente.

El Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal traería además las siguientes ventajas: Existiría mayor garantía para el Estado, disminución en los actos de corrupción y mayor control de los procesos.

1.9. ANTECEDENTES

Los procesos coactivos fiscales están regulados por la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal que data del año 1977, sin que exista una permanente actualización de esta norma que vaya acorde al avance de la administración pública.

Ejemplos importantes de los avances que se están dando en el campo de la legislación del Área Administrativa en nuestro país, son: la Ley de Funcionario Público, Ley de Procedimiento Administrativo y, de forma más reciente, el anteproyecto de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo formulado en el año 2006.

Por otra parte, es importante señalar que sobre éste tema escribió el Dr. Jorge G. Fuentes Aspiazu, al elaborar la Tesis *“PROPUESTA DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL ACORDE A LAS CIRCUNSTANCIAS QUE VIVE EL PAÍS A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY 1178”*, a través de la cual propone una fase administrativa que se encuentra destinada a establecer objetiva y documentalmente la existencia de obligaciones pecuniarias al Estado, la identificación del o los deudores, la cuantificación de la obligación, su liquidez, exigibilidad y plazo vencido, y fundamentalmente a generar el instrumento con fuerza coactiva. Constituye únicamente título idóneo para iniciar una acción coactiva fiscal, únicamente la Resolución Administrativa emitida en procedimiento administrativo por la autoridad ejecutiva de la entidad pública, instrumento con el que se inicia el cobro judicial que esta sujeto a un procedimiento mucho más ágil.

1.10. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.10.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los Servidores Públicos que en el desempeño de sus funciones, contravienen las disposiciones legales que norman su accionar, ya sea por acción u omisión, pueden ser pasibles a responsabilidad Administrativa, Ejecutiva, Civil y Penal, de acuerdo a la naturaleza de la contravención y sus consecuencias.

Cuando la responsabilidad es Civil; se causa daño económico al Estado valuable en dinero; siempre y cuando se determine la suma líquida y exigible y a los presuntos responsables, el instrumento jurídico a través del cual el Estado debe recuperar los recursos, es mediante la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal que fue aprobada mediante Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977 y elevada a rango de ley por el artículo 52 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, lo que se busca con este tipo de responsabilidad es reparar los daños y perjuicios ocasionados al Estado.

La falta de actualización de este proceso, hace que la recuperación del daño económico causado al Estado sea difícil y que indirectamente se aliente a la corrupción.

CAUSA:

Las modificaciones de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal originadas por las modificaciones y derogaciones de varios de sus artículos por otras leyes como: la Ley N° 1455 de Organización Judicial, la Ley N° 1602 de Abolición de Prisión por Deudas Patrimoniales y la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales; hacen que la Ley actual se constituya hoy en un instrumento ineficiente e ineficaz para la recuperación de los recursos del Estado que caen en el ámbito de su aplicación.

1.10.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Los cambios realizados a la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, a través de las modificaciones y derogaciones de varios de sus artículos por otras leyes; ocasionan que el

proceso de recuperación de los recursos del Estado por Responsabilidad Civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas, sea ineficiente?

1.11. DELIMITACIÓN DEL TEMA

1.11.1. TEMÁTICA

La presente investigación se inscribe en lo que es el campo del Derecho Administrativo; pero más específicamente en lo que es Administración y Control Gubernamental de las Empresas y Entidades del Sector Público.

El sujeto de la presente investigación será la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal; sin dejar de lado el análisis de otras disposiciones legales conexas o que derogaron algunos de sus artículos; asimismo, del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A.

1.11.2. TEMPORAL

La presente investigación estará enfocada en el análisis de la situación actual del Tema.

A efectos de una fundamentación consistente, se analizará la Información de casos relacionados con el tema que fueron tramitados por la Contraloría General de la República (actual Contraloría General del Estado) en los años 2006-2007.

Adicionalmente se recopilará información y datos estadísticos en los Juzgados de la Ciudad de La Paz de los años 2006-2007.

1.11.3. ESPACIAL

La investigación, tiene un alcance nacional, puesto que la normativa legal sobre la cual se desarrolla, tiene aplicabilidad en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.

El trabajo de campo será realizado en la Ciudad de La Paz, en oficinas de la Contraloría General de la República (actual Contraloría General del Estado), Consejo de la Judicatura y Juzgados Coactivos Fiscales tomando los casos relacionados con la temática, de los años 2006-2007.

1.12. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA

1.12.1. FUNDAMENTACIÓN

La investigación sobre el Procedimiento Coactivo Fiscal, surge de la necesidad de contar con una normativa moderna y útil en materia administrativa, que permita recuperar recursos del Estado de manera efectiva, velando siempre por la transparencia y el imperio de los principios fundamentales de la administración de Justicia a lo largo del proceso.

Actualmente, las modificaciones de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, conducen inexorablemente a procesos ineficientes que atentan contra el resarcimiento por parte del Estado de los daños valorables en dinero que le habrían sido inferidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que, elaborar un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal permitirá superar sus debilidades, es la razón de ser del presente estudio; el cual de este modo busca contribuir con la defensa de los bienes del Estado que son de todos los bolivianos.

1.12.2. IMPORTANCIA

Las leyes están para ser cumplidas y no burladas; cuando lo segundo ocurre, por falencias, debilidades o vacíos de la Norma, el Estado pierde autoridad y se genera un mal precedente que puede ser seguido por otros en situación similar; es decir que permitir el éxito de la impunidad, es promover indirectamente la corrupción en los servidores públicos.

Los recursos y bienes del Estado, son de todos los miembros de la sociedad, pues son el resultado de sus aportes en impuestos y otros; por tanto, la incapacidad del Estado de recuperar aquellos recursos que por Responsabilidad Civil que le son adeudados, tiene en sus habitantes un efecto moral demoledor, como cualquier otro acto de corrupción que burlando la ley queda impune; pues desincentiva el cumplimiento de obligaciones tributarias y el apego al trabajo honesto.

1.13. OBJETIVOS

1.13.1. OBJETIVO GENERAL

Elaborar un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, que permita superar sus vacíos emergentes de las modificaciones y derogaciones de varios de sus artículos por otras leyes como: la Ley N° 1455 de Organización Judicial, la Ley N° 1602 de Abolición de Prisión por Deudas Patrimoniales y la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales.

1.13.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Fundamentar la exigencia de la responsabilidad por la función pública a partir de razones jurídicas, económicas y sociales.
- Análisis de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal y normas conexas, a objeto de conocer a fondo las fortalezas y debilidades de las mismas; en su propósito de contribuir efectivamente a la recuperación de recursos del Estado, fruto de responsabilidad civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas.
- Identificación y análisis de sus modificaciones y derogaciones consecuencia de la promulgación de otras leyes.
- Análisis de casos concretos de los años 2006-2007, radicados en los Juzgados Coactivos Fiscales de la Ciudad de La Paz; a fin de establecer

de manera actual, la existencia del problema identificado a nivel jurídico, económico y social.

- Identificación de patrones relevantes relacionados al tema, que permitan enfocarse en lo fundamental y en lo recurrente.
- Análisis comparativo con la legislación de otros países, a objeto de establecer similitudes y diferencias en sus respectivos contenidos, así como en sus enfoques del problema en cuestión.
- Identificación de opciones de formulación de las bases de una Nueva Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, y análisis de consistencia y viabilidad; de modo tal que tanto doctrinalmente, como en su aplicación práctica, las mismas se muestren coherentes y efectivas desde todo ángulo.
- Redacción del Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

1.14. METODOLOGÍA

1.14.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación corresponde al modelo jurídico propositivo - correlacional, toda vez que, después de identificar y examinar con cierta profundidad el problema de investigación, describir las características de las situaciones y casos concretos a ser analizados así como de las legislaciones de otros países; se buscará establecer las interrelaciones existentes entre los elementos del problema, tanto fácticos como dogmáticos y sobre dicha base, proponer una solución.

1.14.2. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Como *métodos de investigación*, utilizaremos: el ANÁLISIS; dado que descompondremos en sus distintas partes la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal y las estudiaremos profundamente cada una de ellas, de modo tal de establecer sus fortalezas y debilidades, así como sus vacíos e interrelaciones. Luego, mediante la SÍNTESIS, procederemos a realizar un análisis integral y sistémico que permita al todo, funcionar de manera satisfactoria.

Utilizaremos también el método HISTÓRICO LÓGICO de modo tal de garantizar que la investigación permita obtener resultados concordantes con el avance del Derecho Administrativo en nuestro país y el mundo, pero al mismo tiempo dotados de una lógica irrefutable que le dé la necesaria consistencia. Finalmente será parte importante de la Investigación la COMPARACIÓN como método para encontrar similitudes y diferencias con las legislaciones de otros países así como las razones de las mismas.

Como *Técnicas de Investigación* utilizaremos ampliamente la OBSERVACIÓN, la INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL, la ENTREVISTA, DIAGRAMAS CAUSA - EFECTO y otras técnicas según se vaya avanzando en el desarrollo de la investigación.

1.14.3. FUENTES

El estudio se basará en distintas fuentes de conocimiento. Así, los elementos teórico conceptuales serán rescatados de la doctrina administrativa y procesal formulada por autores tanto nacionales como extranjeros.

Los elementos normativos del tema se extraerán principalmente de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal y otras disposiciones legales y reglamentarias relevantes para la materia, como el Código de Procedimiento Civil, Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A y Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215.

Para el análisis comparativo con la legislación de otros países, a objeto de establecer similitudes y diferencias se trabajará con la normativa de cada uno de los países seleccionados; pero también se utilizarán las fuentes secundarias que contengan la interpretación y el análisis de esa normativa por parte de los estudiosos del derecho administrativo de esos países.

1.14.4. HIPÓTESIS

Reformular la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, superando sus debilidades y vacíos legales; permitirá que el proceso de recuperación de los recursos del Estado por Responsabilidad Civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas, sea, eficiente y eficaz.

1.14.5. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

1.7.5.1 INDEPENDIENTE:

Reformular la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

1.7.5.2 DEPENDIENTE:

Proceso de recuperación de recursos por Responsabilidad Civil, eficiente y eficaz.

1.14.6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Por la naturaleza propia de la presente investigación y por el alcance de la misma, no se procederá a operacionalizar las variables de la Hipótesis planteada; dado que la misma no será objeto de la correspondiente demostración, efectuando los cambios propuestos en la Variable Independiente, para observar los cambios que los mismos originan en la Variable Dependiente; en razón de que ello demandaría esperar la promulgación de la Nueva Ley, y realizar el seguimiento posterior durante un periodo razonable en la Contraloría General del Estado y los Juzgados Coactivos Fiscales de la ciudad de La Paz, para ratificar que efectivamente la cantidad de recursos recuperados en favor del Estado a partir de su promulgación, fueron superiores a los de las gestiones pasadas.

A objeto de establecer si la hipótesis planteada es aceptada o no, utilizaremos como procedimiento alternativo, la Docimacia (DÓCIMA = Comprobación) como método; el

cual permite establecer de manera indirecta, por intermedio de sus *consecuencias*, en qué medida, los cambios introducidos en la Variable Independiente, tendrán las consecuencias previstas y se traducirán en cambios en la Variable Dependiente cuyas consecuencias determinadas, indirectamente permitirán establecer si los mismos son concordantes o no con lo que plantea la hipótesis.

Se verifica el cumplimiento de la hipótesis estableciendo si las consecuencias previstas de la aplicación de la Variable Independiente se cumplen o no; y si lo propio ocurre con las consecuencias de dicha aplicación en la Variable Dependiente; si las consecuencias que se cumplen superan en número a las que no, se aceptará la hipótesis; caso contrario se la rechazará.

DOCIMACIA DE LA HIPÓTESIS

VARIABLES	CONSECUENCIAS	ACEPTA	RECHAZA
VARIABLE INDEPENDIENTE			
Reformular la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal	Superación de las debilidades.		
	Superación de vacíos legales emergentes de las modificaciones y derogaciones de que fue objeto.		
VARIABLE DEPENDIENTE			

Recuperación de recursos del Estado por	Recuperación de recursos del Estado de manera eficiente		
Responsabilidad Civil, de manera eficiente y eficaz.	Recuperación de recursos del Estado de manera eficaz		

CAPITULO SEGUNDO

MARCO DE REFERENCIA

2.2. MARCO HISTÓRICO

2.2.1. El Derecho y su evolución

Los hombres, desde su aparición sobre la tierra, han formado sociedades a las que le impulsa su inteligencia fundamentalmente. Esta tendencia social del hombre era doble: para hacer frente ventajosamente a los grandes e innumerables peligros de la naturaleza que amenazaban su existencia es decir la especie, y para asegurar con plenitud la consecución u obtención de los medios de subsistencia.

Sin embargo, en la sociedad formada por los seres humanos, su supervivencia ha tenido que depender, no de fuerzas arbitrarias y anárquicas, sino de normas que regulen su conducta, asegurando el orden y la tranquilidad interna del grupo, para el logro de sus finalidades de supervivencia y desarrollo.

Estas normas de conducta, eran acompañadas de la coacción, en una etapa muy evolucionada de la sociedad fueron constituyendo el Derecho que, en consecuencia, tiene su origen en la necesidad de tener paz, orden y armonía dentro de la sociedad.

Para explicar el origen del Derecho se han formado varias escuelas ideológicas. Tenemos así la teoría del origen divino que atribuye a Dios la creación de las norma de conducta en la sociedad. Esta teoría es la que se expresa mediante la leyenda de la Ley de los Mandamientos dictada por Dios a Moises en el Monte Sinaí, después de la fuga del pueblo judío de Egipto. Para el Derecho Natural, el Derecho es creación de la razón humana, es decir, de un proceso reflexivo de los legisladores, pero la razón humana para formular este Derecho tiene que tomar como modelo o patrón un Derecho ideal, perfecto o invariable que

proviene del orden imperante en la naturaleza. Para la escuela histórica el Derecho no es sino una de las expresiones del alma, del espíritu nacional de cada pueblo; este Derecho existe mucho antes de que el legislador lo capte y lo traduzca en normas escritas y positivas.

2.2.2. La evolución del Derecho Administrativo

Teresa Ossio Bustillos, señala:

El Derecho Administrativo tiene en su origen la aparición del Estado. Surge como ordenamiento o subsistema jurídico diferenciado en el hito histórico que refleja la consolidación de la división de poderes y la garantía de los ciudadanos ante los poderes públicos en un momento de relativa modernidad.

Se debe reconocer que entre el Derecho Administrativo del siglo XIX, basado en un amplio *laissez faire* y adoptado por el régimen de ese siglo, y el Derecho Administrativo del siglo XX, propio de un Estado intervencionista, democrático y social, hay muchas y hondas diferencias. Por ello es innegable suponer que del último modelo y, entrando al siglo XXI, el que viene desarrollándose en un contexto de tiempos de globalización, movimientos sociales y nuevas estructuras políticas, a las que no es ajena Bolivia, también se observan cambios importantes.

A esto se suma el que las instituciones, los conceptos y las técnicas jurídicas de Derecho Administrativo, varían sustancialmente de unos estados a otros.

Esta mutalidad, que no sólo está referida al cambio dinámico del derecho, sino a la diversidad de los estados.

El Derecho Administrativo Boliviano: ¿Inicios?

Es importante expresar que aunque desde esta visión histórica, el desarrollo del Derecho Administrativo sigue la línea de su origen en el continente europeo, a pesar del traslado de instituciones jurídicas y la influencia anglosajona, en la elaboración de códigos con influencia francesa y española, no podemos hablar de un derecho administrativo en el entendido de un régimen jurídico garantista de los derechos y libertades ciudadanas, existía una base de derecho público y un régimen administrativo, pero también lo tenía la monarquía absoluta. La realidad sociopolítica y económica del país donde persistía el régimen de la hacienda, el pongueaje, la desigualdad ciudadana, el voto calificado, los derechos de propiedad de las tierras concedidos a un grupo reducido del estamento social no nos permite declarar de manera apropiada la existencia de un Derecho Administrativo tal como se lo concebía en Francia; empero, sí destacamos el antecedente primordial para la construcción de un Derecho Administrativo nacional.

Desde ya la tendencia que mantenían las constituciones latinoamericanas de finales del siglo XIX, orientada a limitar la intervención gubernamental, se modificó a partir de la constitución mexicana de 1917, los revolucionarios mexicanos y los nuevos reformistas radicales de la época, querían que el Estado tuviera un papel activo en la protección, el bienestar y la distribución de la riqueza, reduciendo a la vez los derechos inalienables de los individuos, a esta tendencia se denominó el “constitucionalismo social”. Este cambio de teoría constitucional impactó en Bolivia, e hizo eco en las nuevas fuerzas políticas de la llamada “generación de la Guerra del Chaco”, dando lugar a la constitución del 1938, a la que hemos hecho referencia.

A partir de esta época, Bolivia se incorpora a la denominada etapa del Estado Social de Derecho viviendo sus propias experiencias; hitos importantes como la

revolución de 1952, marcarían la historia no sólo política del país, sino también económica, social y por ende jurídica, en ella, la incorporación de normas administrativas irían construyendo el Derecho Administrativo boliviano, que aunque contenido en normas dispersas, iban consolidando la necesidad de establecer marcos jurídicos adecuados a partir de la incorporación de derechos tutelares de la ciudadanía. Un periodo, comprendido entre 1964 y 1981, de autoritarismo militar, descompuso la articulación del Estado de Derecho. Sólo después del retorno a la democracia, desde 1982 a la fecha, la dinámica de la realidad nacional ha ido conformando un sistema normativo para la Administración Pública más acorde a las necesidades de un Estado de Derecho, (...).¹

Para el Dr. Erick San Miguel Rodríguez, el origen del derecho administrativo, es:

La aparición del derecho administrativo en la acepción moderna del término es relativamente reciente. Se puede afirmar que esta rama del derecho público es producto de la Revolución Francesa y del régimen napoleónico que le sucedió. Todavía en el siglo XVIII la clasificación del derecho era bastante simple y no tenía la complejidad que adquirió en los dos siglos siguientes: Solo como ejemplo citaremos a dos pensadores de este siglo, en *Del Espíritu de las Leyes* (1749), cuando se refiere a leyes positivas indican que estas se distinguen en derecho de gentes, que regula las relaciones de los pueblos entre sí, derecho político, que establece las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, y derecho civil, que regla las relaciones de todos los ciudadanos de uno con otros. Por su parte, Rousseau sostiene que las leyes se dividen en políticas, civiles y

¹ Teresa Ossio Bustillos, "*Manual de Derecho Administrativo*", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996, Ps. 67-69.

criminales, según regulan las relaciones entre el soberano y el todo, de los ciudadanos entre sí o entre el hombre y la ley.

La actividad administrativa, y por tanto la legislación administrativa, existentes en un sentido amplio en toda sociedad organizada, no sólo que había alcanzado el suficiente desarrollo que permitiese hablar de un ámbito específico del derecho que pueda llamarse “administrativo”, sino que en el pensamiento iluminista anterior a la Revolución Francesa no se concibió que pueda existir un derecho específico que regule las relaciones entre el poder administrativo y los administrados. La función del Estado y de la ley fue concebida como un protector de la libertad individual y de la igualdad jurídica; aún la idea de separación de los poderes no tiene como objetivo más que evitar el abuso de poder y garantizar la libertad. En este marco no parecía tener lugar el derecho administrativo que se caracteriza por ser un derecho exorbitante y privilegiado en razón de los derechos del Estado y que establece una supremacía general sobre la libertad. En síntesis, un derecho transpersonal y que recordaría más al derecho imperante en el absolutismo que a un derecho que positivase el derecho natural, como se pretendió en el siglo XVIII.

El sistema constitucional anglosajón, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, al traducir fielmente las concepciones iusnaturalistas, no ha construido hasta el presente un verdadero poder administrativo como rige en el continente europeo, ni su equivalente en el plano jurídico, es decir un verdadero derecho administrativo. En los países que adoptan este sistema jurídico rige “rule of law”, por el cual existe un solo derecho y una sola organización de tribunales para sostenerlo y aplicarlo sin que la administración y sus agentes puedan regirse por un derecho propio y eximirse del imperio de la ley en general.

Es en Francia donde se cambian radicalmente las bases de sustentación del poder público, de la autoridad y las relaciones de éstas con los particulares, La

separación de poderes es interpretada, no poniendo el acento en la libertad individual y la limitación del poder, sino en la separación del Poder Ejecutivo del Judicial, fundamentalmente, y en su erección como un poder administrador fuerte y centralizado que permitirá materializar el gran objetivos revolucionario: la transformación de la sociedad. En este marco la Asamblea Constituyente decretó el 16-24 de agosto de 1790 que los jueces no podían perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni convocar a los administradores en razón de sus funciones: Por su parte, el Código Penal de 1792 tipificaba como delito el hecho de que los jueces se incluyeran en la acción administrativa.

La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789, resume muy bien la orientación del nuevo estado de cosas, y en sus 17 artículos se puede encontrar los primeros antecedentes del Estado moderno respecto a la función administrativa (...).

Pero será recién durante la era napoleónica (1799-1814) que la Administración en Francia tomaría su forma casi definitiva. Las nuevas instituciones políticas y jurídicas se asientan, el Estado se reorganiza, Napoleón consolida la Revolución afirmando a Francia frente a las agresiones externas e iniciando una etapa de expansión y de conquista.

Sin embargo, Napoleón Bonaparte no es reconocido solamente por su genio militar y político, sino también por haber sido un gran legislador (algunos lo comparan con Justiniano) y básicamente un gran administrador. Bajo su mando se estructura una moderna administración que convertiría a Francia en su tiempo en la primera potencia mundial.²

² Erick San Miguel Rodríguez, "*Legislación administrativa en Bolivia*", La Paz- Bolivia, Azul Editores, 2004. Ps. 12-16.

2.1.3. La evolución del Sistema de Administración y Control Gubernamentales

Los avances constitucionales en la Administración Pública, condujeron también en la modernización de los mecanismos de control. Es así que a partir del análisis de las normas legales relativas al control fiscal, se tiene que los Estados, han ido buscando las formas de adecuar los mecanismos, para ejercer las funciones de control fiscal.

La aplicación del Sistema de Control Fiscal en Bolivia, surge a partir de la creación del Tribunal de Cuentas, en el año 1883, con el objetivo de controlar los fondos públicos. Estaba conformada por cinco jueces elegidos por la Cámara de Diputados, los fallos que emitían eran inapelables, prestaban un informe anual al Congreso y respondían por sus actos ante la Corte Suprema. La característica del ejercicio de las funciones del mencionado Tribunal, se prolongaron hasta el año 1928, radicaba solamente en el control del **gasto público**.

El proceso de modernización de la Administración Pública tenía que adoptar nuevas estrategias de crecimiento económico, lo que implicaba modernos esquemas de administración, los que tenían que contemplar la etapa del control como parte del proceso administrativo de cualquier ente público o privado.

Es por ello, que el Gobierno del Presidente Hernando Siles, en el año 1928, contrata los servicios profesionales de **Edwin Walter Kemmerer** para que propusiera modificaciones al Sistema General de Hacienda Pública, reorganización al sistema bancario, etc. Como resultado de los estudios denominados **Misión Kemmerer**, se emitieron varias leyes, dentro de las cuales se destacan Ley Orgánica del BCB, Leyes del Presupuesto Nacional, Ley de creación de una Oficina de Contabilidad y Control Fiscal denominado Contraloría General de la República, Ley General de Bancos, Ley Orgánica de la Aduana Nacional, la Contraloría General de la República fue instituida como organismo superior de control, encargado de ejercer vigilancia de la gestión fiscal

de toda la Nación, inicialmente la Contraloría tenía carácter preventivo, no estaba limitada a revisar y corregir erogaciones fiscales, inicio sus actividades en fecha 1º de enero de 1929.

Esta Misión estaba integrada por expertos connotados: Edwin Walter Kemmerer, en moneda y banca y profesor de economía política Howard U. Jefferson en organización de bancos de emisión, Fred Rogers Fairchild, en sistemas rentísticos, Thomas Russ Lill, contador público y Fredereick Blis Luquiens, secretario.

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

Posteriormente, en el proceso de reglamentación de las constitucionales se dictaron varios decretos, entre ellos el Decreto Supremo N° 8321 de 9 de abril de 1968, se dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al Ministerio de Hacienda, quedando la Contraloría General de la República a cargo del ejercicio del Control Gubernamental.

La tramitación de los Juicios Coactivos Fiscales fue iniciada con la promulgación de los Decretos Supremos de 24 de junio de 1954 y 17 de febrero de 1955, que fueron aplicados desde 1960 con el procedimiento establecido en dichas disposiciones, las que reconocían a la Contraloría General de la República jurisdicción y competencia para conocer de dicho juicio, para la recuperación de los recursos fiscales. El proceso se iniciaba con el informe que prestaban los Interventores Revisores e Inspectores de la CGR, ante el Subcontralor, de todos los casos de malversación, defraudación, apropiación ilegal de los fondos públicos, faltas de rendición de cuentas de sumas recibidas, asimismo por la falta oportuna de depósito de las sumas recaudadas en el Banco Central. También formaba parte del informe, todos los daños y perjuicios causados a los bienes del Estado.

Con base en esas informaciones, el Jefe del Departamento de Pagadores Oficiales y el Interventor General, expedían la Nota de Cargo, encargándose a partir de ello el Departamento Jurídico, notificándose en forma personal por Edictos al deudor, concediéndole el plazo no mayor a 60 días para la presentación de descargos, vencido el plazo el Subcontralor giraba el Pliego de Cargo, dictando el Auto de Solvendo para que pague dentro de tercer día, librando al mismo tiempo mandamiento de apremio contra el deudor, el embargo de sus bienes, los cuales podían ser rematados, las resoluciones emitidas por el Subcontralor y las emitidas por las Contraloría Departamentales podían ser apeladas ante el Contralor General de la República previo certificado de depósito por la suma adeudada, las decisiones del Contralor General de la República eran de carácter definitivo y concluyentes.

El procedimiento observado en las disposiciones legales antes citadas originaba vacíos y constantes inconvenientes, los que eran llenados a través de analogía y el buen criterio de los Subcontralores.

2.2.4. La evolución de la normativa que regula la Responsabilidad por la Función Pública

Esta disposición legal fue aprobada el 3 de noviembre de 1992, está compuesta por 7 capítulos y 67 artículos, que establecen fundamento, alcance, terminología, también establece quienes son sujetos de responsabilidad, prevé los plazos de prescripción, los procedimientos para la responsabilidad por la función pública y procedimiento para la exención de responsabilidad.

Al respecto, esta normativa es de carácter general lo cual hace que existan vacíos jurídicos especialmente en lo que respecta a la responsabilidad administrativa dentro del proceso administrativo interno, como por ejemplo en el caso del sumariante que es designado por la Máxima Autoridad Ejecutiva, hace que no tenga independencia propia, también otro vacío que existe es que debe ser cualquier servidor público, sin embargo es necesario considerar

que la designación del juez sumariante debería recaer sobre un abogado de la entidad, toda vez que maneja temas procedimentales, otro aspecto es que pese a que han existido modificaciones a través de los Decretos Supremos Nrs. 28003, 28010, 26319, 29536 y 29820, de 11 y 18 de febrero de 2005, 15 de septiembre de 2001, 30 de abril de 2008 y 26 de noviembre de 2008, respectivamente, en cuanto al procedimiento para juzgar a ciertas autoridades, actualmente también existen vacíos legales por ejemplo en el caso de los abogados que desempeña funciones en un Ministerio, quien sería la autoridad competente.

En lo que respecta a la responsabilidad civil, existe vacío legal en cuanto a interrumpir la prescripción, toda vez que se aplica lo previsto en el artículo 1503 del Código Civil.

2.2.5. La evolución de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal (Decreto Ley N° 14933)

Mediante el Decreto N° 8321 de 9 de abril de 1968, se dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al Ministerio de Hacienda, quedando la Contraloría General de la República a cargo del ejercicio del Control Gubernamental. Además estableció las funciones de auditoría posterior y el control jurídico legal en las entidades públicas.

El Decreto Ley N° 11902 de 21 de octubre de 1974, sistematizó, amplió y reorganizó las funciones de la Contraloría General de la República, otorgándole una nueva organización administrativa, convirtiendo a la oficina de la ciudad de La Paz en la oficina de sistema, con oficinas de auditoría interna en las diferentes entidades a cargo de las Contralorías Departamentales.

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

- La auditoría posterior en los bancos estatales.

- La fiscalización y control de la utilización de recursos provenientes de convenios internacionales.
- La evaluación de la legalidad y procedencia de las deudas y acreencias del Estado.
- La emisión de dictámenes sobre los estados financieros de las entidades públicas.

El Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977, puso en vigencia la Ley de Organización de la Contraloría General de la República.

El mencionado Decreto Ley citado precedentemente, establece las reglas procesales aplicables en primera instancia de esta clase de acciones, toda vez que la apelación y el recurso de casación se ajustan al procedimiento civil. Tal vez, sea de valor histórico hacer instar que al principio el recurso de apelación era conocido y resuelto por el Contralor General de la República, esto se modificó luego pasando esta facultad al Tribunal Fiscal de la Nación hasta 1995. El recurso de casación y/o nulidad ante la Corte Suprema de Justicia.

2.3. MARCO TEORICO

2.2.1 Filosofía del Derecho

Los seres humanos viven formando sociedades, agrupados entre sí, y para que en estos grupos haya orden y armonía entre todos sus miembros, se imponen determinadas reglas o normas de cumplimiento obligatorio a las que el hombre debe sujetarse, ya sea en sus relaciones constantes con los demás miembros del grupo social o con la diversidad de grupos que forman éstos hasta culminar en el Estado. Estas reglas son de carácter exterior y su conjunto es lo que constituye el Derecho.

Es por ello, se acostumbra expresar el concepto de Derecho como el conjunto de normas o reglas obligatorias, dictadas por autoridad competente y destinadas a regular las actividades

de la vida social humana y a cuyo cumplimiento pueden ser sometidos los individuos por el poder público de la sociedad, es decir, que estas normas están sancionadas por la fuerza pública.

Por su parte, la palabra española “derecho” deriva, según algunos investigadores del derecho de la voz latina **directum** que significa el camino recto, de línea perfecta entre dos puntos o entre el sujeto humano y el objeto que éste se propone conseguir. Según otros, estudiosos del derecho deriva de otra palabra también latina, que es **dirigere** que significa la acción de orientar y conducir por un camino recto y conveniente la marcha de las personas o cualquier asunto que haya que realizar.

De todas maneras, cualquiera que sea su etimología, el **derecho** es como un conjunto de reglas de conducta que el hombre debe cumplir dentro de la sociedad.

2.2.2 El Derecho Comparado

Para Guillermo Cabanellas: “El derecho comparado es la rama de la ciencia general del derecho que tiene como objeto el examen sistematizado del derecho positivo vigente en los diversos países, ya con el carácter general o en alguna de sus instituciones, para establecer analogías y diferencias”.³

En esta definición que realiza el tratadista citado precedentemente hace referencia al derecho positivo, sin embargo, el derecho comparado no estudia ni compara sólo el derecho positivo de los diferentes Estados, y en la definición no se hace referencia a las causas de las analogías y diferencias. Dejando constancia que en esta definición se hace referencia al derecho comparado como una rama del derecho pero es necesario precisar que el derecho comparado no es una rama del derecho, sino que consiste en la aplicación del método comparativo al derecho.

³ Guillermo Cabanellas de Torres, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho USUAL*”, Ed. Heliasta S.R.L., 10 Edición Buenos Aires - Argentina, 1988. Pág. 94.

Sin embargo, para Víctor de Santos, el Derecho Comparado es:

Disciplina que analiza y confronta los múltiples organismos e institutos jurídicos de las legislaciones positivas vigentes de cada país. Su propósito es investigar puntos de coincidencia y diferencias específicas, arrojando luz sobre la evolución y desarrollo de tales instituciones y sistemas, permitiendo aportar datos tendientes a su mejor conocimiento y subrayar carencias susceptibles de ser corregidas en el futuro.⁴

En cuanto a lo que se refiere el Derecho Comparado comparto la definición que nos da el tratadista Víctor de Santo, además este Derecho es de mucha ayuda porque se puede realizar comparaciones con otras legislaciones, aspecto que nos permite analizar lo positivo, negativo y similitudes que existen entre las legislaciones para luego mejorar la nuestra.

2.2.3. Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.

Esta disposición legal tuvo un largo periodo de gestación, durante el cual se fue precisando su contenido y consolidando el consenso político que hizo posible su promulgación en fecha 20 de julio de 1990, está compuesta por 8 capítulos y 55 artículos, que establecen conceptos y criterios de administración y control para que las entidades del sector público apliquen, prevé la responsabilidad por la función pública.

El contenido y espíritu de esta Ley se inscribe en el proceso que se inició a partir de la estabilización del país para modificar estructuralmente la organización y el funcionamiento del aparato estatal boliviano.

⁴ Víctor De Santo, “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1ª Edición, 1996. Pág. 359.

La vigencia de disposiciones legales previas a la Ley N° 1178, condujo a un sistema de administración del Estado, carente de integración entre componentes del mismo, ausencia de generación de información oportuna, completa y relevante, inadecuadas prácticas de control interno y duplicación de esfuerzos. Estas deficiencias en la administración pública se constituyeron en causas para su promulgación.

Los **principios generales de la Ley N° 1178** se pueden resumir en lo siguiente:

- Aplicación del enfoque sistémico a la administración del Estado.
- Integración entre los sistemas de administración y control, integración que se concreta en el proceso de control interno que es parte de la administración (incluido en los procedimientos y el plan de organización) y el control externo posterior a la administración.
- Integración entre todos los sistemas que regula la Ley y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- Responsabilidad por la función pública, buscando que los servidores públicos no sólo sean responsables de los aspectos formales de la gestión, sino también de los resultados de la misma.

La **finalidad de esta ley, son:** Lograr una administración eficaz y eficiente de los recursos públicos, generar información que muestre transparencia en la gestión pública, lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por sus actos y desarrollar la capacidad administrativa en el Sector Público.

Los Sistemas de Administración y Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción y en toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

Toda persona que no pertenezca al Sector Público, cualquiera sea su naturaleza jurídica que reciba recursos del Estado o preste servicios públicos, no sujetos a la libre competencia también está sujeta a la aplicación de la Ley N° 1178.

Los sistemas de administración para **programar y organizar** las actividades son:

- Sistema de Programación de Operaciones.
- Sistema de Organización Administrativa.
- Sistema de Presupuesto.

Los sistemas para **ejecutar las actividades** programadas son:

- Sistema de Administración de Personal.
- Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- Sistema de Tesorería y Crédito Público.
- Sistema de Contabilidad Integrada.

Para controlar la gestión de las actividades del Sector Público, es el siguiente:

- **Sistema de Control Gubernamental.**

El Órgano Rector de los Sistemas de Administración es el Ministerio de Hacienda y el de Control Gubernamental es la Contraloría General del Estado.

Cada entidad pública tiene la obligación de elaborar en el marco de las normas básicas emitidas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los Sistemas de Administración y Control.

El Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras es el Órgano Rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de la intermediación financiera del país.

La Ley N° 1178 es una ley marco que no norma procedimientos ni técnicas particulares, dejando estas para su reglamentación en normas básicas y específicas.

Al respecto, uno de los cambios fundamentales fue eliminar la atribución de la CGR del ejercicio del control previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad. Como sabemos, actualmente la Ley N° 1178 señala que los componentes del Control Gubernamentales son:

CONTROL INTERNO

POSTERIOR

Involucra a los responsables superiores de las operaciones y a la UAI, se aplica sobre los resultados de las operaciones ya ejecutadas.

MAE

UAI de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto.

Todas las unidades y servidores públicos de la entidad.

PREVIO

Involucra a todo el personal y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la MAE, Se aplica antes de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto.

Todas las unidades y servidores públicos de la entidad.

CONTROL EXTERNO

POSTERIOR

CGR

Las Entidades que ejercen tuición respecto de otras, a través de sus UAI's Profesionales independientes y firmas de auditoria.

Asimismo, se incorporó un nuevo concepto sobre el manejo y control de los recursos del Estado, que a diferencia del Sistema de Control Fiscal, el Sistema de Administración y Control Gubernamentales incorporan 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. Además crea los Sistemas de Administración y Control destinados a:

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

También con esta Ley N° 1178, se introduce la Responsabilidad Ejecutiva con la finalidad de fortalecer la capacidad gerencial, siendo de esta manera una innovación, toda vez que las demás responsabilidades de una u otra manera ya se encontraban previstas en forma dispersa por otras normas como ser: Código Penal, Código Civil, Ley del Sistema de Control Fiscal, Ley de la Carrera Administrativa derogada por la Ley 1178. Finalmente cabe hacer notar que este tipo de responsabilidad es única en América Latina.

Cuadro sobre el enfoque de **responsabilidad a partir de la Ley N° 1178**, del curso de la Ley 1178 dictado por el CENCAP - Contraloría General del Estado.

OBJETIVO	FORMA	RESULTADO
Objetivos de entidades públicas con carácter integral y tomando en cuenta los objetivos y políticas nacionales.	Decisiones enmarcadas en la racionalidad, austeridad, en la consecución de objetivos y en la legalidad.	-Principal indicador de la gerencia pública. -Alcanzados con eficacia, eficiencia y economía de acuerdo con los objetivos previstos.

CENCAP - Contraloría General del Estado

El principio de licitud, consiste en una previsión legal que establece que todos los actos de los servidores públicos son lícitos mientras no se demuestre lo contrario. A este efecto, para que un acto operativo o administrativo sea considerado lícito, debe reunir los requisitos de legalidad, ética y transparencia.

La **legalidad** tiene que ver con el accionar conforme a lo establecido en la legislación vigente, es decir, Leyes, Decretos, Resoluciones, Reglamentos Internos de las entidades, Manuales de Funciones, etc.

La **ética** está referida a la conducta moral por parte del servidor público en el desempeño de sus funciones, aplicando valores y principios reconocidos. El Estatuto del Funcionario público señala que las entidades públicas deberán promover políticas y normas de conducta regidas por principios y valores éticos que orienten la actuación personal y profesional de sus servidores y la relación de estos con la colectividad. Asimismo señala que toda entidad pública deberá adoptar obligatoriamente un Código de Ética que será elaborado por la misma entidad u otra entidad afín.

En la actualidad estos Códigos de Ética, previa aprobación, son remitidos a la Superintendencia del Servicio Civil para su revisión y comentarios. Asimismo, cabe señalar que esta Superintendencia viene planificando la elaboración de un Código de Ética genérico para el Servidor Público.

La **transparencia**, está referida a brindar información útil, oportuna y confiable que tenga que ver con el desempeño de funciones por parte del servidor público.

Todo servidor público o ex servidor público de entidades estatales, está obligado a exhibir la documentación y brindar información que le correspondiere, para el examen de auditoría externa o interna. Igualmente, las personas privadas con relaciones contractuales con el Estado, están sujetas al control posterior. De igual manera, las autoridades de las entidades públicas deben asegurar que los ex servidores públicos accedan a la documentación que les fuera requerida bajo sanciones previstas por incumplimiento de deberes, desobediencia a la autoridad e impedimento o estorbo en el ejercicio de funciones públicas, establecidas en el Código Penal (Artículo 36 Ley N° 1178).

2.2.4. Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

En la actualidad, los Procesos Coactivos Fiscales se realizan en base a la disposición legal establecida en el Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977 que es elevado a rango de Ley por el artículo 52 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales.

Esta normativa jurídica regula los Juicios Coactivo Fiscales, por daño económico causado al Estado, por parte de los servidores públicos y personas particulares o jurídicas, este tipo de procesos se inician por demanda, la misma que la debe iniciar el representante legal de la entidad pública presuntamente damnificada y/o afectada, en algunos casos la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado. Al respecto, aclaramos que

ya no existen procesos de oficio. El Proceso Coactivo Fiscal busca la recuperación del daño económico causado al Estado.

Se adjunta, la citada Ley en el Anexo 2.

2.4 MARCO CONCEPTUAL

2.4.1 El Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo para Ismael Farrando es:

El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta, según la definición que hemos adoptado (Gordillo).

Toda esta temática la hemos abordado en el cap. II, punto G, inciso 1 (Contenido actual del derecho administrativo: el problema de su definición), por lo que remitimos a dicho lugar.

Según Dromi- a quien seguimos en el punto-, los caracteres del derecho administrativo son: 1) público; 2) interno; 3) común; 4) local; y 5) dinámico.

El derecho administrativo es público en tanto regula un sector de la actividad estatal, así como también la actividad de entes o de personas privadas que realizan función administrativa por delegación o autorización estatal. De allí que son aplicables a esta actividad los principios del derecho político y del derecho constitucional, como veremos en el punto III de este capítulo.

Antiguamente se solía decir el derecho administrativo era “el derecho del Estado” o “el que regía las relaciones del Estado con los particulares”, y si bien ahora encontramos una importante actividad pública que no es prestada por el

Estado sino por los particulares- que hemos definido en el cap. II, punto H, como “Administración prestacional”-, no podemos dejar de advertir la preponderancia que tiene el Estado, sus funciones, organización, la actividad de coacción, de prestación o fomento, etc., en esta disciplina. Por ello el derecho administrativo es esencialmente público.

Es también interno, ya que regula el ejercicio de la función administrativa “interna” de cada Estado. Este carácter que podemos calificar como de “tradicional”, puede variar en las denominadas “comunidades supranacionales” (ver parágrafo II, punto H, de este capítulo), donde el derecho administrativo podrá también regir la actividad de sus órganos e instituciones, proporcionando formas jurídicas adecuadas a ellas.

Igualmente se lo considera común, ya que es el sector del derecho que estudia los principios “básicos” del derecho público.

El derecho administrativo en este sentido suministra los principios comunes para el derecho municipal, tributario, aduanero, ambiental, previsional, de aguas, etc. Es de igual forma un derecho local en razón de que la organización político-institucional de nuestro país prevé la existencia de tres niveles estatales: Nación, provincias y municipios, donde las facultades de legislación han sido reservadas por las provincias conforme a los arts. 75, contrario sensu, y 121 de la CN, y, por ende, no han sido delegadas a la Nación.

El derecho administrativo es, en consecuencia, un derecho típicamente local (como veremos en el punto II, C, de este cap.), con aptitud de legislar en los distintos órdenes provinciales todo lo atinente a su organización administrativa interna, ministerios, procedimientos y proceso administrativo, obras públicas,

municipios, acción de amparo, expropiación, contabilidad pública, empleo público, empresas o entes autárquicos, etc.⁵

Finalmente es esencialmente dinámico, ya que, como se verá en el punto II, el ordenamiento administrativo no sólo está integrado por las leyes y la Constitución que le sirve de base, sino también, y fundamentalmente, las distintas formas jurídicas de la actividad administrativa, donde sobresalen: el reglamento administrativo, el contrato administrativo y los actos administrativos. A estas formas jurídicas se las emplea para regir situaciones que se movilizan y transforman día a día; y en ese cambio permanente de la realidad se sustenta la tremenda flexibilidad y dinamismo del derecho administrativo.

2.4.2 Administración Pública

El concepto de Administración Pública es actual, de reciente creación: apareció con el Estado moderno para el cumplimiento de sus fines. El Estado moderno supone la concentración del poder en el Rey, que evolutivamente termina con el fraccionamiento del poder feudal en la Edad Media (...) Jellinek define Estado (concepto Estructural), como aquella institución en que se concentra el poder soberano de una comunidad política sobre un territorio.⁶

El artículo 8 (Cargo Público) del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobada mediante Decreto Supremo N° 23318-A, señala: “Cargo Público es el empleo u oficio remunerado necesario para el desarrollo de funciones en la estructura formal de la Administración Pública”.

⁵ Ismael Farrando Farrando Ismael, Martínez Patricia, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1996. Ps. 67-68.

⁶ Teresa Ossio Bustillos, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996. Pág. 41.

2.4.3 Responsabilidad por la función pública

La palabra *responsabilidad* proviene del Latín *responderé* que traducido a nuestro idioma significa “estar obligado”. Lo cual significa que el sujeto ha sido llamado a rendir cuentas y responder ante la justicia sobre un hecho que le encubre.

Se tiene que son varias las definiciones de responsabilidad, de las cuales mencionaremos las siguientes:

El tratadista Guillermo Cabanellas, señala que: “Responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo. o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”⁷

Manuel Ossorio, al referirse a la responsabilidad se expresa en los siguientes términos: “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa u otra causa legal”⁸

Para el tratadista Joaquín Escriche, la responsabilidad consiste en: “La obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquiera, perdida o daño que hubiera causado a terceros”⁹

Al respecto, de las definiciones mencionadas podemos establecer que, cuando se trata de la responsabilidad, se tiene primero la infracción cometida y, posteriormente, la reparación del daño a causa de la culpa.

⁷ Guillermo Cabanellas de Torres, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho USUAL*”, Ed. Heliasta S.R.L, 10 Edición Buenos Aires - Argentina, 1988. Pág. 191.

⁸ Manuel Ossorio, “*Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*”, Ed. Heliasta S.R.L, Buenos Aires - Argentina, 1988. Pág. 465.

⁹ Joaquín Escriche, “*Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*”, Edit. Bauret y Cia.Paris. 1985.

Clases de Responsabilidad por la función pública

Las clases de responsabilidad por la función pública se encuentran previstas en los artículos 29, 30, 31 y 34 de la normativa citada precedentemente, siendo las siguientes: Ejecutiva, Administrativa, Penal y Civil.

Responsabilidad Ejecutiva

Es cuando la autoridad o ejecutivo no rinda las cuentas a que se refiere el inciso c) del artículo 1 y el artículo 28 de la presente Ley; cuando incumpla lo previsto en el primer párrafo y los incisos d), e) y f) del artículo 27 de la presente Ley; o cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permita lograr, dentro de las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía. En estos casos, se aplicará la sanción prevista en el inciso g) del artículo 42 de la presente Ley. La **responsabilidad ejecutiva, por su parte**, tiene como objetivo que la gestión y el manejo de las entidades públicas sean transparentes, susceptibles de ser conocidos y eventualmente modificados; busca la obtención de los resultados.

Esta responsabilidad solamente se aplica en contra de altas autoridades de una determinada entidad, conforme los establece el artículo 36 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, en contra de:

- Máxima autoridad ejecutiva (MAE)
- Dirección Colegiada, si hubiere
- Ex máxima autoridad ejecutiva
- Ex dirección colegiada

Otros servidores públicos no son susceptibles de ser responsables ejecutivamente, sino los señalados precedentemente.

La **MAE** es aquel funcionario de más alta jerarquía ejecutiva que ejerce la jefatura en una entidad nacional, regional, departamental o provincial. Por ejemplo en una Municipalidad la MAE es el Alcalde Municipal, en la Prefectura es el Prefecto ahora Gobernador del Departamento, en la Universidad es el Rector.

Se denominan **direcciones colegiadas** a aquellos órganos compuestos por varios miembros y que constituyen la máxima autoridad de decisión superior a la MAE. Generalmente señalan los objetivos y políticas de la entidad y fiscalizan el trabajo de la MAE. Por ejemplo, conforme lo señalado en el párrafo precedente, en una Municipalidad la dirección colegiada es el Concejo Municipal, en la Prefectura, el Consejo Departamental, en la Universidad el Consejo Universitario.

En el caso de **ex MAEs** y **ex direcciones colegiadas**, se dictamina responsabilidad ejecutiva a efectos de dejar constancia y registro de su responsabilidad.

Esta responsabilidad **prescribe** a los dos años de concluida la gestión del máximo ejecutivo.

Se la determina mediante **dictamen de responsabilidad ejecutiva** que es el resultado de un trabajo de auditoría, precedido de un informe preliminar y un complementario. Este dictamen es, conforme lo señala el artículo 43 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública “(...) una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República, en uso de sus atribuciones establecidas en la Ley 1178, que contiene recomendaciones conforme al inciso g) del artículo 42 de dicha Ley. No procede por consiguiente ningún recurso legal impugnatorio”. Este dictamen que contiene recomendaciones de suspensión o destitución del principal ejecutivo o en su caso de la dirección colegiada, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

Una vez emitido el dictamen, se remite un ejemplar de dicho documento al ejecutivo o directores responsabilizados, también al superior jerárquico de la dirección colegiada si

hubiera y no estuviera involucrada y a la máxima autoridad de la entidad que ejerce tuición, los que podrán solicitar al Contralor General del Estado la aclaración o ampliación del dictamen, en el plazo perentorio de cinco días computables desde su entrega mediante oficio fundamentado dirigido al Contralor quien se pronunciará en el plazo de diez días hábiles.

La autoridad competente puede negarse a cumplir las sanciones determinadas en el dictamen de responsabilidad ejecutiva.

Puede ocurrir que la autoridad encargada de imponer la sanción, tenga motivos debidamente fundados para no aplicar las recomendaciones contenidas en el dictamen, que deberá hacerlos conocer dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción o no los tenga. Esta negativa temporal o definitiva es de su exclusiva responsabilidad y en su caso la acción penal prevista en el artículo 154 del Código Penal por incumplimiento de deberes que prevé: “El funcionario público que ilegalmente, omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto propio de su función incurrirá en reclusión de un mes a un año”.

El Contralor además informará al Presidente de la República y a las comisiones respectivas del Honorable Congreso Nacional, adjuntará igualmente los antecedentes referidos a la fundamentación recibida para no aplicar las recomendaciones.

Si la autoridad competente impone la sanción como consecuencia de un dictamen de responsabilidad ejecutiva, debe informar inmediatamente al Contralor General del Estado. Cuando la sanción fuese de suspensión esta es sin goce de haberes.

En la actualidad la Contraloría General del Estado sólo emitió dos Dictámenes de Responsabilidad Ejecutiva, uno en la gestión 1999 y otro en la gestión 2003.

Responsabilidad Administrativa

Es cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico - administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta máximo de treinta días; o destitución.

La **responsabilidad administrativa** es de índole disciplinaria y solamente puede ser atribuida a los servidores públicos y/o ex servidores públicos.

Este tipo de responsabilidad **prescribe** en dos años computados a partir de cometida la contravención. Este plazo se interrumpe con el inicio del proceso interno.

La finalidad de ésta responsabilidad en general es asegurar la observancia de las normas de subordinación y el cumplimiento regular de todos los deberes de la función pública; en este orden de ideas debemos destacar que los servidores públicos tienen la obligación de dirigirse ante sus superiores por el conducto regular, guardar tanto en su vida pública como privada un mínimo de respeto, decoro, dignidad y urbanidad compatible con el cargo que ejerce.¹⁰

La determinación de esta responsabilidad se la realiza a través de un proceso interno, que es el procedimiento administrativo que se inicia por denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad.

También podrá iniciar el proceso interno cuando un dictamen de responsabilidad administrativa determine la existencia de indicios de responsabilidad administrativa, que podrá ser emitido por la Contraloría General del Estado o una unidad de auditoría interna.

¹⁰ Max Mostajo Machicado, *“Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano”*, La Paz- Bolivia, Segunda Edición, Librería Editorial, Jurídica e Integral, “TEMIS”. 2004. Pág. 270.

En la actualidad la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado emitió sólo un Dictamen de Responsabilidad Administrativa, en la gestión 2005.

Eso demuestra que la Contraloría General del Estado en la práctica no emite dictamen de responsabilidad administrativa, solamente emite los informes preliminar y complementario y los remite a la entidad para que ésta en base de dichos informes, inicie dentro del plazo previsto el proceso interno en contra de las personas involucradas.

El **proceso interno** consta de dos etapas: sumarial y la de impugnación que a su vez está compuesta por el recurso de revocatoria y el recurso jerárquico.

El **sumariante** es la autoridad legal competente que será designada por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año o aquella prevista en las normas específicas de la entidad.

Responsabilidad Penal

Es la que nace de la comisión de un delito, que puede ser cometido por cualquier persona particular o por funcionario público, que es sometido al poder judicial. Entiéndase por delito penal a la conducta humana, atribuible necesariamente a una persona y que va en contra del ordenamiento jurídico, porque viola bienes que están jurídicamente protegidos por la Ley, por lo que esta conducta se hace merecedora de una pena.

Para el cumplimiento de la responsabilidad penal, están señaladas determinadas penas para los diferentes delitos, que se ubican de acuerdo con el código penal, emergente de las penas que posee nuestra legislación penal. En nuestra legislación, la responsabilidad penal también se encuentra establecida en la Ley SAFCO (Ley de Sistema de Administración y Control Gubernamental) que señala sobre la responsabilidad penal (artículo 60 del Decreto Supremo N° 23318-A): “La responsabilidad se produce cuando la acción u omisión del servidor público o de los particulares se encuentra tipificada como delito en el Código

Penal”. Es por ello, que se debe tipificar como acción antijurídica o cuando menos culpable.

En estos casos corresponde a la Contraloría General de la República de oficio o a petición fundamentada de los órganos rectores o de las autoridades que ejercen tuición, recomendar al máximo ejecutivo de la entidad o la autoridad superior para que imponga la sanción que corresponda según el Art. 29 de la Ley 1178, sin perjuicio de la responsabilidad ejecutiva civil y penal (Artículo 42 inciso f de la Ley N° 1178).

Son sujetos pasibles de este tipo de responsabilidad, todo funcionario público o particulares que estén relacionados con el Estado. El Código Penal, en su Art. 1, en su inciso 1, establece:” Este Código se aplicará:

- 1.- A los delitos cometidos en el territorio de Bolivia o en los lugares sometidos a su jurisdicción.
- 2.- A los delitos cometidos en el extranjero, cuyos resultados se hayan producido o debían producirse en el territorio de Bolivia o en los lugares sometidos a su jurisdicción”.

Es cierto que toda responsabilidad penal conlleva consigo una responsabilidad civil; el Código Penal en su artículo 87, establece: “Toda persona responsablemente penalmente, lo es también civilmente y está obligada a la reparación de los daños materiales y morales causados por el delito”

Este tipo de responsabilidad, por su mismo origen, tiene sus sanciones establecidas en el Código Penal. El artículo 25 (LA SANCIÓN), del Código Penal señala: “La sanción comprende las penas y las medidas de seguridad. Tiene como fines la enmienda y

readaptación social del delincuente, así como el cumplimiento de las funciones preventivas en general y especial”.

Al referirnos a la pena y para una mejor comprensión, citaremos el concepto de pena del Dr. Enrique Oblitas Poblete que dice: “Es siempre una violación de la ley penal, violación de un interés jurídico en el que participa la sociedad, originando un daño de bienes e intereses, pertenecientes a un particular o a una colectividad”.¹¹

Por lo que, la responsabilidad penal emerge de la comisión de un delito y no siempre se impone el cumplimiento de un castigo o pena, sino que también se obliga al ejecutor del mencionado delito a repararlo.

Guillermo Cabanellas se refiere a la responsabilidad penal como:

La que se concreta en la aplicación de una pena, por la acción u omisión dolosa o culposa del autor de una u otra es estrictamente personal, de interpretación restringida, de irretroactividad, vedada, de voluntariedad :presunta (una vez demostrado la relación de causalidad entre el ejecutor o inductor y el resultado), y de orden público.¹²

A su vez Manuel Ossorio define la responsabilidad penal como: “el castigo impuesto por autoridad legítima, especialmente de índole judicial a quien ha cometido un delito o falta.”¹³

De lo señalado estableceremos que la responsabilidad penal emerge del cumplimiento de una pena por parte de aquel que ha causado el hecho considerado como delito. Entonces, la

¹¹ Enrique Poblete Oblitas, “*Lecciones de Procedimiento Penal*”, Ed. Juventud, 1976.

¹² Guillermo Cabanellas de Torres, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”, Edit. Heliasta S.R.L, Edición 10, 1991. Pág. 284.

¹³ Manuel Ossorio, “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”, Edit. Heliasta, Buenos Aires -Argentina, 1995. Pág. 727.

pena resulta ser la sanción o el castigo que se establece por Ley y que le impone la autoridad judicial llamada por Ley.

En materia penal se distingue entre la prescripción de la acción y prescripción de la pena. La prescripción de la acción; tiene que ver con la imposibilidad de interponer el proceso penal después de haber transcurrido determinado tiempo. En este sentido la acción penal prescribe:

- En 8 años, para los delitos que tengan una pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea de 6 o más de 6 años.
- En 5 años, para los que tengan señaladas penas privativas de libertad cuyo máximo legal sea menor de 6 y mayor de 2 años.
- En 3 años, para los demás delitos sancionados con penas privativas de libertad.
- En 2 años para los delitos sancionados con penas no privativas de libertad.

El término de la prescripción empezará a correr desde la media noche del día en que se cometió el delito o en que cesó su consumación.

La prescripción de la pena; está referida a la extinción a favor del condenado de la obligación de cumplir una pena que pesaba en su contra, por haber transcurrido el término señalado por ley.

La potestad para ejecutar la pena prescribe:

- En 10 años, si se trata de pena privativa de libertad mayor de 6 años.
- En 7 años, tratándose de penas privativas de libertad menores de 6 años y mayores de 2.
- En 5 años, si se trata de las demás penas.

Estos plazos empezarán a correr desde el día de la notificación con la sentencia condenatoria, o desde el quebrantamiento de la condena, si ésta hubiera empezado a cumplirse.

En actualidad la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado no emitió Dictamen de Responsabilidad Penal. Sin embargo, elaboró 463 Informes de Auditoría con posibles Indicios de Responsabilidad Penal, durante las gestiones 1997 - 2007.

Responsabilidad Civil

Es cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas cause daño al Estado valuable en dinero. Su determinación se sujetará a los siguientes preceptos:

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

Por su parte, Guillermo Cabanellas señala que la responsabilidad civil es “la obligación de resarcir en lo posible, el daño causado y los perjuicios inferidos por uno mismo a por un tercero, y sin causa que excuse de ello.”¹⁴

Se entiende ésta como el resarcimiento de los daños económicos o civiles causados, sin que exista causa que sirva de excusa o justificación que trate de evadir el resarcimiento de los daños producidos. Dicho autor citado nos enseña que entre el responsable del daño causado y la víctima del mismo emerge un vínculo de obligación, por lo que el primero, el autor del daño, se convierte en deudor, y la segunda persona se convierte en acreedora de aquella reparación.

Refiriéndonos a la responsabilidad civil y para el caso de altos dignatarios de Estado, el constitucionalista Ciro Félix Trigo dice: “La responsabilidad civil, consiste en el pago de una indemnización por los daños e intereses causados por una persona u entidad a otra.”¹⁵

Por tanto, se entiende que toda persona sea particular o funcionario público sean estos altos dignatarios de estado, que causen daño por acción u omisión tienen la obligación de repararlos.

Para Agustín Gordillo ésta responsabilidad debe plantearse juntamente con la del Estado a fin de descartar 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 984 del Código Civil; por el que, cuando un servidor público con un

¹⁴ Guillermo Cabanellas de Torres, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”. Tm 7, Ed. Heliasta, 1983.

¹⁵ Ciro Félix Trigo, “*Derecho Constitucional Boliviano*”, Edit. Cruz del Sur, La Paz - Bolivia.

hecho doloso o culposo ocasiona a alguno de los administrados o al Estado; un daño injusto, queda obligado al resarcimiento del mismo.

Alcanza a los **servidores públicos, personas naturales o jurídicas**, que causen daño por acción u omisión tienen la obligación de repararlos.

Se tiene que seguir un procedimiento que comprende tres etapas: informe preliminar, procedimiento de aclaración e informe complementario, que concluye con la emisión del dictamen de responsabilidad civil. El dictamen de responsabilidad civil tiene su origen en una auditoría especial practicada por la Contraloría General del Estado, en una entidad determinada.

Este tipo de **responsabilidad, la civil**, se la determina mediante el proceso coactivo fiscal sustanciado sobre la base del Procedimiento Coactivo Fiscal, siempre y cuando se determine la suma líquida y exigible y a los presuntos responsables.

En actualidad la Contraloría General del Estado actual Contraloría General del Estado se emitió 1.755 Dictámenes de Responsabilidad Civil, durante las gestiones 1997 - 2007.

Cabe hacer una diferencia, en el caso de una auditoría practicada por la Contraloría y otra practicada por la Unidad de Auditoría Interna. En la primera el Contralor emite un dictamen de responsabilidad civil y en la segunda solamente aprueba los informes; sin embargo ambos constituyen instrumentos con fuerza coactiva suficiente para promover la acción coactivo fiscal, conforme lo exige el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

La cuantificación del posible daño económico causado al Estado, se la efectúa en bolivianos y su equivalente en dólares al tipo de cambio del día en que se cometió la acción u omisión.

El Decreto Supremo N° 20928 de fecha 18 de julio de 1985, Dolarización de acreencias con el Estado que en su artículo 1°, señala:

Para el cobro de acreencias por el Estado, las entidades públicas y la Contraloría General de la República procederán de la siguiente forma: Por toda acreencia en moneda nacional por concepto de prestación de servicios, uso indebido de fondos o incumplimiento de descargo y uso arbitrario de bienes, se determinará la suma adeudada en dólares americanos al momento de la entrega de los fondos, prestación del servicio o uso de los fondos y bienes, para su pago en moneda nacional al tipo de cambio vigente el día del pago.¹⁶

El artículo 40 de la Ley N° 1178 señala: “Las acciones judiciales y obligaciones emergentes de la responsabilidad civil, prescribirán en diez años computables a partir del día del hecho que da lugar a la acción o desde la última actuación procesal. El plazo de la prescripción se suspenderá o se interrumpirá de acuerdo con las causas y en la forma establecida en el Código Civil”.

Para este tipo de **responsabilidad civil**, la Contraloría General del Estado o las Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas, no tienen competencia para determinar la responsabilidad civil, solamente tienen competencia para establecer la existencia de posibles indicios como conclusión de un trabajo de auditoría, en instancias administrativas. La autoridad competente es el Juez Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario a través del **proceso coactivo fiscal** sustanciado sobre la base del artículo 77 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, siempre y cuando se determine la suma líquida y exigible y a los presuntos responsables, sobre este aspecto de suma líquida y exigible el tratadista Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Jurídico Usual, expresa: “...líquido es lo claro y cierto en cantidad y valor...”, es decir que se debe existir una certeza sobre una determinada cantidad, lo que no ocurre con precio unitario, por lo que no puede entenderse una exactitud basada en un cálculo, es por ello que es necesario aclarar que ante las posibles inconveniencias que se presenten para el establecimiento de la suma líquida y exigible, no puede entenderse como una posible falta de sustento de la

¹⁶ Decreto Supremo N° 20928 de fecha 18 de julio de 1985.

responsabilidad civil de las personas involucradas, al contrario al ser el problema el establecimiento de la suma líquida y exigible, la solución en tanto hubiera suficiente evidencia para acudir a otra vía idónea de recuperación del daño económico causado al Estado y tal postura iría con el fin de precautelar los intereses de la colectividad, de otra manera el hecho de aprobar un informe con deficiencias, entorpecería la obtención de un fallo favorable a la entidad por parte de la autoridad judicial, por cuanto un informe aprobado por el Contralor General del Estado no es garantía de un fallo favorable al Estado, como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional por Sentencia Constitucional N° 1260/2006 R de 11 de diciembre de 2006, por lo que en el Anteproyecto de Ley se debería incluir monto de daño económico en vez de suma líquida y exigible, por lo anteriormente explicado.

DEMANDA

Si la entidad decide iniciar el proceso coactivo fiscal, la documentación que deberá acompañar al memorial de demanda, será:

- Informes preliminar y complementario
- Dictamen de responsabilidad civil
- Formularios de entrega del dictamen notificaciones al involucrado o publicación de prensa.
- Documento que acredite la personería jurídica del representante legal de la entidad.

Este inciso c) se refiere a la **responsabilidad solidaria**, que se presenta cuando dos o más personas, sean servidores públicos, particulares o ambos a la vez, se beneficien indebidamente con recursos públicos o causen daño al Estado valuable en dinero. La característica de la solidaridad radica en que el hecho generador de la responsabilidad, sea acción u omisión, contó con la participación de varias personas; ahora bien, la importancia de la determinación exacta de quienes participaron en el hecho generador, radica en que

serán éstas las que tendrán que responder civilmente ante el Estado, por el todo del daño, sin posibilidad de fraccionarse la deuda en cuotas.

Sentencia Constitucional N° 021/2007 de fecha 10 de mayo de 2007

Mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad del contenido del artículo 50 del Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992.

Con esta Sentencia Constitucional se fortalece la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal ya que su finalidad es que exista el debido proceso es decir que los involucrados se puedan defender demostrando su inocencia.

Instructivo N° 1/2007 de la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado, de fecha 14 de agosto de 2007

Mediante el cual el Dr. Edwin G. Beyer Pacheco, ex Subcontralor de Servicios Legales de la Contraloría General de la República (actual Contraloría General del Estado), determina la aplicación de la Sentencia Constitucional N° 021/2007, con la finalidad de asumir un criterio uniforme en cuanto a los alcances y aplicación de la misma, para tal efecto deberá tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Los efectos de la Sentencia Constitucional N° 021/2007 son de carácter vinculante, es decir, que el cumplimiento de la misma es de naturaleza obligatoria, no pudiendo abstenerse de su aplicación bajo ninguna circunstancia, en ese sentido la citada sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional, se aplica en los informes de auditoría que están en curso y en todos aquellos que no tienen calidad de cosa juzgada, sin importar que los hechos a los que se ha de aplicar hubieren acaecido con anterioridad al pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

2. En el contexto legal expresado en el párrafo precedente, la Contraloría General de la República así como las entidades públicas (unidades de auditoría interna) tienen la obligación de realizar el procedimiento de aclaración de acuerdo a lo previsto por los artículos 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215, cuando se advierta la existencia de indicios de responsabilidad penal o civil “significativa”, establecidos en informes de auditoría, permitiendo de esta forma que el presunto responsable pueda hacer valer sus descargos tanto de los indicios de responsabilidad penal como de responsabilidad civil “significativa” en la vía administrativa.

3. Los informes de auditoría interna con indicios de responsabilidad penal o civil “significativa” que hubieran prescindido del procedimiento de aclaración y que fueron remitidos a este ente de control gubernamental para su evaluación antes y después de la emisión de la Sentencia Constitucional N° 0021 deben ser devueltos a la entidad pública de origen a efectos de que la institución pública dé cumplimiento a lo previsto por los artículos 39 y 40 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215, es decir el procedimiento de aclaración e informe de auditoría complementario.

4. Los informes de auditoría interna preliminar y complementario con indicios de responsabilidad penal o civil “significativa”, deberán ser remitidos a la Contraloría General de la República a efectos de su evaluación, en aplicación del inciso 1) del artículo 3 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo 23215.

5. Los informes de auditoría interna con indicios de responsabilidad penal, una vez evaluados por la Contraloría General de la República, deberán ser remitidos a la entidad pública de origen para el inicio de las respectivas acciones penales si corresponde.

6. Los informes de auditoría interna con indicios de responsabilidad civil “significativa”, una vez evaluados por la Contraloría General de la República, deberán ser aprobados por el Contralor General de la República en aplicación del artículo 3 del Procedimiento Coactivo fiscal.

7. Asimismo, los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República, que establezcan indicios de responsabilidad penal, deberán ser sometidos al procedimiento de aclaración y elaboración del informe complementario, para posteriormente ser remitidos a la entidad respectiva para el inicio de las acciones penales si corresponde.

8. Igualmente, los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General de la República, que establezcan indicios de responsabilidad civil “significativa” deberán ser sometidos al procedimiento de aclaración y elaboración del informe complementario, para posteriormente ser aprobados por el Contralor General de la República en cumplimiento al artículo 3 del Procedimiento Coactivo Fiscal y emisión del Dictamen de Responsabilidad respectivo.¹⁷

Con éste Instructivo la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado, regula la forma de aplicación de la Sentencia Constitucional N° 021/2007.

¹⁷ Instructivo N° 1/2007 de la Contraloría General de la República, de fecha 14 de agosto de 2007.

2.3.4 Servidores públicos

El artículo 3, referido al tema de la Responsabilidad, del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A, señala que el **servidor público** tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990, la Responsabilidad por la Función Pública, no solo se refiere a la acción u omisión de los servidores públicos, **sino también a las personas naturales o jurídicas privadas** que suscriben contratos con el Estado boliviano.

Víctor de Santo, define:

Personas naturales.- El hombre o la mujer como sujetos jurídicos, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones y cumplirlas, por contraposición a personas abstractas.

Personas jurídicas privadas.- Según el Código Civil, todos los entes susceptibles de adquirir derechos o contraer obligaciones que no son personas de existencia visible, son personas de existencia ideal, o personas jurídicas. Pueden ser de carácter público o privado: *las de carácter público*: 1) el Estado nacional, las provincias y los municipios; 2) las entidades autárquicas; 3) la Iglesia Católica; y *las de carácter privado*: 1) las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización del Estado para funcionar; 2) las sociedades civiles y comerciales o entidades que

conforme a la ley tengan capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, aunque no requieran autorización expresa del Estado para funcionar.¹⁸

2.3.5 Eficacia y Eficiencia

El artículo 4 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A, señala:

I. Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz, económico o eficiente:

a) sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de operación, ajustadas en función a las condiciones imperantes durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud;

b) los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables en relación a los resultados globales alcanzados;

c) la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable.

II. Los efectos negativos en los resultados, originados por deficiencias o negligencias de los servidores públicos, constituirán indicadores de ineficacia.

¹⁸ Víctor De Santo, “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1ª Edición, 1996. Ps. 737-738.

III. Las metas y resultados así como los efectos referidos deben ser determinables directa o indirectamente.

Lo señalado anteriormente evidencia que la eficacia, eficiencia y economía son principios básicos que los servidores públicos deben cumplir en el desempeño de sus funciones. Dicho sintéticamente, la **eficacia** vendría a ser el logro de metas, planes y objetivos; la **eficiencia** es lograr los resultados con menos recursos humanos, financieros y técnicos en el menor tiempo - costo; y la **economía** busca la fusión entre la eficacia y eficiencia para el uso racional de los recursos utilizados.

2.3.6. Recursos Públicos

Es todo recurso sobre el cual el Estado ejerce directa o indirectamente cualquiera de los atributos de la propiedad, incluyendo los recursos fiscales y de endeudamiento público contraídos según las leyes de la República.¹⁹

Son todos los recursos que administran las Entidades del Sector Público para el logro de sus Objetivos Institucionales, debidamente expresados a nivel de Metas Presupuestarias. Los Recursos Públicos se desagregan a nivel de Fuentes de Financiamiento y se registran a nivel de Categoría de Ingreso, Genérica del Ingreso, Subgenérica del Ingreso y Específica del Ingreso.²⁰

2.3.7. Proceso Coactivo Fiscal

Gonzalo Castellanos Trigo señala que:

¹⁹ www.unmsm.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/glosario/indr.htm#10.

²⁰ Ibidem.

El procedimiento que rige al **proceso coactivo fiscal** se encuentra regulado por el Decreto Ley N° 14.933 de fecha 29 de septiembre de 1977, elevado a rango de ley por imperio del art. 52 de la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) de fecha 20 de julio de 1990, con el fin de que los estudiosos del derecho tomen en cuenta este procedimiento al momento de tramitar el proceso coactivo fiscal ante el juez administrativo y fiscal dependiente ahora del Poder Judicial.

Debe quedar claramente establecido que el proceso fiscal debe tramitarse y resolverse ante el juzgado administrativo y fiscal con sede en cada capital de Departamento.

El Dr. Rolando Espíndola, juez administrativo de la ciudad de Tarija, al respecto manifiesta:

Los Procesos Coactivos Fiscales se inician a instancia de parte y por demanda, la misma que la debe efectuar el representante legal de la entidad pública presuntamente damnificada y/o afectada, en algunos casos por la Contraloría General en la persona del representante legal que el Contralor Departamental o el Contralor General de la República.²¹

Proceso

Max Mostajo Machicado señala:

El vocablo proceso viene de: *processus*, de *procedere*. Según Skonke: significa avanzar, marchar hacia un fin determinado, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos. Aunque la terminología jurídica tradicional utiliza como sinónimo de proceso judicial, sin excluir de su

²¹ Gonzalo Castellanos Trigo, “*Procesos de Ejecución*”, Edit. Luis de Fuentes, Tarija – Bolivia, 2005. Pág. 335.

marco significativo a la actividad que se desarrolla por ante los árbitros y amigables compondores, siempre desde luego, que éstos cumplan ésa actividad dentro del mismo ámbito de competencia en el que pueden intervenir los órganos jurídicos como manifiesta Lino Enrique Palacio.²²

Concepto y significación. El proceso constituye el objeto de conocimiento de la ciencia del Derecho Procesal. Junto con la *acción* y la *jurisdicción* que le preceden, esas tres nociones forman, como se las ha denominado, el “trinomio jurídico” o la “trilogía estructural”, o sea las ideas básicas y sistemáticas para la construcción conceptual de la moderna ciencia del proceso. Hemos definido al Derecho Procesal como el conjunto de normas jurídicas que regulan al proceso por cuyo medio el Estado, ejercitando la función jurisdiccional, declara, asegura y realiza el Derecho. Por lo tanto se ha de establecer en que consiste el proceso y cuál es su naturaleza jurídica.

Proceso deriva de *procedere* que significa en una de sus acepciones, avanzar, camino a seguir, trayectoria a recorrer hacia un fin propuesto o determinado. En su sentido amplio traduce la idea de un estado dinámico correspondiente a cualquier fenómeno, desarrollándose o desarrollándose, por ejemplo, proceso físico, químico, biológico, histórico, etcétera. En su significación jurídica consiste en el fenómeno o estado dinámico producido para obtener la aplicación de la Ley a un caso concreto y particular. Esta constituido por un conjunto de actividades, o sea muchos actos ordenados y consecutivos que realizan los sujetos que en él intervienen, con la finalidad que se ha señalado.²³

²² Max Mostajo Machicado, “Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial Administrativo”, La Paz - Bolivia, 2006. Pág. 37.

²³ “Concepto y significación”. En: *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, 1967, Tomo XXIII, ps. 291-292.

Proceso, procedimiento y enjuiciamiento. La distinción entre los vocablos apuntados, es posible hoy después de superada la etapa del *procedimentalismo*, a través de los estudios científicos operados a partir del último tercio del siglo pasado. El procedimiento alude al fenómeno externo, a lo puramente rituario en el desenvolvimiento de la actividad preordenada por la ley procesal, que realizan las partes y el órgano de la jurisdicción.

La idea de proceso, en cambio, es unitaria. Se conecta íntimamente con la de la función jurisdiccional. Se concibe así un proceso de *cognición*, dirigido a obtener la certidumbre jurídica respecto de una especial situación fáctico - jurídica o un proceso de *ejecución* para lograr la satisfacción práctica del Derecho. En los ordenamientos jurídicos procesales, se dan varios procedimientos para servir a uno u otro proceso. En este sentido el juicio ordinario, el sumario y el sumarísimo (según nuestra Ley N° 5531) constituyen juicios declarativos generales que integran el proceso de cognición. De igual modo el juicio ejecutivo general, el de apremio, la ejecución hipotecaria y la de prenda de registro (el primero general y los últimos especiales) son las vías o procedimientos correspondientes al proceso de ejecución. Es posible advertir con mayor claridad la diferenciación entre uno y otro vocablo, si se tiene especialmente en cuenta que un proceso puede recorrer más de una instancia y no por ello pierde su unidad sistemática y conceptual, aunque es dable comprobar la coexistencia de más de un procedimiento ya que en la primera instancia se sigue uno y ante el tribunal de apelación se da otro procedimiento para la tramitación del recurso, etcétera.

El procedimiento incidental que se tramita cuando se suscitan cuestiones que tienen conexión con el juicio principal, no es el mismo que regula el

trámite de este último, por lo que resulta fácil advertir varios procedimientos en el mismo grado jurisdiccional que integran un único y solo proceso. Este siempre conserva su unidad aunque sean varios los procedimientos seguidos y varias las instancias que el mismo haya recorrido.

También se han de diferenciar las voces anteriormente mencionadas con la de *enjuiciamiento*, enraizadas a la del juicio y que es utilizada y que es utilizada en la legislación procesal española, tanto en materia civil como en materia penal, como que le sirve de título a las leyes de procedimiento de uno y otro orden.²⁴

Coactivo: “Con fuerza para apremiar u obligar. Eficaz para forzar o intimidar”.²⁵

Fiscal: “En cuanto adjetivo, perteneciente al Fisco o Erario público; como bienes fiscales o tasa fiscal. Concerniente al fiscal como oficio; y así habla de acusación o informe fiscal”.²⁶

Proceso Coactivo Fiscal

Max Mostajo Machicado define el **Proceso Coactivo Fiscal:**

como el 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 dilaciones 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

²⁴ “Proceso, procedimiento y enjuiciamiento”. En: *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, 1967, Tomo XXIII. Pág. 293.

²⁵ Guillermo Cabanellas de Torres, “*Diccionario Jurídico Elemental*”, 1988. Pág. 53.

²⁶ Guillermo Cabanellas de Torres, “*Diccionario Jurídico Elemental*”, 1988. Pág. 134.

intervención de éste en el caso concreto, así como la conducta de sujeto o sujetos, naturales o jurídicos, públicos o privados contra quienes se ha requerido esa intervención.²⁷

De todo lo citado se observa que el Procedimiento Coactivo Fiscal es de mucha importancia para la recuperación del daño económico causado al Estado, es por ello que este procedimiento debe responder a la realidad que vive el país, debe ser óptimo.

²⁷ Max Mostajo Machicado, *“Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo”*, La Paz - Bolivia, 2006. Pág. 40.

CAPITULO TERCERO

MARCO PRÁCTICO

3.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1.2 Razones jurídicas, económicas y sociales de la responsabilidad por la función pública.

3.1.1.1. Razones jurídicas.-

Por un principio universal del derecho toda persona en sus relaciones con otras debe responder por sus actos y más aún en el caso de los servidores públicos, a quienes la colectividad les deposita su confianza para la administración de los recursos públicos, en éste sentido y por un principio de seguridad jurídica en la colectividad es que la responsabilidad por la función pública tiene su justificativo, por cuanto todo hecho o acto tiene sus consecuencias y esas consecuencias pueden ser jurídicas, en el caso de los servidores públicos su responsabilidad deviene del vínculo de dependencia que guarda con el Estado y propiamente con la entidad pública, que vienen a ser una persona jurídica de derecho público, por lo que necesariamente el servidor público debe responder por sus actos ante esa entidad y por ende al Estado y de ésta forma aunque indirectamente ante la sociedad.

Asimismo, la Constitución en varias parte regula las diferentes responsabilidades y procedimiento para su juzgamiento, estas tienen normativa especial que son de aplicación preferente en caso de colisión de normas de menor jerarquía, esta ley marco no permite que se ejerzan funciones públicas sin responsabilidad por dicho ejercicio, y ello debe ser de conocimiento de los servidores públicos.

3.1.1.2. Razones económicas.-

A través de la responsabilidad por la función pública se imponen dos características en la administración pública, una la preventiva y otra la sancionadora, en el primer caso los servidores públicos por influjo de una posible responsabilidad que les pueda recaer estarán más presionados a realizar una correcta administración de los recursos del Estado, de otra manera actuarían de acuerdo a su libre albedrío bajo un principio de irresponsabilidad que no es propio de un Estado de Derecho.

3.1.1.3. Razones sociales.-

La sociedad debe confiar en los servidores públicos que administran los recursos del Estado y esa confianza estará latente en la medida en que sepan que esos servidores públicos pueden ser responsabilizados por sus actos, y que rendirán cuenta de cada una de sus actuaciones, de otra manera la sociedad no tendría ninguna confianza en los mismos y tampoco respetaría sus actuaciones y la sociedad ingresaría en un caos.

3.1.3. Fortalezas y debilidades de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal y normas conexas.

El **Procedimiento Coactivo Fiscal** aprobado mediante Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977, es elevado al rango de ley por el artículo 52 de la Ley N° 1178, esta normativa legal se encuentra compuesta por 2 títulos, 8 capítulos y 29 artículos, la misma que regula el procedimiento de los procesos judiciales que se someten a la jurisdicción coactiva fiscal.

Fortalezas de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal:

- Procedimiento con plazos corto.

- Es una normativa bien estructurada.

Debilidades de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal:

- Es una normativa antigua, no responde a los cambios que ha sufrido la administración pública
- Tiene vacíos legales resultantes de las derogaciones y abrogaciones.
- Debido a las modificaciones realizadas a la Ley actual, no prevé ninguna garantía que permita la recuperación de un eventual daño económico al Estado.

La principal norma conexas es el **Código de Procedimiento Civil**, con las modificaciones de la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997; dado que los artículos que a continuación citamos, suplen vacíos procedimentales de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal:

El artículo 1.- (POTESTAD JUDICIAL). Los Jueces y tribunales de justicia sustanciarán y resolverán, de acuerdo a las leyes de la República, las demandas sometidas a su jurisdicción. II. No podrán excusarse de fallar bajo pretexto de falta, oscuridad o insuficiencia de la ley, en las causas sometidas a su juzgamiento, debiendo pronunciar sentencia según la equidad que nace de las leyes, conforme a las disposiciones que comprenden casos semejantes al hecho particular que ocurriere.

El artículo 23.- (EXCUSA A PETICIÓN DE PARTES). Si el juez no se excusare de oficio la parte interesada podrá pedir la excusa. Este pedido deberá ser provisto dentro del término perentorio de veinticuatro horas sin que el juez pueda dictar providencia o resolución alguna que no fuere la de aceptación o rechazo de la excusa, pena de nulidad.

El artículo 27.- (EXCUSA OBSERVADA). Siempre que un juez se inhibiese mediante excusa ilegal, el juez a conocimiento de quien pase el proceso, la elevará en consulta a la Corte Superior de Distrito, con testimonio de las piezas pertinentes, sin perjuicio de tomar conocimiento y proseguir los trámites de la causa.

El artículo 524.- (DINERO EMBARGADO) ha sido abrogado por el artículo 37 de la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, siendo sustituido de la siguiente manera (DINERO Y CRÉDITO EMBARGADO). I. Cuando el embargo o retención hubiere recaído sobre una suma de dinero, una vez firme la sentencia o dada la fianza de resultas a que se refiere el artículo 550, el acreedor presentará la liquidación de capital, intereses y costas. Puesta en conocimiento del ejecutado, éste podrá observarla en el plazo de tres días. Aprobada la liquidación, fuere por conformidad o silencio del deudor o porque el juez hubiere rechazado las observaciones, se hará pago inmediato al acreedor del importe que resultare. II. Cuando el embargo o retención hubiere recaído sobre un crédito del ejecutado, el ejecutante quedará facultado, por ese solo hecho, a realizar las gestiones judiciales o extrajudiciales para su cobro.

El artículo 525.- (SUBASTA DE MUEBLES O SEMOVIENTES). Si el embargo recayere sobre bienes muebles o semovientes se procederá en la forma siguiente:

- 1) Se ordenará la tasación por un perito que designará el juez.
- 2) Aprobada la tasación, que deberá presentarse en el plazo de tres días, se señalará día y hora para la venta de los bienes en remate sobre la base fijada en el informe pericial. La subasta se hará por martillero público, o a falta de él por notario de fe pública, que se designarán de oficio a menos que hubiere acuerdo de las partes para proponerlos.

- 3) Se ordenará si fuere posible la entrega de las cosas depositadas al martillero, a los efectos de su exhibición y remate.
- 4) Tratándose de bienes muebles sujetos a registro, se requerirá de la oficina respectiva un informe sobre las condiciones de dominio y gravámenes.
- 5) Se ordenará dar a conocer el auto de señalamiento de remate a los acreedores que tuvieren registradas sus acreencias.
- 6) El remate de semovientes se podrá realizar en el mismo lugar donde ellos se encontraren.

El artículo 526.- (AVISO DE REMATE Y PUBLICACIÓN) ha sido modificado por el artículo 38 de la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, siendo sustituido de la siguiente manera (MARTILLERO, AVISO DE REMATE Y PUBLICACIÓN). I. Las Cortes Superiores de Distrito, abrirán un registro en el que podrán inscribirse como martilleros quienes reúnan los requisitos de idoneidad que reglamente la Corte Suprema. De dicho registro será sorteado el martillero que aceptará el cargo dentro de tercero día de notificado, salvo si existiere acuerdo de partes para proponerlo y reuniere requisitos a satisfacción del juez. El martillero no podrá ser recusado; sin embargo, la autoridad que procedió a la designación podrá removerlo si mediaren circunstancias graves. El acto de remate será realizado por el martillero designado que no podrá delegar sus funciones, salvo autorización expresa de la autoridad judicial. Donde no exista martillero, desempeñará estas funciones un notario de fe pública. II. El aviso de señalamiento de remate contendrá los nombres del ejecutante, ejecutado y martillero o notario, los bienes a rematarse, la base de éstos y el lugar del remate. III. El aviso, a prudente criterio del juez según la importancia económica de los bienes, se publicará una o dos veces con intervalo en este caso, de seis días en un órgano de prensa, o a falta de éste se difundirá en una radiodifusora o

medio televisivo, nacional o local, en la misma forma y con las mismas condiciones. Donde no existieren medios de difusión, el aviso se fijará en el tablero del tribunal y en otros sitios que a criterio del juez, aseguren la máxima publicidad del remate.

El artículo 527.- (DEPÓSITO DE GARANTÍA) ha sido modificado por el artículo 39 de la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, siendo sustituido de la siguiente manera (DEPÓSITO DE GARANTÍA).

- I. Todo interesado en el remate deberá depositar ante el martillero, antes o en el acto de la subasta el veinte por ciento de la base mediante depósito judicial bancario, o en cheque visado a la orden del juez, o en dinero efectivo.
- II. Los depósitos de los postores que no obtuvieron la adjudicación les serán devueltos inmediatamente, salvo el caso previsto en el artículo 528 parágrafo III y el depósito del adjudicatario pasará a una entidad bancaria a la orden del juez.
- III. En los lugares donde no hubiere oficina bancaria, el depósito del adjudicatario quedará en poder del martillero hasta que el juez determinare lo procedente.

El artículo 528.- (DERECHO CONDICIONAL) ha sido modificado por el artículo 40 de la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar de 28 de febrero de 1997, siendo sustituido de la siguiente manera (DERECHO CONDICIONAL).

- I. El adjudicatario deberá pagar dentro del tercero día el saldo del importe correspondiente al bien adjudicado.

Mientras no pague el saldo de precio, no podrá realizar actos jurídicos de disposición del bien ni constituirlo como garantía para el cumplimiento de obligaciones.

- II. Si el adjudicatario no obla el término dentro del término señalado, se resolverá su derecho retroactivamente hasta el momento de la adjudicación y perderá el depósito efectuado que se consolidará a favor del Tesoro Judicial con descuento de las costas causadas al ejecutante, pudiendo el postor que ofertó el precio inmediatamente inferior adjudicarse el bien por el valor de su oferta, siempre que no hubiere retirado su depósito.
- III. El segundo adjudicatario deberá oblar el precio dentro de los tres días siguientes al vencimiento del plazo que tenía el primero. Si no obla el precio, igualmente se resolverá su derecho con carácter retroactivo y perderá el depósito en la forma señalada en el párrafo anterior.

El artículo 529.- (ADJUDICACIÓN DE TITULOS O ACCIONES). Si el embargo fuere de títulos o acciones con cotización oficial en el mercado de valores o bolsas de comercio, el acreedor podrá pedirlos en pago al precio que tuviere a la fecha de remate.²⁸

Otra norma conexa es la **Constitución Política del Estado**; la cual cuenta con los siguientes artículos relacionados con el tema de investigación:

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

²⁸ Código de Procedimiento Civil según D.L. N° 12760 de 6 de agosto de 1975 elevado a rango de Ley N° 1760 de 28 de febrero de 1997, y vigente desde el 2 de abril de 1976, 2da Edición, La Paz- Bolivia.

El artículo 234. Para acceder al desempeño de funciones públicas se requiere:

1. Contar con la nacionalidad boliviana.
2. Ser mayor de edad.
3. Haber cumplido con los deberes militares.
4. **No tener pliego de cargo ejecutoriado**, ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento.
5. No estar comprendida ni comprendido en los casos de prohibición y de incompatibilidad establecidos en la Constitución.
6. Estar inscrita o inscrito en el padrón electoral.
7. Hablar el menos dos idiomas oficiales del país.

El artículo 213. I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa. II. Su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por ley.

El artículo 214. La Contralora o Contralor General del Estado se designará por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La elección requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público.

El artículo 215. Para ser designada Contralora o se designado Contralor General del Estado se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público; contar con al menos treinta años de edad al momento de su designación; haber obtenido título profesional en una rama afín al cargo y haber ejercido la

profesión por un mínimo de ocho años, contar con probada integridad personal y ética, determinadas a través de la observación pública.

El artículo 216. La Contralora o Contralor General del Estado ejercerá sus funciones por un periodo de seis años, sin posibilidad de nueva designación.

El artículo 217. I. La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizarán asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo. II. La Contraloría General del Estado presentará cada año un informe sobre su labor de fiscalización del sector público a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El artículo 324. No prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado.²⁹

Por lo señalado precedente, corresponde señalar que con la Nueva Constitución Política del Estado, se busca mejorar la recuperación del daño económico causado al Estado de forma más efectiva y de esta manera se fortalecerá la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal, estos aspecto tienen que ser reglamentados.

Finalmente; otra ley conexas es la **Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales.**

En Bolivia, es importante destacar que con la creación de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, **se creó 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

²⁹ Constitución Política del Estado de Bolivia de 7 de febrero de 2009.

o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31 de la indicada Ley.

Al respecto, el hecho de mantenerse vigente la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal del año 1977 acarreó una serie de problemas, por lo que se hizo necesario mantener vigente sólo el **artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal de 20 de julio de 1990**, para la aplicación de los **indicios de responsabilidad civil**, para los presuntos involucrados tanto de manera individual como solidaria., que señala lo siguiente:

- 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 Art. 27° al 35° de la presente Ley. **(Derogado)**
- c) Falta de descargo de valores fiscales.
- d) Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones análogas con fondos del Estado.
- e) Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros y concesiones.
- f) Incumplimiento de contratos no previstos en el inciso anterior y celebrado con la entidades comprendidas en el artículo 3° de la Ley del Sistema de Control Fiscal, en su condición de sujetos de derecho público.
- g) Incumplimiento de préstamos otorgados por los bancos estatales, con fondos provenientes de financiamientos externos concluidos por el Estado. **(Derogado)**
- h) Apropiación y 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.

Al respecto, este procedimiento ha sufrido muchas modificaciones y varias de sus disposiciones son prácticamente inaplicables.

Asimismo, cabe hacer notar que el artículo 51 de la Ley N° 1178, determinó que la nueva Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal debió ser presentado por el Poder Ejecutivo “(...) dentro de las treinta primeras secciones de la próxima legislatura”, este aspecto nunca fue cumplido.

A su vez, corresponde también señalar que el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal establece que a falta de disposición expresa en el referido procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, disposición que en la actualidad es cumplida a medias. Por ejemplo: El artículo 197 del Código de Procedimiento Civil señala respecto a las Sentencias dictadas en contra del Estado, señala que: “Todas las sentencias dictadas contra el estado o entidades públicas en general, serán consultadas de oficio ante el superior en grado sin perjuicio de la apelación que pudiere interponerse”.

Sin embargo, en la actualidad la línea adoptada por el Poder Judicial, consiste en no aplicar el artículo precedente en casos que correspondan a Sentencias contra el Estado dentro de un Proceso Coactivo Fiscal, lo que denota una incoherencia, puesto que en cumplimiento del artículo 1 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, ante la falta de disposición expresa, el artículo aludido del Código de Procedimiento Civil, sería plenamente válido. Al respecto, estas imperfecciones se deben a la falta de una Ley actualizada que rijan de manera adecuada este tipo de procesos.

Por otra parte, también corresponde ser considerado el aspecto referido a los apremios por deuda, antes de la promulgación de la Ley N° 1602 de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales de fecha 15 de diciembre de 1994 procedía el apremio una vez ejecutoriado el pliego de cargo, al presente y con esta nueva ley esta

característica ha desaparecido y el cumplimiento forzoso de las mismas solamente puede hacerse efectivo sobre el patrimonio del o de los involucrados responsables.

Asimismo, es necesario señalar que el artículo 11 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, señala que una vez emitida la Nota de Cargo, se adoptarán las medidas preparatorias de “(...) arraigo, retención de fondos en cuentas bancarias y anotación preventiva de la nota de cargo en Derechos Reales”.

Al respecto, la Sentencia Constitucional N° 432/2003, se ha pronunciado respecto de la medida preparatoria del arraigo, señalando que al ser restrictiva de la libertad del individuo, en cumplimiento de la Ley N° 1602, señalada anteriormente, no es aplicable dentro del Procedimiento Coactivo Fiscal.

Por otro lado, posesionado el Contralor General de la República designado en noviembre de 1982 a través de resoluciones internas e instructivos, quedo sin efecto la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República aprobado mediante Decreto Ley N° 14933, consiguientemente paralizados los mecanismos de control fiscal. En 1983 se deja sin efecto el control previo. A este efecto el Presidente de la República concede 120 días para reponer el Sistema de Control Fiscal, sin embargo, se tardan 1600 días en dicho cometido, en ese ínterin se producen saqueo en empresas estatales. El 6 de noviembre de 1987 se dicta el Decreto Supremo N° 21756 por cual se crea la Comisión de Redacción de un proyecto de control fiscal, cuyo trabajo da como resultado la promulgación de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990, habiendo entrado en vigencia dicha norma a los tres días.

Esta Ley N° 1178, en su capítulo VII crea 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 personas jurídicas que han suscrito contratos administrativos con el Estado, la principal virtud de la Ley N° 1178 es la de separa las competencias de la Contraloría General de la

República (actual Contraloría General del Estado) los juzgados coactivos, toda vez que se constituían en juez y parte violando de esta manera los principios constitucionales como el debido proceso y la legalidad.

En el artículo 51 de la citada Ley, que concedió el plazo para que el Poder Legislativo apruebe dentro de las 30 primeras sesiones el proyecto del Procedimiento Coactivo Fiscal, éste proyecto nunca se materializó. En pero en la actualidad existe un proyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal elaborado por el Viceministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Justicia, que está siendo debatido en seminario- taller en la ciudad de Sucre.

Finalmente, la nueva Constitución Política del Estado publicada el 7 de febrero de 2009, en el artículo 217, numeral I. señala que la Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. Asimismo, ésta supervisión y control será sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo, al respecto, sobre esto las autoridades pertinentes están elaborando una reglamentación para regular dicha supervisión.

Con la nueva Constitución Política del Estado la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, tiene que ser modificada, asimismo esta actual Ley N° 1178 tiene entre una de sus fortalezas la creación de la Jurisdicción Coactiva Fiscal y Jueces Coactivos Fiscales, tal como lo prevé el artículo 47, entre una de sus debilidades es que los informes de auditoría y dictámenes, son nuevamente sujetos a evaluación por parte de auditores técnicos de la Corte Superior de Distrito, quienes en algunos casos modifican y en otros levantan los indicios de responsabilidad civil. Por lo que se hace necesaria la reformulación de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

3.1.3. Identificación y análisis de las modificaciones y derogaciones de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal

De la revisión de los 29 artículos con que cuenta la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal; actualmente solo se encuentran vigentes 17 artículos; habiendo sido 12 artículos modificados y derogados.

Por otra parte, fueron **modificados** los artículos 1, 3, 11, 15, 17, 21, 24, 25 y 27, siendo un total de 9 artículos **modificados** y los artículos 4, 20 y 26 fueron **derogados** haciendo un total de 3 artículos **derogados**, por lo que la citada Ley solo está vigente aproximadamente el 70%.

Una de las derogaciones más importantes y que le quitaron a la Ley su mayor fuerza y sentido, es el apremio corporal, toda vez que era una medida coercitiva, ahora no existe cárcel por deuda, existe el cumplimiento forzoso de las mismas sólo puede hacerse efectivo sobre el patrimonio del o de los involucrados responsables. Entre las modificaciones tenemos que ya no existen procesos de “oficio”, todos son por demanda, aclarando que antes si había.

3.1.4. Análisis de casos radicados en los Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributarios radicados en la Ciudad de La Paz.

Anuario Estadístico Judicial (Gestión 2006)

JUZGADOS ADMINISTRATIVO COACTIVO FISCAL Y TRIBUTARIO	CAUSAS PENDIENTES AL 2006	CAUSAS NUEVAS INGRESADAS AL 2006	CAUSAS ATENDIDAS AL 2006	CAUSAS RESUELTAS AL 2006	CAUSAS PENDIENTES AL 2007	
J s	4	1786	439	2536	288	2248

Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributario

Estadística Unidad de Servicios Judiciales (Gestión 2007)

JUZGADOS ADMINISTRATIVO COACTIVO FISCAL Y TRIBUTARIO	CAUSAS PENDIENTES AL 2007	CAUSAS NUEVAS INGRESADAS AL 2007	CAUSAS ATENDIDAS AL 2007	CAUSAS RESUELTAS AL 2007	CAUSAS PENDIENTES AL 2008
1ero.	504	230	752	78	656
2do.	604	186	979	90	889
3ro.	579	207	808	98	710
4to.	708	186	1036	69	969

Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributario

- Los volúmenes que más llaman la atención son las que corresponden a las Causas Pendientes y a las Causas Atendidas, las cuales se van incrementando año que pasa, mostrando por una parte el rezago que existe y por otra el esfuerzo por atender que realizan los juzgados.
- Las Causas Resueltas son porcentualmente excesivamente bajas; lo cual demuestra que si bien se atienden muchas causas, son pocas las que se concluyen y permiten la recuperación de escasos recursos estatales.
- Año que pasa se incrementan sustancialmente los procesos pendientes y los inconclusos.
- Año que pasa el número de causas que ingresan es mayor, lo cual conduce a buscar soluciones que permitan una mayor fluidez y eficacia en el tratamiento por parte de los juzgados.

3.1.4.1. Descripción general de los procesos iniciados en el año 2006 al 2007.

Causas Pendientes al 2006

De acuerdo a la nota de 14 de julio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló que en los 4 Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, se tienen 1.786 causas pendientes al 2006.

Causas nuevas ingresadas al 2006

De acuerdo a la nota de 14 de julio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló que de los 4 Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, se tienen 439 causas nuevas ingresadas al 2006.

Causas atendidas al 2006

De acuerdo a la nota de 14 de julio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló que de los 4 Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, se tienen 2.536 causas atendidas al 2006.

Causas resueltas al 2006

De acuerdo a la nota de 14 de julio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló que de los 4 Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, se tienen 288 causas resueltas al 2006.

Causas pendientes al 2007

De acuerdo a la nota de 14 de julio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló que de los 4 Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, se tienen 2.248 causas pendientes al 2007.

Causas pendientes al 2007

De acuerdo a la nota cite: CJ-DSJ-OF. 262/08 de 23 de junio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló lo siguiente:

Juzgado 1ro existen 504

Juzgado 2do existen 604

Juzgado 3ro existen 579

Juzgado 4to existen 708

Causas nuevas ingresadas al 2007

De acuerdo a la nota cite: CJ-DSJ-OF. 262/08 de 23 de junio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló lo siguiente:

Juzgado 1ro existen 230

Juzgado 2do existen 186

Juzgado 3ro existen 207

Juzgado 4to existen 186

Causas atendidas al 2007

De acuerdo a la nota cite: CJ-DSJ-OF. 262/08 de 23 de junio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló lo siguiente:

Juzgado 1ro existen 752

Juzgado 2do existen 979

Juzgado 3ro existen 808

Juzgado 4to existen 1.036

Causas resueltas al 2007

De acuerdo a la nota cite: CJ-DSJ-OF. 262/08 de 23 de junio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló lo siguiente:

Juzgado 1ro existen 78

Juzgado 2do existen 90

Juzgado 3ro existen 98

Juzgado 4to existen 69

Causas pendientes al 2008

De acuerdo a la nota cite: CJ-DSJ-OF. 262/08 de 23 de junio de 2008, emitida por el Dr. Hoover Arispe Nogales, Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura, señaló lo siguiente:

Juzgado 1ro existen 656

Juzgado 2do existen 889

Juzgado 3ro existen 710

Juzgado 4to existen 969

3.1.4.2 Conclusiones a las preguntas contenidas en las entrevistas realizadas a los 4 Jueces Coactivos Fiscales de la ciudad de La Paz.

Pregunta 1.- ¿Cuál es el tiempo promedio de duración de los procesos coactivos fiscales desde su inicio hasta la conclusión y de los concluidos durante las gestiones 2006 – 2007?

Conclusión.- Tomando en cuenta la institución sean estas Alcaldías, Ministerios y otras entidades públicas que dan inicio a la acción coactiva fiscal la tramitación de los mismos promedio **abarcaba más de un año** y considerando que los procesos coactivos fiscales ya no son de oficio si no a solicitud de partes su duración sería más. En la actualidad en estricta referencia a las gestiones 2006-2007 la tramitación dura aproximadamente ocho meses puntualizando que depende mucho de la institución demandante.

Pregunta 2.- ¿En el caso de que un proceso coactivo fiscal dure más del tiempo previsto en la normativa, señale cuales son las causas más frecuentes que originan el retraso durante las gestiones 2006 – 2007?

Conclusión.- Tomando en cuenta con carácter específico a las gestiones 2006-2007, el abandono de las entidades coactivantes, es decir la falta de seguimiento es determinante para que los procesos no concluyan en los plazos determinados por ley, suscitándose la prescripción en muchos casos.

Pregunta 3.- ¿Cuáles son los principales problemas procedimentales por los que atraviesan en los procesos coactivos fiscales (antes y/o después de la ejecutoria de la sentencia)?

Conclusión.- Si bien la materia coactivo fiscal cuenta con normas específicas sustantivamente por la Ley de Administración y Controles Gubernamentales, Ley N° 1178 y adjetiva con la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, ésta última en mucho de los casos se encuentra desactualizada y puntualizando que al no existir, procedimentalmente la prisión por deudas, además de haberse de haberse dejado sin efecto el arraigo, es indudablemente que en la especie en mucho de los trámites simplemente se concluyan con un Pliego de Cargo, al no contar con medios procedimentales que vayan más allá de la ejecución normativa sentada en un proceso.

Pregunta 4.- ¿Cuál sería para usted la forma de optimizar la recuperación del daño económico causado al estado de forma efectiva?

Conclusión.- Toda persona que opte a un cargo dentro de la función pública, debería otorgar garantías sean estas reales o personales dependiendo del tipo de labor en la entidad, puesto que en mucho de ellos involucra una determinada coactividad en cuanto al manejo de recursos.

Pregunta 5.- ¿Qué opina usted de que en la fase administrativa cuando se emita el informe preliminar, se formule a la unidad de auditoría interna o CGR disponer la anotación de los bienes inmuebles en derechos reales de forma gratuita de los coactivados?

Conclusión.- Es precisamente que todas las unidades de auditoría interna y la propia Contraloría General de la República la encargada de darle celeridad al procesos de control posterior hasta la culminación de los informes de auditoría sean estos internos o externos con la debida aprobación del Contralor General de la República, efectivizando de esta forma la labor jurisdiccional con la emisión de medidas precautorias, vale decir que mayor celeridad administrativa mayor efectividad judicial.³⁰

3.1.4.3 Gasto anual de los juzgados para la recuperación del daño económico causado al estado.

De acuerdo a información proporcionada por el Jefe de Servicios Judiciales del Consejo de la Judicatura La Paz, Dr. Hoover E. Arispe Nogales, señala que el salario mensual del personal de cada Juzgado Administrativo Fiscal y Tributario de la ciudad de La Paz, es el siguiente:

Juez - Bs7.400

Auditor - Bs4.350

³⁰ Entrevista julio de 2008.

Secretario - Bs2.550

Auxiliar - Bs1.200

Oficial de Diligencias - Bs800

TOTAL MENSUAL DE SUELDOS Y SALARIOS DE UN JUZGADO: Bs16.300

TOTAL ANUAL DE UNA JUZGADO: Bs.16.300 x 12 = Bs 195.600.-

TOTAL ANUAL DE 4 JUZGADOS: Bs. 195.600 x 4 = **Bs782.400.-**

De acuerdo a la nota cite: U.C.S. 105/2008 de 15 de julio de 2008, emitida por Freddy G. Maidana Fernández, Encargado de Compras y Suministros del Consejo de la Judicatura Distrito La Paz, señaló lo siguiente:

Gestión 2006

Gastos en servicios básico de agua Empresa Aguas del Illimani, anual de los cuatro Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, por el monto de Bs93.308,10.

Gastos en servicios básico de luz Electropaz, anual en los cuatro Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, por el monto de Bs20.091,50.

Gastos en servicios básico de teléfono Cotel, anual de los cuatro Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, por el monto de Bs7.231,34.

TOTAL GASTO ANUAL SERVICIOS BÁSICOS: **Bs120.630.-**

Gestión 2007

Gastos en servicios básico de agua Empresa Pública del Agua y Saneamiento S.A., anual de los cuatro Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, por el monto de Bs73.614,100.

Gastos en servicios básico de luz Electropaz, anual en los cuatro Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, por el monto de Bs18.693,50.

Gastos en servicios básico de teléfono Cotel, anual de los cuatro Juzgados Coactivos Fiscales y Tributario de la ciudad de La Paz, por el monto de Bs6.636,33.

TOTAL ANUAL SERVICIOS BASICOS: Bs98.943.-

3.1.4.4 De acuerdo al detalle de movimientos por oficina de material de insumos:

Gestión 2006

Juzgado 1ro Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs1.091.

Juzgado 2do Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs1.073.

Juzgado 3ro Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs4.269.

Juzgado 4to Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs 4.184.

TOTAL ANUAL 4 JUZGADOS INSUMOS: Bs10.617.-

Gestión 2007

Juzgado 1ro Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs3.278.

Juzgado 2do Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs3.117.

Juzgado 3ro Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs5.042.

Juzgado 4to Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el monto de Bs3.756.0

TOTAL ANUAL 4 JUZGADOS INSUMOS: Bs15.193.-

TOTAL GASTO GESTIÓN 2006 DE 4 JUZGADOS: Bs913.647

TOTAL GASTO GESTIÓN 2007 DE 4 JUZGADOS: Bs896.536

CONCLUSIONES:

1. Los gastos en que incurren los Juzgados Administrativos, Coactivos Fiscales y Tributarios son muy elevados; siendo el componente mayor del costo, los sueldos y salarios del personal.
2. Habiéndose resuelto la gestión 2006; un total de 288 causas; ello implica que el costo de cada causa resuelta, fue de: Bs3.172.-
3. Habiéndose resuelto la gestión 2007; un total de 335 causas; ello implica que el costo de cada causa resuelta, fue de: Bs2.676.-
4. Ambas sumas no nos dicen mucho debido a que no se cuenta con el monto recuperado en todas y cada una de las causas resueltas; pues si los montos fueran altos, es posible que el costo establecido se justifique; sin embargo en caso de que los montos fueran bajos, es posible que el gasto sea excesivo.

3.1.5. Identificación de patrones relevantes.-

Patrones:

1. Todos los procesos duran en su tramitación aproximadamente ocho (8) meses; este tiempo será en adelante superior, debido a que las causas ya no se tramitan de oficio sino a solicitud de partes.
2. Las demoras ocurren generalmente debido a que las entidades a las cuales se causó daño económico no le dan celeridad necesaria; llegando en algunos casos hasta la prescripción.
3. En muchos casos los trámites simplemente concluyen con el Pliego de Cargo, debido a que, al estar la ley desactualizada, no se cuentan con medios procedimentales que permitan ir más allá.

4. Los involucrados objeto de responsabilidad civil; en muchos casos no cuentan con bienes inmuebles o muebles sujetos a registros a los cuales recaer.
5. Del análisis de los casos, se establece que la mayor parte de las causas, se deben a acciones relacionadas con adquisiciones y contrataciones.

3.1.6. Análisis comparativo con la Legislación de otros países

La legislación comparada nos permitirá conocer como es el procedimiento de recuperación de recursos del Estado, ya sea por servidores públicos, personas particulares o jurídicas, se escogieron a los países de Chile, Colombia y España por el avance que tienen los mismos en dicha área, de acuerdo al siguiente detalle:

3.1.6.1.- Colombia

En Colombia existe el Proceso de Responsabilidad Fiscal que está regulado por la Ley N° 610 de 15 de agosto de 2000.

Este proceso es el conjunto de acciones administrativas que realiza las Contralorías con la finalidad de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y personas particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, causen por acción y omisión y en forma dolosa o culposa daño económico al Estado.

En este tipo de responsabilidad se garantiza el debido proceso y su trámite se lo efectúa en sujeción a los principios establecidos en la Constitución Política del Estado y en los contenidos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

A los servidores de la Contralorías que realizan las funciones de investigación o de indagación o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tiene la calidad de autoridad de policía judicial.

Emergente de la indagación, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, existiese daño económico al Estado o indicios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

Posteriormente, el funcionario encargado emitirá auto de imputación de responsabilidad fiscal siempre y cuando este demostrado el daño económico causado al Estado y existan indicios, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados, luego se notifica con el auto de imputación a los presuntos responsables para que estos en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación deberá presentar su defensa.

Una vez vencido el plazo, el funcionario competente ordenará mediante auto la práctica de pruebas en el plazo máximo de treinta (30) días.

Vencido el término el funcionario encargado tomará la decisión denominada fallo con o sin responsabilidad fiscal, dependiendo del caso, dentro del plazo de treinta (30) días.

Finalmente, en el caso de la existencia del fallo de responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el que hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor cuantía dependiendo del caso.

Diferencias.- Existen muchas diferencias, siendo las siguientes:

- En **Colombia** la determinación de la Responsabilidad Fiscal, se la realiza en primera instancia, dentro de un proceso que comprende actuaciones administrativas de la Contraloría, que finaliza con un fallo firme de responsabilidad fiscal, mismo que constituye en un título ejecutivo para instaurar un proceso a través de la

jurisdicción coactiva de las Contralorías, regido por los trámites de los procesos ejecutivos de mayor o menor cuantía.

Sin embargo, en **Bolivia** es diferente ya que se la determinación de la responsabilidad por daño causado al Estado valuable en dinero, nace a través de un informe de auditoría o dictamen emitido por la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado o Unidades de Auditoría Interna, que recomiendan la aplicación del artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal, los cuales deben ser aprobados por el Contralor, con la finalidad de que tengan fuerza coactiva para el inicio del proceso, que se rige por la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

- En **Colombia** una vez concluida la fase administrativa, la recuperación del daño económico causado al Estado se la realiza en la jurisdicción ordinaria, acudiendo al procedimiento utilizado para la tramitación de procesos ejecutivos.

En **Bolivia** concluido el proceso en la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado, la recuperación del daño económico causado al Estado, es en la vía jurisdiccional, ante el Juez Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario, el mismo que cuenta con un procedimiento especial (Procedimiento Coactivo Fiscal).

- En **Colombia** desde la fase administrativa se faculta a la Contraloría a decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables del daño económico causado al Estado.

Sin embargo, en **Bolivia** este tipo de medidas se aplica en la fase jurisdiccional.

- En **Colombia** el procedimiento dentro de la fase administrativa, los plazos están claramente establecidos, toda vez que a partir de conocido un hecho que causa daño

económico al Estado, existen tres (3) meses prorrogables hasta dos (2) meses para que se dicte el auto de imputación de responsabilidad fiscal, luego se notifica a los presuntos involucrados para que éstos en el plazo de diez (10) días asuman su defensa, vencido este plazo se abre término probatorio de treinta (30) días, practicadas las pruebas y vencido el término el funcionario encargado toma la decisión de fondo dentro de los treinta (30) días.

En **Bolivia**, no existe fase administrativa, los plazos que existen son en la fase jurisdiccional, dentro del Procedimiento Coactivo Fiscal. La Contraloría General del Estado cuenta con el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A, que establece que todo informe de auditoría que incluya hallazgos que puedan originar posibles responsabilidades debe estar sometido al proceso de aclaración, otorgándole un plazo de 10 días hábiles para la presentación de descargos.

Similitudes.- Existe poca similitud, como es lo relativo a la acción y omisión de los servidores públicos y particulares que existe en ambas legislaciones y también que ambas buscan el resarcimiento del daño económico causado al Estado.

En **Colombia** existen más **aspectos positivos que negativos** toda vez que tienen bien trabajado la fase administrativa y con relación fase jurisdiccional el procedimiento utilizado es el proceso ejecutivo, que tiene la característica de ser rápido en su tramitación.

3.1.6.2.- Chile

Esta Contraloría General de la República tiene como objetivos relacionados a su accionar de organismo controlador: a) La custodia de principio de legalidad o de juridicidad; b) La tutela del principio de probidad administrativa, y c) El resguardo del patrimonio público.

Esta Contraloría puede iniciar juicios de cuentas en contra de funcionarios o ex funcionarios cuando con motivo de la administración de los recursos entregados a su custodia han actuado ilegalmente, con dolo o negligencia, provocando daño al patrimonio público.

Este Juicio tiene por objeto que el Estado se resarza de los perjuicios que se hayan causado, situación que fluye del respectivo examen de cuentas o de las conclusiones de un sumario administrativo.

La demanda es denominada reparo y se deduce en contra de los inculpados, los que, por regla general, deben responder en forma solidaria. Esta acción caduca el plazo de un (1) año desde la entrega de la documentación respectiva.

Dentro del Sumario Administrativo, el Tribunal de Primera Instancia es el Subcontralor y en Segunda Instancia el Contralor General.

El fallo condenatorio se cumple mediante el descuento de remuneraciones o haciéndose efectivas las fianzas de fidelidad funcionaria o mediante un juicio ejecutivo seguido ante los Tribunales Ordinarios de Justicia conforme al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil.

Diferencias.- Corresponde señalar las siguientes:

- En **Chile** la determinación de la posible responsabilidad fiscal puede emerger no sólo de un informe de auditoría (examen de cuentas), sino también de un sumario administrativo.

En **Bolivia**, sólo los informes de auditoría establecen posibles indicios de responsabilidad civil.

- En **Chile** al proceso que se deduce contra los posibles responsables en fase administrativa, se lo conoce como demanda de reparo que es llevado por el Subcontralor como Tribunal de Primera Instancia y el Contralor General como Tribunal de Segunda Instancia.

En **Bolivia** el proceso que determina la responsabilidad civil se denomina Proceso Coactivo Fiscal y los órganos competentes para conocer los procesos están señalados en el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009 (Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional antes denominada LOPE) y son el Juez Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario (en primera instancia), las Salas Administrativas de las Cortes Superiores del Distrito (en segunda instancia) y las Salas Administrativas de la Corte Suprema de Justicia (recurso de casación).

- En **Chile** los procedimientos tienen una particularidad de que los fallos condenatorios se cumplen mediante el descuento de remuneraciones, haciendo efectivas las fianzas de fidelidad funcionaria o mediante un juicio ejecutivo seguido ante la justicia ordinaria conforme al procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil.

En **Bolivia** para el cumplimiento de la obligación esta previsto la suscripción de un convenio de pago o el remate de los bienes de los responsables.

Similitudes.- Existen pocas similitudes, entre ellas el hecho de que en los dos países la posible responsabilidad fluye de un examen de auditoría practicado por la Contraloría General de la República.

Aspectos negativos.- El hecho de que la Contraloría se constituye en juez y en parte en la determinación de responsabilidades, toda vez que la entidad controladora establece

responsabilidades en una auditoría y posteriormente las juzga mediante la demanda de reparo.

3.1.6.3.- España

En España existe el Tribunal de Cuentas que está regulado con la Ley N° 7/1988 de 5 de abril de 1988, esta normativa regula los procedimientos mediante el cual se realiza el enjuiciamiento de la responsabilidad contable, que incurren quienes tiene a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Al respecto, este procedimiento consiste en que una vez recibido el expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables en la Sección de Enjuiciamiento y turnado el procedimiento entre los consejeros adscritos a la misma, el Consejero adscritos a la misma, el Consejero de Cuentas a quien hubiere correspondido, o la Sala del Tribunal, en su caso, acordará en el siguiente día hábil y con la finalidad de que los legalmente habilitados para el mantenimiento u oposición a la pretensión de responsabilidad contable puedan comparecer en los autos apersonándose dentro del plazo de nueve (9) días, al anuncio mediante edictos de los hechos supuestamente motivadores de la responsabilidad contable.

En la misma providencia en que se acuerde la publicación de edictos se acordará igualmente el emplazamiento del Ministerio Fiscal, Letrado del Estado, representante legal de la Entidad del Sector Público perjudicada en el supuesto de que su representante no se halle a cargo del Servicio Jurídico del Estado y presuntos responsables, a fin de que, asimismo, comparezcan en autos apersonándose en forma dentro del plazo de nueve (9) días.

Posteriormente, contando con la publicación anteriormente prevenida y transcurrido el término de los emplazamientos, se hará traslado de pieza y demás actuaciones, o, en su caso, del expediente administrativo, al Letrado del Estado, al representante procesal de la

Entidad del sector público perjudicada, ya los demás comparecidos como parte autora para que, dentro del plazo común de veinte (20) días, deduzcan la demanda.

Una vez presentada la demanda, se hará traslado a las partes legitimadas como demandadas que hubieran comparecido, para que, dentro del plazo común de veinte días, la contesten.

Contestada la misma o, en su caso, transcurrido el plazo para hacerlo y evacuado el trámite de alegaciones por el Ministerio Fiscal, continuará el procedimiento por los trámites del Contencioso Administrativo Ordinario.

Una vez firme la Sentencia se procederá a su ejecución, de oficio o a instancia de parte, por el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia, en la forma establecida para el proceso civil.

Los aspectos que no se encuentren previstos en la Ley 7/1988, se observarán, en materia de procedimiento, recurso y forma de las disposiciones y actos de los órganos del Tribunal de Cuentas no adoptados en el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, en cuanto resulten aplicables, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Diferencias.- Existen muchas diferencias, correspondiendo señalar las siguientes:

- En **España** la determinación de la responsabilidad fiscal está a cargo de un solo órgano, el Tribunal de Cuentas, entidad que tiene como funciones la fiscalización de la actividad económica financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurrirán quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. Tiene dos funciones: fiscalizadora y jurisdiccional.

- En **Bolivia** en cambio se tiene dos órganos, la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado y Juzgado Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario que éste último es el encargado de determinar la responsabilidad.
- En **España** previo a la iniciación del enjuiciamiento, se necesita contar con un expediente declarativo de responsabilidades contables, elaborado por otra Sala del Tribunal de Cuentas.

En **Bolivia** es imprescindible contar con un informe de auditoría emitido por la Contraloría General del Estado actual Contraloría General del Estado y/o Unidades de Auditoría Interna que recomienden la aplicación del artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal, los mismos que deberán estar aprobados por el Contralor con la finalidad de que tengan fuerza coactiva.

- En **España** los órganos de la jurisdicción contable son los Consejeros de Cuentas y las Salas de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. A los primeros corresponde el conocimiento y fallo en primera instancia de las causas instauradas, por su parte las Salas del Tribunal conocen, en segunda instancia, de las apelaciones deducidas.

En **Bolivia** los órganos competentes están señalados en el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009 (Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional antes denominada LOPE) y son el Juez Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario (en primera instancia), las Salas Administrativas de las Cortes Superiores del Distrito (en segunda instancia) y las Salas Administrativas de la Corte Suprema de Justicia (recurso de casación)

- En **España** el procedimiento tiene una particularidad que el Tribunal mediante Edicto emplaza al Ministerio Fiscal, Letrado del Estado, representante legal de la entidad del sector público perjudicada en el supuesto de que su representación no se

halle a cargo del Servicio Jurídico del Estado y presuntos responsables, a fin de que, se apersonen y que los tres primeros de los citados, en el plazo de veinte (20) días, deduzcan la oportuna demanda (el Ministerio Público actúa tan sólo en último caso). En caso de que ninguno de los citados inicie la demanda, se archivan obrados.

En **Bolivia** la entidad afectada es la encargada de interponer la acción ante el Juez Competente.

- En **España** la tramitación está regida por lo previsto en el procedimiento de los procesos contenciosos administrativos ordinarios.

En **Bolivia** la tramitación se la realiza conforme a lo establecido en el Procedimiento Coactivo Fiscal.

Similitudes.- No existen similitudes entre ambas legislaciones.

Aspectos positivos.- Es que en España el Tribunal de Cuentas ejecuta por si mismo las resoluciones que dicta.

Resultados Generales:

- Existe poca similitud de nuestra legislación con la de los países investigados (Chile Colombia y España).
- En el caso de **Chile**, su legislación contempla a la Contraloría como Juez y Parte en los Procesos Coactivos Fiscales.
- En la legislación de **Colombia** el aspecto que más resalta, es que la fase administrativa está bien desarrollada con relación a la jurisdiccional.

- En el análisis comparativo realizado con la legislación de **España**, se pudo determinar que el Tribunal de Cuentas es el encargado de ejecutar por sí mismo, las resoluciones que emite; tiene muy poco parecido con nuestra legislación.

3.1.7. Identificación de las opciones de cambios y/o complementación.

- 1) Se aumenta como uno de los instrumentos con fuerza coactiva fiscal los Informes de Supervisión, aprobados por el Contralor General del Estado.
- 2) Se establece principios potestad judicial, impulso de oficio y el inquisitivo.
- 3) Se incorpora un mecanismo que garantice de manera eficaz la recuperación del daño económico causado al estado, otorgándole facultad a la Contraloría General del Estado para que en la fase preliminar realice medidas precautorias, la anotación preventiva no tendrá plazo de duración.
- 4) Se le otorga a la Contraloría General del Estado la facultad de poder registrar a los peritos, este perito estará sujeto a responsabilidad civil.
- 5) Se utiliza la terminología de monto del daño económico.
- 6) La Jueza o Juez Coactivo Fiscal podrá realizar medidas precautorias adicionales a la de la Contraloría General del Estado en la fase jurisdiccional.
- 7) Se otorga el plazo de veinticuatro horas para emitir la Nota de Cargo.
- 8) Se establece el plazo fatal de cinco días hábiles desde la citación legal con la Nota de Cargo y serán resueltas en sentencia, excepto las excepciones de Incompetencia, Falta de personería en el demandado y demandante y Litis pendencia, que deberán ser resueltas con carácter previo a la prosecución de la causa.
- 9) Cuando se conteste la demanda afirmativamente, la coactivada o coactivado y/o coactivadas o coactivados pagarán el daño económico causado al Estado sin interés.
- 10) No existirá prorroga para la presentación de descargo o justificaciones.

- 11) Se aumenta medios legales de pruebas, en el caso de la prueba documental tendrá valor pleno y las demás tendrán valor de indicio.
- 12) Se otorga el plazo de cinco días hábiles para que la Asesora Técnica o el Asesor Técnico emita Informe Técnico, en los casos de que exista documentación contable y valoración de la excepción de compensación.
- 13) El interés será del 3% anual y correrá desde el momento en que se ocasionó el daño económico a la entidad, los mismos serán calculados en base al monto establecido en la Nota de Cargo y las costas de acuerdo a la información realizada por Secretaría.
- 14) La sentencia podrá modificar el cargo de la siguiente manera: Mantenerlo, reducirlo o incrementar el monto del daño económico causado al Estado, con la debida fundamentación y pruebas, o dejarlo sin efecto.
- 15) Se establece procedimiento de remate.
- 16) La Secretaria o Secretario del Juzgado realizará la subasta.
- 17) Las publicaciones se realizarán en un periódico de circulación nacional conocido.
- 18) Se procedencia y trámite de los recursos de apelación en efecto suspensivo y devolutivo.
- 19) Se establece trámite del Recurso de Casación y clases en el fondo y forma.
- 20) No existirá la nulidad de los Informes de Auditoria.

CAPITULO CUARTO

ANTEPROYECTO DE LEY

4.1. Anteproyecto de Ley

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL

Exposición de motivos

Debido a los cambio que ha existido en nuestro país desde la vigencia de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal aprobado mediante el Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977, elevada a rango de Ley a través del artículo 52 de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales, es que existe la necesidad de contar con éste instrumento normativo que incorpora como mecanismo novedoso para la recuperación del daño económico causado al Estado, las medidas precautorias que realizará la Contraloría General del Estado en la fase preliminar pública o de oficio toda vez que podrá disponer la anotación preventiva de los bienes inmuebles, muebles sujetos a registro, acciones telefónicas y retención de fondos en cuentas bancarias, de cualquier persona que hubiera mantenido relación laboral o contractual con una entidad pública, no tendrá plazo de duración la anotación preventiva esto con la finalidad de reforzar la recuperación del daño económico en cualquier momento, esta es una de las atribuciones que se le otorgará a la Contraloría..

Asimismo, otra atribución más que tendrá la Contraloría General del Estado por la labor seria y responsable que cumple la misma, será la facultad de registrar a los peritos con el objeto que estos cumplan con un trabajo técnico adecuado, al momento de realizar la tasación de los bienes inmuebles o muebles sujetos a registros, en la etapa jurisdiccional.

Se establece que los principios constitucionales previstos en la disposición legal, deben ser siempre utilizados como fundamento de toda interpretación y su observancia es obligatoria, además de esta manera se evitará la retardación de justicia en el Juzgado Coactivo Fiscal.

De lo anteriormente mencionado, también se otorga un plazo de cinco días hábiles, a objeto de que la Asesora Técnica o el Asesor Técnico del Juzgado, emita informe técnico en los casos que existan documentos contables y valoración de la excepción de compensación, con la finalidad de que el Juez o Jueza Coactivo Fiscal, concluya el proceso dentro de los plazos establecidos y con el debido respaldo técnico que amerita.

Las pruebas que tendrán pleno valor serán las documentales y las que tendrán valor de indicio son las testificales, confesión, inspección judicial y peritaje, es decir para la primera se tomará en cuenta las presunciones iuris et de iure de pleno y absoluto derecho, presunción que no admite prueba en contrario, o dicho de otra forma, no es un valor consagrado, absoluto, sino que es un "juicio hipotético", que puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo. Las presunciones iuris et de iure en derecho son excepcionales. En algunos ordenamientos se les denomina presunciones de derecho.

Para las segundas se denomina presunciones leales, en Derecho, a una ficción legal a través de la cual se establece que un hecho se entiende probado. A través de la presunción, no es necesario proceder a la prueba del hecho que se presume. Esto favorece a una de las partes de un juicio (el que se beneficia de la presunción) que normalmente es el que se encuentra en una posición defensiva.

La necesidad de establecer presunciones va en lógica con la seguridad jurídica. Normalmente se establece que la persona que alega algo en un juicio debe probarlo, pero también se establecen presunciones específicas que derivan directamente de la ley. Algunas presunciones derivan de derechos fundamentales acogidos dentro de la norma y de la seguridad jurídica, En esos casos, traspasa la carga de la prueba a la otra parte, favoreciendo a la parte débil en caso de un posible litigio.

Hay que destacar la clara diferencia de las presunciones con la ficción jurídica, que es el nombre que recibe el procedimiento de la técnica jurídica mediante el cual, por ley, se toma por verdadero un hecho que no existe, o que podría existir, pero se desconoce, para fundamentar en él un derecho, que deja de ser ficción para conformar una realidad jurídica.

Es importante hacer notar que el Pliego de Cargo se constituye en un instrumento de conminatoria de pago, una vez que ha sido la sentencia ejecutoriada.

En esta normativa legal se garantiza a las coactivadas o coactivados el debido proceso en cada una de sus etapas, para cuyo efecto se desarrollo los recursos de apelación en el efecto suspensivo y devolutivo, asimismo el recurso de casación que podrá ser en el fondo o en la forma.

Por cuanto, la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL

DECRETA:

LEY DE PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

OBJETO Y PRINCIPIOS PROCESALES

ARTÍCULO 1.- (OBJETO)

La presente Ley tiene como objeto establecer mecanismos y procedimientos destinados a recuperar el daño económico causado al Estado valuable en dinero, cometido por los servidores públicos, personas naturales o jurídicas privadas, en el marco de la Constitución Política del Estado y disposiciones legales.

ARTÍCULO 2.- (PRINCIPIOS)

Los principios que rigen la presente Ley son los siguientes:

a) Potestad Judicial

La determinación de responsabilidad civil es una potestad exclusiva de la Jurisdicción Coactiva Fiscal, previo proceso que se sustanciará conforme al presente procedimiento, sólo a falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente las normas de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo.

b) Impulso de oficio

La administración de justicia está obligada a impulsar el proceso en cualquier instancia cuando la coactivada o coactivado y/o la coactivadas o coactivados han sido notificados, en los que medie el interés público.

c) Inquisitivo

La Jueza o Juez Coactivo Fiscal podrá solicitar a la coactivada o coactivado y/o la coactivadas o coactivados las pruebas adicionales que considere pertinente.

ARTÍCULO 3.- (ANOTACIÓN PREVENTIVA)

La Contraloría General del Estado a petición de una entidad pública o de oficio podrá disponer la anotación preventiva de los bienes inmuebles, muebles sujetos a registro, acciones telefónicas y retención de fondos en cuentas bancarias, de cualquier persona que hubiera mantenido relación laboral o contractual con una entidad pública. Dicha anotación preventiva no tendrán plazo de duración, siendo requisito indispensable la existencia de un Informe Preliminar de Auditoría o de Supervisión que justifique la petición.

ARTÍCULO 4.- (REGISTRO DE PERITO)

La Contraloría General del Estado llevará un registro de perito, a través del cual la Jueza o Juez Coactivo Fiscal, podrá nombrar para que realice el peritaje sobre tasación de bienes muebles sujetos registro o inmuebles, dentro de un proceso coactivo fiscal, en el caso de incumplimiento de sus funciones de peritajes estará sujeto a responsabilidad civil.

TITULO II
DEL PROCEDIMIENTO
CAPITULO II
INSTRUMENTOS CON FUERZA COACTIVA

ARTÍCULO 5.- (INSTRUMENTOS CON FUERZA COACTIVA FISCAL)

Constituyen instrumentos con fuerza coactiva suficiente para promover la acción-coactiva fiscal:

1. Los Informes emitidos por la Contraloría General del Estado o Unidades de Auditoría Interna y Dictamen de Indicios de Responsabilidad Civil, aprobados por el Contralor.
2. Los Informes emergentes de la Supervisión aprobados por el Contralor General del Estado.

CAPITULO III
DEL INICIO DEL PROCESO COACTIVO FISCAL

ARTÍCULO 6.- (DEMANDA)

La Demanda Coactiva Fiscal deberá ser presentada por escrito por la entidad pública donde se ocasiono el daño económico, a través de su Máxima Autoridad Ejecutiva, cumpliendo los requisitos siguientes:

1. La indicación de la Jueza o Juez Coactivo Fiscal ante quien se interpone;
2. Se señalará el monto del daño económico;
3. El indicará el nombre, domicilio y generales de Ley del coactivante o del representante legal si fuere persona jurídica;
4. El indicará el nombre, domicilio y generales de Ley del coactivado o del representante legal si fuere persona jurídica;
5. Los hechos, expuestos con claridad y precisión;
6. El derecho, expuesto sucintamente;
7. La petición establecida en términos claros y positivos;
8. Se adjuntará el instrumento coactivo que de mérito a la acción coactiva, individualizando la persona o personas demandadas;
9. Se solicitarán las medidas precautorias adicionales.

ARTÍCULO 7.- (EXCEPCIONES)

En el Procedimiento Coactivo Fiscal sólo serán admisibles las excepciones siguientes:

1. Incompetencia;
2. Falta de personería legítima en el demandado o en el demandante;

3. Litis pendencia;

4. Pago;

5. Cosa juzgada;

6. Compensación

ARTÍCULO 8.- (PRESENTACIÓN DE EXCEPCIONES)

Las excepciones señaladas en el artículo anterior deberán ser opuestas todas juntas dentro del término fatal de cinco días hábiles desde la citación legal con la Nota de Cargo y serán resueltas en sentencia, excepto las excepciones de Incompetencia, Falta de personería en el demandado o demandante y Litis pendencia, que deberán ser resueltas con carácter previo a la prosecución de la causa.

CAPITULO IV DE LA NOTA DE CARGO

ARTÍCULO 9.- (NOTA DE CARGO)

La Jueza o Juez Coactivo Fiscal expedirá la Nota de Cargo una vez presentada la demanda coactiva fiscal en el plazo de veinticuatro horas, disponiendo las medidas precautorias de bienes inmuebles, bienes muebles sujetos a registros, acciones telefónicas y retención de fondos en cuentas bancarias, solicitadas o que considere pertinente.

ARTÍCULO 10.- (NOTIFICACIÓN PERSONAL)

La notificación con la demanda y la nota de cargo se realizarán de forma personal o a su representante legal, se entregará copia de la demanda y providencia, indicando el lugar, fecha y hora firmando la coactivada o coactivado y/o las coactivadas o coactivados y la

Oficial o el Oficial de Diligencia. En el caso que la coactivada o coactivado y/o las coactivadas o coactivados no firmaren o estuviere imposibilitado, deberá constar en la diligencia con la presencia de un testigo.

ARTÍCULO 11.- (NOTIFICACIÓN POR CEDULÓN)

La notificación por cedula, corresponde cuando existe la representación de la Oficial o el Oficial de Diligencias y el certificado domiciliario de la coactivada o coactivado y/o las coactivadas o coactivados, emitido por la autoridad competente.

ARTÍCULO 12.- (NOTIFICACIÓN POR EDICTO)

Cuando no fuera posible la notificación personal o por cedula, previo juramento de desconocimiento de domicilio que presta la autoridad o representante legal de la entidad coactivante, se realizará la publicación por edicto por una sola vez, mediante un periódico de circulación nacional conocido.

ARTÍCULO 13.- (NOTIFICACIONES EN ESTRADOS JUDICIALES)

Todos los actuados posteriores a la citación con la demanda, incluyendo la Sentencia se realizarán en Secretaría del Juzgado.

ARTÍCULO 14.- (CONTESTACIÓN A LA DEMANDA)

- I. Notificado con la demanda y la Nota de Cargo, el coactivado o los coactivados podrá contestar a la misma en forma afirmativa o negativa.

- II. En caso de contestar en forma afirmativa la Jueza o Juez pronunciará Sentencia y sancionará al coactivado únicamente al pago del daño económico identificado sin intereses.

III. En caso de contestar en forma negativa, deberá sustentar la misma y presentar la documentación respaldatoria.

ARTÍCULO 15.- (PLAZO Y MEDIOS LEGALES DE PRUEBA)

- I. El plazo para presentación de descargos o justificativos, por parte de la coactivada o coactivado y/o las coactivadas o coactivados, será de veinte días hábiles.
- II. Serán admisibles los medios legales de prueba siguientes: Documentales, testificales, confesión, inspección judicial y peritaje, la primera tendrá valor pleno y las demás sólo tendrán valor de indicio.

ARTÍCULO 16.- (ASESORA TÉCNICA O ASESOR TÉCNICO)

Cuando existan auditorias que contengan documentos contables o excepción de compensación, la Jueza o Juez deberá remitir el expediente a la Asesora Técnica o el Asesor Técnico del Juzgado para que en el plazo de cinco días hábiles emita el Informe Técnico. Para el caso de la excepción de compensación deberá valorar que el bien mueble sujeto a registro o el inmueble sea del mismo valor que el monto del daño económico causado al Estado.

ARTÍCULO 17.- (INTERÉS ANUAL)

El interés será del 3% anual y correrá desde el momento en que se ocasionó el daño económico a la entidad, los mismos serán calculados en base al monto establecido en la Nota de Cargo y las costas de acuerdo a la información realizada por Secretaría.

CAPITULO V SENTENCIA Y PLIEGO DE CARGO

ARTÍCULO 18.- (SENTENCIA Y PLAZO)

I. Vencido el plazo para la presentación de descargos y justificativos, la Jueza o Juez Coactivo Fiscal dictará sentencia en el plazo de treinta días hábiles.

II. Procede el recurso de apelación y casación contra la sentencia.

ARTÍCULO 19.- (TIPO DE SENTENCIA)

En el Procedimiento Coactivo Fiscal la sentencia, podrá modificar el cargo de la siguiente manera: Mantenerlo, reducirlo o incrementar el monto del daño económico causado al Estado si existiesen fundamentos y pruebas, o en su caso dejarlo sin efecto.

ARTÍCULO 20.- (EJECUCIÓN DE SENTENCIA)

Ejecutoriada la Sentencia y no habiéndose efectuado el pago correspondiente se procederá al embargo de los bienes del coactivado o los coactivados.

ARTÍCULO 21.- (PLIEGO DE CARGO)

El Pliego de Cargo, constituye un instrumento de conminatoria de pago, que debe realizar el coactivado o los coactivados en el plazo de cinco días hábiles.

TITULO III PROCEDIMIENTO DEL REMATE CAPITULO VI REMATE

ARTÍCULO 22.- (REMATE)

Realizado el embargo, se fijará día y hora del remate en subasta pública, sobre la base del valor catastral actualizado, el trámite para la subasta de bienes muebles sujetos a registro o inmuebles se realizará de la forma siguiente:

1. La Jueza o Juez Coactivo Fiscal nombrará un perito para que realice la tasación;
2. Realizada la tasación, se fijará día y hora en el plazo de dos días hábiles, para la venta de los bienes muebles sujetos a registro o inmuebles, en remate basados en el informe del perito;
- 3.- La Secretaria o Secretario del Juzgado realizará la subasta;
3. Se ordenará si fuere posible la entrega de las cosas depositadas a la Secretaria o Secretario del Juzgado, a los efectos del remate;
4. En el caso de bienes inmuebles o muebles sujetos registro, se requerirá de la oficina respectiva un informe sobre las condiciones de dominio y gravámenes; de forma gratuita para la institución registradora;
5. Se dará a conocer el auto de señalamiento de remate a los acreedores que tuvieren registradas sus acreencias.

ARTÍCULO 23.- (AVISO DE REMATE)

- I. El aviso de señalamiento del remate contendrá los nombres del coactivante, coactivada, coactivado y/o coactivadas o coactivados y la Secretaria o Secretario del Juzgado, los bienes a rematarse y el lugar donde se efectuará.

- II. Se publicará una o dos veces, a criterio de la Jueza o Juez Coactivo Fiscal, con intervalo de tres días hábiles en un periódico de circulación nacional conocido.

ARTÍCULO 24.- (SUBASTA)

- I. El interesado antes o al momento de la subasta deberá depositar ante la Secretaria o Secretario del Juzgado el veinte por ciento de la base, mediante depósito judicial bancario.
- II. La adjudicación se la realizará al mejor postor, el cual deberá realizar el pago total del saldo dentro de tercero día hábil de efectuado el remate, también tendrá la obligación de constituir domicilio legal en el mismo acto.
- III. La Jueza o Juez Coactivo Fiscal aprobará el remate y ordenará se extienda la respectiva escritura pública de transferencia y protocolización.
- IV. Asimismo se levantarán las medidas precautorias realizadas por la Contraloría General del Estado y la Jueza o Juez Coactivo Fiscal.
- V. La subasta de varios inmuebles, se realizarán en diferentes fechas por orden de la Jueza o Juez Coactivo Fiscal, cuando no existieren postores la Secretaria o Secretario del Juzgado devolverá a la Jueza o Juez Coactivo Fiscal, quien señalará nuevo día y hora, con rebaja del veinte cuatro por ciento del valor de la base, en el caso de que el inmueble se encuentre en excelentes condiciones, sin embargo en el caso que este en mal estado o tenga antigüedad sólo se rebajará el cinco por ciento del valor del inmueble, publicándose el aviso por una sola vez con anticipación de cuatro días hábiles de la subasta, en un periódico de circulación nacional conocido.

ARTÍCULO 25.- (SERVIDORES DE APOYO JUDICIAL)

La Secretaria o Secretario del Juzgado, dentro de sus funciones realizará la subasta, podrá ser cambiado por circunstancias de enfermedad o vacación. El remate será efectuado por la Secretaria o Secretario del Juzgado no podrá delegar sus funciones.

TITULO IV
DE LOS RECURSOS
CAPITULO VII
APELACIÓN EN EFECTO SUSPENSIVO

ARTÍCULO 26.- (PROCEDENCIA Y TRÁMITE)

1. El recurso de apelación en efecto suspensivo procederá contra la sentencia dictada por la Jueza o Juez Coactivo Fiscal, en el plazo fatal y perentorio de tres días hábiles y correrá de momento a momento, suspende la competencia de la Jueza o Juez.
2. La Jueza o Juez Coactivo Fiscal, vencido el plazo, con o sin respuesta a los traslados, concede el recurso de apelación y dispone que dentro de las veinticuatro horas de la última notificación se remita el expediente al Tribunal Departamental de Justicia en su auxiliatura de las Salas Sociales.
3. Recibido el expediente en la Sala Social correspondiente se tendrá el plazo de cinco días hábiles para realizar el sorteo, asimismo se decretará la respectiva providencia de la radicatoria de la causa.
5. Las partes podrán presentar nueva documentación o pedir apertura de plazo probatorio dentro del plazo perentorio de tres días, computados desde la fecha de la providencia de radicatoria. El proceso se podrá devolver al inferior en el caso

de haberse concedido la apelación en el efecto suspensivo indebidamente siendo lo correcto en el efecto devolutivo, se ordenará corregir el error.

6. El Vocal de la Sala Social correspondiente podrá abrir plazo probatorio no mayor de veinte días hábiles, cuando las partes lo pidieren de común acuerdo. Asimismo podrá antes del decreto de autos disponer que se produzcan las pruebas que estimare convenientes.
7. Vencido el plazo o el probatorio que se hubiere abierto, el Vocal de la Sala Social correspondiente, decretará de oficio autos para la resolución, tendrá el plazo de doce días hábiles desde la radicatoria de la causa, para dictar el Auto de Vista.
8. El Auto de Vista deberá ajustarse sólo a los puntos resueltos por el inferior y que hubieren sido objeto de la apelación.

ARTÍCULO 27.- (RESOLUCIÓN Y COSTAS)

El Auto de Vista podrá ser resuelto de la siguiente manera: Confirmatorio total con costas en ambas instancias; confirmatorio parcial sin costas; revocatorio total o parcial sin costas, anulatorio o repositorio, con responsabilidad al inferior.

ARTÍCULO 28.- (NOTIFICACIÓN DEL AUTO DE VISTA)

Se notificará el Auto de Vista, a cada parte por turno, quedando el expediente a disposición, para que puedan interponer el recurso de casación, si fuere admisible. Las partes podrán pedir al Vocal de la Sala Social correspondiente las correcciones de cualquier error material, asimismo la aclaración de concepto oscuro sin alterar lo fundamental.

ARTÍCULO 29.- (EJECUTORIA DEL AUTO DE VISTA)

- I. Ejecutoriado el Auto de Vista se devolverá al expediente al Juzgado de origen, dentro de las veinticuatro horas.
- II. Se tendrá por inadmisibile, la presentación del recurso de casación toda vez que se encuentra ejecutoriado el Auto de Vista.

CAPITULO VIII

APELACIÓN EN EFECTO DEVOLUTIVO

ARTÍCULO 30.- (PROCEDENCIA DEL RECURSO)

- I. El recurso de apelación en efecto devolutivo procederá contra las decisiones de la Jueza o Juez Coactivo Fiscal, en el plazo fatal y perentorio de dos días hábiles y correrá de momento a momento, permite continuar la tramitación del proceso sin perjuicio del recurso.
- II. La Jueza o Juez Coactivo Fiscal señalará las piezas importantes que se elevarán en fotocopias debidamente legalizadas, a la Sala Social correspondiente, asimismo las partes podrán solicitar se aumenten otras piezas que consideren fundamentales.
- III. Si el apelante no realiza el pago de los gastos emergentes de las fotocopias y timbres, dentro del plazo de dos días hábiles a partir de la notificación con el auto de concesión del recurso, se declarará ejecutoriada la resolución apelada.
- IV. La Secretaria o Secretario del Juzgado dentro del plazo de veinticuatro horas remitirá a la auxiliatura de las Salas Sociales correspondiente, el expediente de las fotocopias debidamente legalizadas.
- V. Recibido el expediente en la Sala Social correspondiente se tendrá el plazo de dos días hábiles para realizar el sorteo, asimismo se decretará la respectiva

providencia de la radicatoria de la causa y deberá dictar la Resolución en el término de tres días hábiles desde la radicatoria de la causa.

CAPITULO IX

CASACIÓN

ARTÍCULO 31.- (RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO)

El recurso de casación en el fondo, procederá contra lo siguiente:

1. Cuando el Auto de Vista contenga interpretación errónea, vulneración o aplicación indebida de la ley.
2. Cuando existen disposiciones contradictorias.
3. Cuando en las pruebas existiere error de derecho o de hecho.

ARTÍCULO 32.- (RECURSO DE CASACIÓN EN LA FORMA)

El recurso de casación en la forma procede cuando se han vulnerado las formas esenciales del proceso y cuando el Auto de Vista hubiere sido dictado por:

1. El Vocal o Vocales incompetentes, contraviniendo lo dispuesto por ley.
2. Cuando la excusa o recusación del Vocal o Vocales estuviere pendiente o hubiere sido declarada legal por tribunal competente.
3. Cuando el Auto de Vista se pronuncia sobre otros puntos que no estaban establecidos en el recurso otorgando más de lo que pidieron.

5. En apelación desistida.
6. Por falta de alguna diligencia o trámite declarados esenciales, falta expresamente penada con nulidad por la ley.

ARTÍCULO 33.- (TRÁMITE DEL RECURSO DE CASACIÓN)

- 1 El recurso de casación deberá ser interpuesto en el plazo fatal y perentorio de ocho días hábiles y correrá de momento a momento, se concederá para invalidar un Auto Vista.
2. Este recurso debe ser presentado ante el Vocal de la Sala Social que dictó el Auto de Vista, deberá citar claramente y precisar, fundamentar la violación de las leyes.
3. Contendrán timbres de ley y papeleta de depósito judicial de acuerdo a ley.
4. Se correrá traslado a la otra parte del recurso de casación, para que conteste en el mismo plazo.
5. Se procederá a la concesión del recurso de casación mediante auto y se remitirá el expediente al Tribunal Supremo de Justicia, previa notificación de partes.
6. Los gastos de remisión correrán por la parte del recurrente, quien deberá realizarlo en el plazo de cinco días hábiles, caso contrario se declarará de oficio la caducidad del recurso y ejecutoria del Auto de Vista.

ARTÍCULO 34.- (NEGACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL RECURSO)

Se podrá negar la concesión del recurso de casación, por el Vocal de la Sala Social correspondiente y la declaratoria de la ejecutoria del Auto de Vista, en los casos siguientes:

1. Cuando se interpuso el recurso después de vencido el plazo.
2. Cuando no presenta el recurso de casación.

Artículo 35.- (AUTO SUPREMO)

El Magistrado de la Sala Social del Tribunal Supremo de Justicia deberá dictar el Auto Supremo, en el término de quince días hábiles desde la radicatoria de la causa.

ARTÍCULO 36.- (FORMAS DE RESOLUCIÓN)

El Magistrado de la Sala Social del Tribunal Supremo de Justicia resolverá el recurso de casación en alguna de las siguientes formas:

1. Declarándolo improcedente.
2. Declarándolo infundado.
3. Anulando obrados, con o sin reposición.
4. Casando el Auto de Vista.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA.- Los Juicios Coactivos Fiscales que se encuentren en actual sustanciación, serán tramitados con sujeción al anterior procedimiento, excepto cuando se declare nulidad de obrados hasta la Nota de Cargo, en cuyo caso se aplicarán las presentes disposiciones.

DISPOSICIONES ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS

PRIMERA.- Se abroga el Decreto Ley N° 14933 de 29 de septiembre de 1977, elevado a rango de ley mediante la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales.

SEGUNDA.- Se derogan los artículos 51 y 52 de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales.

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- En ningún caso procederá la nulidad de los Informes de Auditoría y la nulidad de obrados no afectará la citación con la demanda, excepto cuando la citación hubiera afectado el derecho a la defensa de la coactivada o coactivado y/o las coactivadas o coactivados, debiendo disponerse únicamente las medidas de saneamiento procesal que correspondan para la prosecución de la causa.

Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a los veinte días del mes de abril de dos mil once años.

Fdo. René Oscar Martínez Callahuanca, Andrés A. Villca Daza, Clementina Garnica Cruz.

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley del Estado Plurinacional de Bolivia.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veintinueve días del mes abril de dos mil once años.

FDO. EVO MORALES AYMA, Oscar Coca Antezana, Luis Alberto Arce Catacora, Nilda Copa Condori.

CAPÍTULO QUINTO

DEMOSTRACIÓN DE LA HIPÓTESIS

5.1. Consecuencias de la Variable Independiente.

5.1.1. Superación de Debilidades.

Las debilidades de la ley actual de Procedimiento Coactivo Fiscal, que fueron detectadas en el proceso de investigación; fueron las siguientes:

- a) Es una normativa antigua, no responde a los cambios que ha sufrido la administración pública.
- b) Tiene vacíos legales resultantes de las modificaciones y derogaciones.
- c) Debido a las modificaciones realizadas a la Ley actual, no se prevé ninguna garantía que permita la recuperación de un eventual daño económico al Estado de manera eficiente.

Al respecto, dichas debilidades fueron solucionadas de la siguiente manera:

- a) Con relación a este punto el Anteproyecto de Ley, será una nueva Ley.
- b) En este punto el Anteproyecto de Ley será completo.
- c) El Anteproyecto de Ley, consigna la anotación preventiva de bienes inmuebles, muebles sujetos a registro, acciones telefónicas y retención de fondos en cuentas bancarias, realizada por la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado, en la fase preliminar.

Por tanto y habiéndose superado en el anteproyecto de Ley fruto de la presente investigación, las debilidades detectadas en la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal; la Consecuencia “Superación de Debilidades” de la Variable Independiente, ES ACEPTADA.

5.1.2. Superación de los vacíos legales resultantes de las modificaciones y derogaciones

En el Anteproyecto de Ley los vacíos legales resultantes de las modificaciones y derogaciones han sido resueltos; toda vez que es una normativa completa.

Por tanto y habiéndose superado en el Anteproyecto de Ley fruto de la presente investigación, los vacíos legales **resultantes de las modificaciones y derogaciones**; la Consecuencia “Superación de los vacíos legales” de la Variable Independiente, ES ACEPTADA.

5.2. Consecuencias de la Variable Dependiente.

5.2.1. Recuperación de recursos del Estado de manera Eficiente.

Toda vez que existen en los Juzgados Coactivos mucho gasto en cuanto se refiere a honorarios, insumos y servicios básicos que fueron explicados y detallados en el Marco Práctico, el Anteproyecto de Ley propuesto en el presente trabajo, en sus artículos 14, 15, 17, 21, 23, 25, 28, 29, 32 y 34, consigna una reducción de plazos y establece plazos; lo cual implica una reducción importante del tiempo que duran los Procesos Coactivo Fiscales y en consecuencia una reducción sustancial de los costos citados líneas arriba; lo cual conlleva a la reducción del costo unitario de cada proceso a cifras más razonables.

Siendo la Eficiencia el logro de resultados con el menor costo de recursos y habiendo el Anteproyecto de Ley logrado una reducción importante de los mismos; la consecuencia de la Variable Dependiente “Recuperación de recursos del Estado de manera eficiente” ES ACEPTADA.

5.2.2. Recuperación de recursos del Estado de manera Eficaz.

En virtud a que en el Anteproyecto de Ley se incluyó el mecanismo para la recuperación del daño económico causado al Estado, a través de la anotación preventiva de los bienes inmuebles, muebles sujetos a registros, acciones telefónicas y retención de fondos en

cuentas bancarias, en la etapa preliminar la misma que estará a cargo de la Contraloría General de la República actual Contraloría General del Estado, situación no consignada en la Ley actual vigente y siendo la Eficacia el logro efectivo de resultados; el citado Anteproyecto garantiza el cumplimiento de la consecuencia de la Variable Dependiente “Recuperación de recursos del Estado de manera eficaz”; por tanto la misma ES ACEPTADA.

DOCIMACIA DE LA HIPOTESIS

VARIABLES	CONSECUENCIAS	ACEPTA	RECHAZA
VARIABLE INDEPENDIENTE			
Reformular la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal	Superación de las debilidades. Artículos 1 al 36.	✓	
	Superación de vacíos legales resultantes de las modificaciones y derogaciones de que fue objeto. Artículos 1 al 36.	✓	
VARIABLE DEPENDIENTE			
Recuperación de recursos del Estado por Responsabilidad	Recuperación de recursos del Estado de manera eficiente. Artículos 14, 15, 17,	✓	

Civil, de manera eficiente y eficaz.	21, 23, 25, 28, 29, 32 y 34.		
	Recuperación de recursos del Estado de manera eficaz. Artículo 3.	✓	

FÓRMULA DE LA DOCIMACÍA: $D = CA/CT * 100$

D = DOCIMACÍA

CA = CONSECUENCIAS ACEPTADAS = 5

CT = CONSECUENCIAS TOTALES = 5

$$D = 5/5 * 100$$

$$D = 100 \%$$

Habiéndose demostrado que el número de consecuencias aceptadas es superior a las rechazadas; en este caso en un 100 %; la hipótesis planteada **ES ACEPTADA.**

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES:

- 1) El Proceso Coactivo Fiscal es la base para la recuperación de las deudas con el Estado, cometidas por servidores públicos, personas naturales o jurídicas privadas y su ineficacia e ineficiencia, tiene consecuencias la falta de credibilidad de la población sobre la efectividad de la misma y el imperio de la justicia; asimismo en la economía del País; dado que los costos que demandan dichos procesos son muy elevados.

- 2) En el ámbito mundial, se tiene que la sociedad sufre una serie de cambios, ya sea por la tecnología, así como de las necesidades que tiene el hombre, estos cambios lo vemos en todos los campos, en el caso del derecho y especialmente del derecho administrativo, toda vez que es una ciencia dinámica; por tanto el Anteproyecto de Ley presentado se constituye en un esfuerzo por contribuir al perfeccionamiento de la Ley motivo del presente trabajo; cuyas debilidades, ineficiencia e ineficacia, resultantes de las modificaciones y derogaciones a la cual fue objeto, han sido superadas.

- 3) En nuestro país la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal a causado muchos problemas en cuanto a la recuperación de recursos del Estado, debido a la falta de actualización de dicha normativa que llene los vacíos legales; resultado de las modificaciones y derogaciones de varios de sus artículos, todos estos factores negativos que hacen, sin duda que se considere que toda norma es perfectible, que exista la necesidad de una regulación actualizada; es justamente la identificación de éste problema el que ha motivado la presente investigación, cuyo resultado ha demostrado la validez de la Hipótesis planteada.

- 4) Por la existencia de muchos actos y hechos de corrupción que hay en el sector público, en los diferentes niveles jerárquicos y en personas particulares, tenemos que entre el año 2006 a 2007, han ingresado 1.248 Juicios Coactivos Fiscales, solamente en la ciudad de La Paz; de los cuales solo fueron resueltos 623; quedando pendientes para la gestión 2006 un total de 2.248 y por la gestión 2007 un total de 3.254 Juicios; esta ineficiencia e ineficacia es gran medida atribuible a los aspectos negativos que fueron detallados con relación a la desactualizada Ley vigente.
- 5) La conclusión principal del trabajo de investigación es que la hipótesis planteada *“Reformular la actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, superando sus debilidades y vacíos legales; permitirá que el proceso de recuperación de los recursos del Estado por Responsabilidad Civil de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas privadas, sea, eficiente y eficaz”* ha sido aceptada; utilizándose para efectos de la demostración de su validez; la verificación de las consecuencias identificadas mediante la Docimacia.
- 6) La actual Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal es muy antigua, es decir ya no es adecuada para la realidad que vive nuestro país, por lo que la elaboración del Anteproyecto de Ley propuesto en la presente Tesis, es una contribución importante al proceso permanente de adecuación, modernización y perfeccionamiento que toda Ley debe merecer debido a los cambios permanentes que en nuestro país como en todo el mundo se viven.

RECOMENDACIONES:

- 1) El Anteproyecto de Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal elaborado, servirá de base para la formulación, al más breve plazo por las instancias pertinentes, del Proyecto Definitivo, el cual se traduzca en una Nueva Ley, que de seguridad a la población de que los daños económicos causados al Estado; serán recuperados con economía de recursos y en plazos razonables.
- 2) Las Leyes conexas deben a su vez merecer las modificaciones correspondientes, para ser totalmente concordantes con los cambios positivos introducidos en el Anteproyecto de Ley presentado, especialmente la normativa de la Contraloría, toda vez que se le aumenta dos atribuciones más.
- 3) Dada la vigencia de una Nueva Constitución Política del Estado; otras leyes como la que ha motivado la presente Tesis, también debieran ser objeto de estudios similares que permitan su adecuación y mejoren de este modo su efectividad.
- 4) Toda vez que existe una inmensa cantidad de causas no resueltas que se encuentran en los Juzgados Coactivos Fiscales; la aprobación de la Nueva ley debería ir acompañada de una primera etapa de atención y resolución de causas acumuladas; para luego ingresar en la normalidad de la aplicación de la nueva Ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Bolivia, Ley N° 1178 *de Administración y Control Gubernamentales*, de 20 de julio de 1990.
- Bolivia, *Ley del Sistema Control Fiscal*, de 20 de julio de 1990.
- Bolivia, Ley N° 2027 del *Estatuto del Funcionario Público*, de 27 de octubre de 1999.
- Bolivia, *Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública* de 3 de noviembre de 1992, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A.
- Bolivia, *Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República* de 22 de julio de 1992, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215.
- Bolivia, Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009.
- Bolivia, Código de Procedimiento Civil, se regirá desde el día 2 de abril de 1976.
- Bolivia, Decreto Supremo N° 20928 de 18 de julio de 1985.
- Bolivia, Instructivo N° 1/2007 de la Contraloría General de la República, de 14 de agosto de 2007.
- Bolivia, Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, aprobada mediante Decreto Ley N° 14933 de 29 de diciembre de 1977.
- Bolivia, *Manual de Técnicas Normativas*, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999.
- Bolivia, Ley N° 025 de 24 de junio de 2010, de Organización Judicial.
- Bustillos Ossio Teresa, *Introducción al Derecho Administrativo y la Administración Pública en Bolivia*, La Paz- Bolivia, Azul Editores, 2008.
- Colombia, *Ley N° 0610*.
- Curso de la Ley N° 1178
- Castellanos Trigo Gonzalo, *Procesos de Ejecución*, Tarija - Bolivia, Edit. Luis de Fuentes, 2005.

- Cabanellas de Torres Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires - Argentina, 1988.
- De Santo Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1ª edición, 1996.
- *Enciclopedia Jurídica OMEBA XXIII*, 1967.
- Escriche Joaquín, *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*, Edit. Bauret y Cia. Paris. 1985.
- Farrando Ismael, Martínez Patricia, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1996.
- Hernández Sampieri Roberto, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la Investigación*, México - D.F., MacGraw-Hill, 3º Edición, 2003.
- Justiniano Zegarra Verástegui, *4 Formas de Elaborar Tesis y Proyectos de Grado*, La Paz- Bolivia.
- Mostajo Machicado Max, *Introducción al Estudio del Derecho Procesal Especial y Administrativo*, La Paz- Bolivia, 1º Edición, 2006.
- Ossorio Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Ed. Heliasta S.R.L, Buenos Aires - Argentina, 1988.
- Poblete Oblitas Enrique, *Lecciones de Procedimiento Penal*, Ed. Juventud, 1976.
- San Miguel Rodríguez Erick, *Legislación administrativa en Bolivia*, La Paz- Bolivia, Azul Editores, 2004.
- Sandoval Gonzalez Raúl A., *Metodología y Técnicas de Investigación*, Oruro - Bolivia, 2º Edición, Latinas Editores, 1998.
- Trigo Ciro Félix, *Derecho Constitucional Boliviano*, Edit. Cruz del Sur, La Paz – Bolivia.
- Zambrana Sea Fernando, Claros Pinilla Marcelo, *Manual de Técnica Legislativa, Instrumento para la Construcción de Normas*, Comunidad de Derechos Humanos - CDH. Asociación de Instituciones de Promoción y Educación - AIPE.

- www.CONTRALORIA.CL.
- www.tribunalesdecuentas.org.ar.
- www.unmsm.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/glosario/indr.htm#10.