



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

# DICTAMEN GENERAL

Nº 1/2017

Interposición, tramitación y materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial como mecanismos para la ejecución de lo juzgado y reparación del daño causado al Estado.

EL ALTO - BOLIVIA  
2017

**PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

Dr. Pablo Menacho Diederich  
**Procurador General del Estado**

Dr. Ernesto Rossell Arteaga  
**Subprocurador de Defensa y  
Representación Legal del Estado**

Dra. Leny Érika Chávez Barrancos  
**Subprocuradora de  
Supervisión e Intervención**

Dr. Javier Fernando Moncada Cevallos  
**Subprocurador de Asesoramiento,  
Investigación y Producción Normativa**

EL ALTO, BOLIVIA  
2017

Distribución gratuita



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

# DICTAMEN GENERAL

## Nº 1/2017

Interposición, tramitación y materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial como mecanismos para la ejecución de lo juzgado y reparación del daño causado al Estado.





## TABLA DE CONTENIDO

I. COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DE DICTÁMENES GENERALES.....	6
II. ANTECEDENTES PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE DICTAMEN GENERAL.....	7
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LAS ACCIONES DE PRECAUTELA Y RESGUARDO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO .....	10
A. Consideraciones Generales sobre las Medidas Cautelares de Carácter Patrimonial .....	10
B. Aspectos específicos que las UUJJ deberán considerar para la solicitud de medidas cautelares de carácter patrimonial.....	16
1. <i>Medidas cautelares de carácter patrimonial en materia civil</i> .....	18
a) Oportunidad para la solicitud.....	20
b) Requisitos y procedencia .....	22
c) Competencia para el conocimiento, sustanciación y resolución .....	25
d) Cumplimiento y modificación.....	25
e) Medidas provisionales y anticipadas.....	27
f) Recursos y responsabilidades .....	29
g) Medidas cautelares específicas en materia civil .....	31
(1) <i>Anotación preventiva</i> .....	31
(2) <i>Embargo preventivo y secuestro</i> .....	32
(3) <i>Intervención judicial</i> .....	34
(4) <i>Inhibición de bienes</i> .....	36
(5) <i>Prohibiciones de innovar y contratar</i> .....	36
2. <i>Medidas cautelares de carácter patrimonial en materia coactiva fiscal</i> .....	37
3. <i>Medidas cautelares de carácter patrimonial en materia penal</i> .....	41
a) Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y no exigencia de contracautela .....	44
b) Hipoteca legal .....	45
c) Anotación preventiva .....	45
d) Incautación .....	47
e) Decomiso .....	50
f) Fianza.....	51
IV. DEBERES DE LAS UUJJ EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.....	54



## **DICTAMEN GENERAL N ° 1/2017**

Interposición, tramitación y materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial como mecanismos para la ejecución de lo juzgado y reparación del daño causado al Estado.

El Alto – Bolivia

1. El **Procurador General del Estado**, Pablo Menacho Diederich, en uso de sus atribuciones y funciones conferidas constitucional y legalmente, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre de 2017, dictamina:

## I. COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DE DICTÁMENES GENERALES

2. El 7 de febrero de 2009, la voluntad soberana de la Asamblea Constituyente a través de la Constitución Política del Estado (“CPE”) dio origen a un nuevo modelo de Estado que concibe a la Procuraduría General del Estado (“PGE”), como una institución de representación jurídica pública con la principal función de promover, precautelar y defender los intereses estatales<sup>1</sup>, cuya organización, estructura, finalidad y competencias están reguladas por la Ley N° 064 (“Ley 064”), de 5 de diciembre de 2010, de la Procuraduría General del Estado, modificada mediante Ley N° 768, de 15 de diciembre de 2015.
3. La PGE defiende judicial y extrajudicialmente los intereses del Estado, asumiendo su representación jurídica e interviniendo como sujeto procesal de pleno derecho en todas las acciones judiciales, extrajudiciales o administrativas en resguardo de la soberanía, los bienes del patrimonio e intereses del Estado<sup>2</sup>.
4. Los bienes del patrimonio del Estado gozan de protección constitucional, estableciéndose, por un lado, que los *“delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad”*<sup>3</sup> y, por otro, que *“No prescribirán las deudas*

---

1 Artículo 229 de la CPE.

2 Artículo 8, numeral 1, de la Ley N° 064.

3 Artículo 112 de la CPE.



por daños económicos causados al Estado”<sup>4</sup>. Consecuentemente, el resguardo y recuperación de los bienes del patrimonio del Estado es tarea de todos los servidores públicos.

5. Asimismo, la PGE tiene entre sus funciones la de emitir dictámenes, informes, recomendaciones y análisis jurídicos en el ámbito de su competencia<sup>5</sup>. La Procuradora o Procurador General del Estado tiene entre sus atribuciones<sup>6</sup>:

*“Dictaminar sobre las directrices generales que deberán seguir los abogados del Estado, en resguardo del interés nacional. Los dictámenes generales emitidos sobre esta materia serán vinculantes para los abogados del Estado, quienes excepcionalmente podrán apartarse de los mismos, bajo su responsabilidad y mediante observación fundada jurídicamente”.*

6. Consiguientemente, el Procurador General del Estado cuenta con plena competencia para emitir el presente Dictamen General, en resguardo de los intereses del Estado, con el fin de que todas las unidades jurídicas de las entidades y empresas de la Administración Pública (“UUJJ”) brinden un adecuado asesoramiento a sus Máximas Autoridades Ejecutivas (“MAE”), a objeto de precautelar y resguardar los bienes del patrimonio de sus instituciones y, en consecuencia, del propio Estado boliviano.

## **II. ANTECEDENTES PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE DICTÁMEN GENERAL**

7. La CPE establece como principales funciones del Estado boliviano, entre otras, las de constituir una sociedad justa y armoniosa,

---

4 Artículo 324 de la CPE.

5 Artículo 8, numeral 8, de la Ley N° 064.

6 Artículo 18, numeral 8, de la Ley N° 064.

cimentada en la descolonización, así como garantizar el bienestar y desarrollo de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades<sup>7</sup>. A objeto de lograr sus fines y objetivos, el Estado debe administrar<sup>8</sup> una serie de obras, bienes y servicios, a través de sus servidores públicos, cuya acción de administración muchas veces, por negligencia o dolo, puede resultar en un daño material.

8. En efecto, la Administración Pública, en su ámbito ejecutivo, además de perseguir fines sociales y de interés público, está destinada a la satisfacción de las necesidades de la población, que logra mediante la realización de actos<sup>9</sup> y contratos regidos, según corresponda, por el derecho público o privado, tal como señala Juan Alberto Martínez Bravo:

*“Una de las características principales de la Administración Pública, es su complejidad, configurada por la multiplicidad de operaciones que realiza en base a la significativa cantidad de planes, programas y proyectos trazados, en los que se invierte el mayor porcentaje del presupuesto de la nación. De allí, que para la ejecución de lo planificado y programado, la administración estatal se constituya en el principal adquirente de obras, bienes y servicios.”<sup>10</sup>*

---

7 Artículo 9, numerales 1 y 2, de la CPE.

8 MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. Derecho Administrativo Boliviano. Segunda edición. Editorial El País. Santa Cruz de la Sierra, 2010. Página 19. *“Podemos definir a la administración, como el conjunto de actividades humanas que con objetivos predeterminados persigue fines de servicio en beneficio de particulares o del colectivo social.”* (énfasis añadido)

9 MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. Derecho Administrativo Boliviano. Segunda edición. Editorial El País. Santa Cruz de la Sierra, 2010. Página 164. *“El profesor Roberto Dromi, define al acto administrativo ‘como toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa’”*

10 MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. Derecho Administrativo Boliviano. Segunda edición. Editorial El País. Santa Cruz de la Sierra, 2010. Página 189.

9. Esto resulta aún más relevante en la concepción del Estado Plurinacional de Bolivia, que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico<sup>11</sup>. Esto implica en términos económicos, bajo el actual texto constitucional, que el Estado no solo conduzca, controle y dirija los procesos de planificación de la economía y de la producción de ciertos bienes y servicios económicos<sup>12</sup>, sino que también participe activamente en la economía<sup>13</sup>. Como señaló, al respecto, el ex Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Luis Alberto Arce Catacora<sup>14</sup>:

*“Uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento y éxito del modelo [de Economía Plural] es la participación activa del Estado en la economía. En efecto, en el nuevo modelo el Estado asume nuevos roles como el de inversionista, productor, industrializador, banquero, redistribuidor, entre otros necesarios, siendo el principal instrumento para el ejercicio de estos roles la inversión pública.” (énfasis añadido)*

10. Esto ha generado, en los últimos años, una intensificación en la realización y ejecución de actos y contratos de la Administración Pública para la construcción de obras, la producción de bienes y la prestación de servicios, con fines de interés público y para la satisfacción de necesidades colectivas, mediante la utilización de recursos provenientes del Tesoro General de la Nación.
11. Cuando dichos actos y contratos, son ejecutados de forma negligente o dolosa por parte de servidores públicos, o por terceros encargados de la construcción de obras, producción de bienes

---

11 Artículo 1 de la CPE.

12 Artículo 316, numerales 1 al 3, de la CPE.

13 Artículo 316, numeral 4, de la CPE.

14 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Memoria de la Economía Boliviana 2014. Presentación. Página 19.

determinados o prestación de servicios, existe la posibilidad que se genere un daño material a los bienes del patrimonio del Estado.

12. En este escenario, emerge la necesidad de recuperar el daño causado propiciando el ejercicio del derecho de *tutela judicial efectiva* por parte de las entidades y empresas de la Administración Pública. El derecho de *tutela judicial efectiva*, en conexión con el debido proceso, tiene como una de sus finalidades garantizar la ejecución de la sentencia y se encuentra inserto entre las garantías jurisdiccionales establecidas por la CPE:

*“Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.”<sup>15</sup>*

13. A objeto de garantizar el derecho de *tutela judicial efectiva* para la recuperación del daño causado a los bienes del patrimonio del Estado, surge la necesidad de emitir un Dictamen General relativo a la interposición, tramitación y materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial como mecanismos a través de los cuales los abogados de las UUJJ de la Administración Pública ejecuten lo juzgado y se repare el daño causado al Estado.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LAS ACCIONES DE PRECAUTELA Y RESGUARDO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

#### A. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁCTER PATRIMONIAL

14. Citando al profesor Darío Benavente, Mario Rojas Rodríguez<sup>16</sup> señala que las medidas cautelares “[s]on todas aquellas disposiciones

---

15 Artículo 115, parágrafo I, de la CPE.

16 ROJAS RODRÍGUEZ, Mario. Las Medidas Precautorias. Editorial Escuela Tipográfica Salesiana. 1965. Página 29.

que tienen por objeto asegurar el resultado de la acción”<sup>17</sup>. En efecto, las medidas cautelares son mecanismos procesales destinados a garantizar el resultado de un proceso y asegurar el cumplimiento de la sentencia, evitando la frustración del derecho del solicitante derivado de la duración del mismo<sup>18</sup>. Como señala Rojas Rodríguez, citando a Piero Calamandrei:

*“Calamandrei se detiene a considerar el interés específico que justifica la dictación de cualquiera de las medidas cautelares y dice: ‘Este interés surge siempre de la existencia de un peligro de daño jurídico, derivado del retardo de una providencia jurisdiccional definitiva.’”*<sup>19</sup>

15. Las medidas cautelares<sup>20</sup> consolidan una previsión respecto a las resultas futuras de los procesos judiciales y, en el caso de las UUJJ, deben ser interpuestas oportunamente velando por los intereses estatales.
16. La doctrina otorga a este tipo de medidas una variedad de denominaciones, como ser: medidas de seguridad, precautorias, provisionales, preventivas y cautelares. Si bien, no es relevante la denominación que se otorgue a este tipo de medidas, es

17 BENAVENTE, Darío. Derecho Procesal. Juicio Ordinario. Recursos Procesales. Tomo II. Apuntes tomados por Rubén Celis R. Editorial Universitaria S.A. Santiago, 1950. Página 97.

18 MARTÍNEZ, Botos. Medidas Cautelares. Editorial Universidad. Buenos Aires, 1990. Página 27-29.

19 ROJAS RODRÍGUEZ, Mario. Las Medidas Precautorias. Editorial Escuela Tipográfica Salesiana. 1965. Página 15.

20 Sección III, Fundamentos jurídicos del fallo, Subsección III.3.2., Sobre las medidas precautorias, de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0229/2017-S3, de 24 de marzo. *“Las medidas precautorias tienen por finalidad “...asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia” (art. 169); y, que: ‘(...) Para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al titular de los bienes, el juez podrá limitar la medida precautoria solicitada o disponer otra diferente, según la importancia del derecho que se intentare proteger’ (art. 170.” (SCP 030/2015-S2 de 3 de junio)“.*

importante aclarar que, en la nomenclatura boliviana, tanto en materia civil (Código Procesal Civil, Artículo 310 y siguientes) como penal (Código de Procedimiento Penal, Artículo 252 y siguientes), se adopta la denominación de medidas cautelares, distinguiéndose en materia penal las *medidas cautelares de carácter personal* de las *medidas cautelares de carácter real*. Para efectos del presente Dictamen General, cuando se aborde el tema de medidas cautelares en materia penal, nos referiremos únicamente a aquellas de carácter real o patrimonial.

17. En derecho procesal boliviano y conforme al entendimiento establecido en la jurisprudencia constitucional, en términos generales, las características de las medidas cautelares son las siguientes<sup>21</sup>:
- 1) Son excepcionales y cuando existe duda sobre su aplicación se debe aplicar lo más favorable a la persona (*principio pro homine*);
  - 2) Son proporcionales, porque deben estar en adecuada relación con el hecho que se imputa o con lo que se busca garantizar (*principio de razonabilidad*);
  - 3) Son instrumentales, pues no tienen una finalidad en sí mismas, sino que son adoptadas exclusivamente en el marco de un proceso principal;
  - 4) Son revisables o apelables y, por tanto, modificables, pues su imposición responde a una determinada situación de hecho, existente al momento de su adopción, la que podría variar a lo largo del proceso, obligando a su modificación o terminación;

---

21 Sección III, *Fundamentos jurídicos del fallo*, subsección III.2.1., *Características de las medidas cautelares*, de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0011/2013, de 3 de enero.

- 5) Son *temporales*<sup>22</sup>, pues solo pueden ser adoptadas en tanto se mantenga la situación de hecho que dio origen a su imposición o esté pendiente el proceso principal. En tal sentido, las medidas cautelares son provisionales y tienen una duración limitada en el tiempo; y
  - 6) Son eminentemente *jurisdiccionales*, puesto que, aunque podría ser impuesta por una autoridad competente distinta, su mantenimiento, modificación o revocación se encuentra reservada exclusivamente a los jueces.
18. En cuanto a la finalidad que persiguen, en el marco de las características señaladas precedentemente, las medidas cautelares tienden a que se ejecute lo juzgado y, finalmente, se repare el daño causado<sup>23</sup>. Respecto del fundamento constitucional sobre el objeto y finalidad de las medidas cautelares, siguiendo a la jurisprudencia constitucional boliviana, se tiene lo siguiente<sup>24</sup>:

---

22 Sección III, *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.3., Análisis del caso concreto, de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0602/2017-S3, de 26 de junio. “(...) el pedido de la entidad accionante respecto a la aplicación de medidas precautorias debió ser debidamente atendido por las autoridades judiciales, considerando que *precisamente por el carácter de provisionalidad que estas revisten pueden ser revisadas, modificadas*; al no haberse pronunciado sobre el incidente de nulidad que tenía por finalidad la modificación de las medidas precautorias los Vocales demandados desconocieron la provisionalidad de dichas medidas vulnerando así el derecho al debido proceso”. (énfasis añadido)

23 Artículo 252 del Código de Procedimiento Penal. “Sin perjuicio de la hipoteca legal establecida por el artículo 90 del Código Penal, las medidas cautelares de carácter real serán dispuestas por el juez del proceso a petición de parte, para garantizar la reparación del daño y los perjuicios, así como el pago de costas o multas, a cuyo efecto se podrá solicitar el embargo de la fianza siempre que se trate de bienes propios del imputado.” (énfasis añadido)

Artículo 311, parágrafo II, del Código Procesal Civil. “Las medidas cautelares se ordenará cuando la autoridad judicial estime que son indispensables para la protección del derecho, siempre que exista peligro de perjuicio o frustración del mismo por la demora del proceso.” (énfasis añadido)

24 Sección III., *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.6., Examen de constitucionalidad, de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0011/2013, de 3 de

*“(...) se concluye que las medidas cautelares -reales (que también comprende a la hipoteca legal, secuestro y retención) o personales-, tienen un fundamento constitucional, que es la efectividad de la justicia o tutela judicial efectiva, al constituirse en instrumentos necesarios para garantizar la eficacia de la función jurisdiccional, dado que no es suficiente que la decisión o resolución, sea meramente declarativa de un derecho, sino que debe ante todo ser posible de ejecutarse y reparar el daño provocado; para dicho fin, las medidas cautelares son el medio o mecanismo a través del cual se ejecute lo juzgado y finalmente se repare el daño causado... Entonces, bajo la comprensión que desde el inicio del proceso hasta la emisión de la sentencia o fallo, transcurre cierto tiempo, resulta necesario que el Estado a través del órgano jurisdiccional, asegure o garantice la efectividad de la sentencia, que se logrará a través de la adopción de medidas cautelares -personales o reales- como instrumentos coadyuvantes.” (énfasis añadido)*

19. Conforme a lo señalado hasta aquí, la principal labor de las UUIJ respecto a las medidas cautelares será la de garantizar la *tutela judicial efectiva*<sup>25</sup> de los derechos, intereses y bienes del patrimonio del Estado, logrando la materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial<sup>26</sup> respecto de su contraparte procesal<sup>27</sup>, a

---

enero.

- 25 El principio de tutela judicial efectiva está inserto en las garantías jurisdiccionales establecidas en la CPE, al señalar en su artículo 115, parágrafo I, que toda persona será protegida efectivamente por los jueces y tribunales.
- 26 CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI. 31ª Edición revisada, actualizada y ampliada. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 2009. A efectos del presente Dictamen General se utiliza la palabra patrimonio o derechos patrimoniales en su acepción de bienes propios y derechos, adquiridos personalmente por cualquier título.
- 27 CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. 31ª Edición revisada, actualizada y ampliada. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 2009. “Suele decirse así en algunos países americanos por “parte contrario” en pleito.”



objeto que la decisión o resolución judicial obtenida a favor de la entidad o empresa pública, no sea un mero instrumento declarativo de uno o varios derechos, sino, que la misma sea efectivamente ejecutable y permita la reparación del daño provocado al Estado.

20. Las medidas cautelares mayormente conocidas en la doctrina, por citar las más relevantes, son las siguientes: el depósito, la prohibición de innovar, la anotación preventiva, el embargo, el secuestro, la intervención, la hipoteca legal, la incautación y la retención. Asimismo, según la forma en que estén legisladas, encontramos *medidas cautelares nominadas*, es decir, las específicamente nombradas o expresamente recogidas por la legislación vigente, y *medidas cautelares genéricas o innominadas*, es decir, las que el juez o tribunal puede disponer, según las estime indispensables e idóneas, para la finalidad cautelar.
21. Respecto al momento de su interposición, las medidas cautelares, independientemente de la forma que adopten, pueden ser tramitadas antes, durante o después del proceso principal.
22. En ese sentido, dada la heterogeneidad de las medidas cautelares y el momento en que las mismas pueden ser solicitadas o impuestas, no es posible someter todas a un trámite común. A continuación, se analizan los aspectos genéricos y específicos de las medidas cautelares en materia civil, penal y coactiva fiscal, que las UUJJ deberán considerar para la solicitud, otorgación y ejecución de medidas cautelares de carácter patrimonial.

#### **B. ASPECTOS ESPECÍFICOS QUE LAS UUJJ DEBERÁN CONSIDERAR PARA LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁCTER PATRIMONIAL**

23. Las UUJJ tienen el deber de asegurar que las medidas cautelares no sean estériles sino, por el contrario, ejecutadas con celeridad

y diligencia<sup>28</sup>. A dicho efecto, los abogados de las UUJJ deberán prever, respecto a las medidas cautelares, que éstas:

- a) Sean *solicitadas* tan pronto como se pueda cuantificar el posible daño al Estado;
- b) Se *materialicen* y *ejecuten* de forma diligente, con la finalidad de recuperar el daño patrimonial causado al Estado;
- c) Estén *debidamente fundamentadas*<sup>29</sup>, precisadas y circunstanciadas para su interposición, sin obviar ningún hecho con relevancia jurídica y guardando estrecha relación con el objeto procesal de la pretensión principal;
- d) Sean objeto de *pronunciamiento expreso* de las autoridades judiciales, en el marco de los argumentos jurídicos y medios probatorios, con la posibilidad de impugnar e incluso acudir a la jurisdicción constitucional;
- e) Sean *precisas* en cuanto a la cuantía patrimonial en litigio<sup>30</sup>, cuidando que los bienes objeto de medidas cautelares cubran, en todos los casos, el monto del litigio principal;

---

28 Artículo 4 del Reglamento del Proceso de Evaluación al Ejercicio de Acciones Jurídicas y de Defensa, aprobado mediante Resolución Procuradurial N° 081/2017, de 2 de mayo. "**Diligencia.**- Es la acción idónea y oportuna, en cumplimiento de la normativa aplicable, que realizan las y los abogados de la unidad jurídica o la instancia a cargo de procesos sustanciados ante autoridades jurisdiccionales."

29 La *debida fundamentación jurídica* estriba en la idónea interposición de medidas cautelares de carácter patrimonial, realizando la correcta subsunción del hecho al derecho, en función de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina legal aplicables.

30 Los abogados de las UUJJ podrán, a tal efecto, recomendar a la MAE la utilización de los medios idóneos que sean necesarios, incluyendo, pero no limitado a, informes de expertos, peritajes, valuaciones, auditorías, entre otros.

- f) Sean objeto del debido *impulso procesal*<sup>31</sup>, mediante solicitudes oportunas de pronunciamientos judiciales o fiscales; y,
  - g) Sean objeto de interposición de *recursos de impugnación*<sup>32</sup>, a cuyo efecto las UUJJ deberán cumplir oportunamente los requisitos procesales exigidos para cada recurso, con la debida expresión de agravios e invocación del precedente contradictorio, según corresponda.
24. Adicionalmente, los abogados de las UUJJ deberán, antes del inicio o durante la sustanciación de un proceso judicial en materia civil, penal o coactiva fiscal, solicitar información sobre la propiedad de bienes, acciones o derechos sujetos a registro de la contraparte procesal, a los diferentes registros, incluyendo, pero no limitado a, los siguientes:
- 1) Registro de Derechos Reales (Órgano Judicial)<sup>33</sup>, incluyendo la Oficina Distrital de Derechos Reales en la jurisdicción de la entidad o empresa pública;
  - 2) Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI);
  - 3) Registros municipales de la propiedad u otros bienes sujetos a registro<sup>34</sup>;

---

31 Se entiende *impulso procesal*, para efectos del presente Dictamen General, el fenómeno en virtud del cual se asegura la continuidad de los actos procesales y su dirección hacia el fallo definitivo.

32 Los abogados de las UUJJ deberán, a tal efecto, hacer uso de los medios de impugnación disponibles para obtener que se rectifiquen cualesquier errores cometidos en las decisiones judiciales que impongan, revoquen o modifiquen medidas cautelares, ya sea por la aplicación equivocada de la normativa aplicable o por inobservancia de las formas procesales.

33 Consejo de la Magistratura – Dirección Nacional de Derechos Reales.

34 Por ejemplo, el Registro Catastral, el Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT) u otros.

- 4) Unidad Operativa de Transito; y,
- 5) Otros registros públicos o privados, en caso de otros bienes, acciones o derechos sujetos a registro.

## 1. Medidas cautelares de carácter patrimonial en materia civil

25. Las medidas cautelares en el proceso civil están destinadas específicamente a la protección de los derechos en controversia, siempre que exista peligro de perjuicio o frustración del mismo por la demora del proceso, es decir, frente a la posibilidad que, durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial del derecho, éste pudiera sufrir (i) un perjuicio inminente o (ii) un perjuicio irreparable.
26. El Código Procesal Civil reconoce las *medidas cautelares genéricas*<sup>35</sup>, es decir, aquellas que, según las circunstancias, el juez considere sean “*las más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia.*” Asimismo, establece *medidas cautelares específicas o nominadas* de carácter patrimonial, como ser<sup>36</sup>:
  - 1) Anotación preventiva, que tiene por objeto asegurar la publicidad de los procesos relativos a bienes inmuebles, para conocimiento de posibles terceros adquirentes del bien en litigio. Esta medida cautelar no impide la libre disposición del bien<sup>37</sup>;
  - 2) Embargo preventivo y secuestro, que afecta e inmoviliza los bienes que son, o serán, objeto de la litis, a fin de asegurar la ejecución

---

35 Artículo 324 del Código Procesal Civil.

36 Capítulo Tercero, Medidas cautelares específicas, del Código Procesal Civil.

37 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 797.

efectiva de la potencial sentencia en el marco de un proceso judicial.<sup>38</sup>

- 3) *Intervención judicial*, por la cual, una persona designada por el juez, en calidad de auxiliar externo de éste, interfiere en la actividad económica de una persona física o jurídica, sea para asegurar la ejecución forzada o para impedir que se produzcan alteraciones en el estado de los bienes.<sup>39</sup>;
- 4) *Inhibición de bienes*, que implica la interdicción de vender o gravar un bien inmueble de propiedad del deudor, ya sea al momento de anotarse la medida o que sea adquirido con posterioridad<sup>40</sup>; y,
- 5) *Prohibiciones de innovar y contratar*. Surgen frente a la posibilidad que las medidas cautelares señaladas precedentemente no sean suficiente, para que una de las partes se abstenga de alterar, en tanto dure el proceso, la situación de hecho o de derecho existente en un momento determinado<sup>41</sup>.

La prohibición de contratar, por su parte, asegura que una de las partes se abstenga de celebrar contratos para ceder, arrendar o enajenar a un tercero determinados bienes, otorgando publicidad a dicha prohibición<sup>42</sup>.

---

38 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 781.

39 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 791.

40 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 789.

41 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 798.

42 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 800.

27. A continuación, se efectuará una revisión del proceso cautelar en materia civil (artículos 310 a 323 del Código Procesal Civil), sobre la oportunidad, los requisitos y procedencia para la petición de medidas cautelares, la competencia para resolver dicha petición, así como su resolución, cumplimiento y modificación, para luego ingresar al análisis de las medidas cautelares específicas establecidas por la norma adjetiva civil.

#### a) Oportunidad para la solicitud

28. La norma procesal civil, en su artículo 310, establece que las medidas cautelares podrán solicitarse (i) antes de la demanda o (ii) durante la sustanciación del proceso<sup>43</sup>. Esto motivará que los abogados de las UUJJ evalúen el momento oportuno en que deberán solicitar la medida cautelar respectiva.
29. Si bien la solicitud de medidas cautelares durante la sustanciación del proceso principal no plantea mayores inconvenientes, cuando la medida cautelar sea solicitada antes de la interposición de la demanda, es decir, como medida preparatoria de demanda, se deberá tomar en cuenta que la misma<sup>44</sup>:
- a) “Caducará de pleno derecho” si no se llega a presentar la demanda principal dentro de los treinta (30) días siguientes de habérsela ejecutado; y,
  - b) De suceder esta situación, la autoridad judicial de oficio dispondrá el levantamiento de la medida “condenándose a la parte demandante, si hubiere lugar, al pago de daños, perjuicios y costas”.
30. Lo señalado deberá ser considerado por los abogados de las UUJJ al momento de analizar la pertinencia o no de solicitar una medida

43 Artículo 110 del Código Procesal Civil.

44 Artículo 310, parágrafo II, del Código Procesal Civil.

cautelar antes de la presentación de la demanda, quienes deberán asegurar, por un lado, que concurren todos los elementos fácticos, jurídicos y probatorios para promover la demanda principal y, por otro, proseguir con la acción hasta la materialización efectiva de la medida cautelar solicitada.

31. En caso que se solicite una medida cautelar antes de la demanda y que ésta última no sea presentada en el referido plazo de treinta (30) días hábiles, cualquier pago de daños, perjuicios u otros en contra del Estado, será responsabilidad de los abogados de las UUJJ.
32. Respecto a la solicitud de medidas cautelares durante la sustanciación del proceso, los directores o responsables de las UUJJ deberán evaluar, desde el momento que asumen el cargo, todos los procesos judiciales a su cargo a objeto de verificar si fueron o no solicitadas las medidas cautelares pertinentes y, en su caso, requerir aquellas que aún no estuviesen dispuestas. En el mismo sentido, los directores jurídicos, o la instancia a cargo de los procesos, deberán realizar relevamiento de todos los procesos para efectuar un análisis exhaustivo sobre las medidas cautelares, a efecto de determinar su aplicación, efectividad o pertinencia.

#### **b) Requisitos y procedencia**

33. La solicitud de medidas cautelares debe ser (i) fundamentada y determinada en cuanto a (ii) la medida solicitada y (iii) el alcance de la misma. El Código Procesal Civil, respecto a los requisitos y procedencia de las medidas cautelares establece lo siguiente<sup>45</sup>:
  - 1) La petición de medidas cautelares contendrá el fundamento de hecho de la medida;

---

45 Artículo 311, parágrafo I, del Código Procesal Civil.

- 2) La petición de medidas cautelares contendrá la determinación de la medida y sus alcances.
34. El requisito respecto a que la petición deba contener el fundamento de hecho de la medida cautelar, se refiere al elemento fáctico, a la circunstancia específica, que da lugar a la solicitud. Como se observó en las características de las medidas cautelares, la nota de temporalidad hace referencia a que las mismas se adoptan o se mantienen mientras la situación de hecho que dio origen a su imposición siga existiendo.
35. Esta situación de hecho, a efectos de la solicitud de la medida cautelar, debiera implicar o representar<sup>46</sup>:
  - 1) Peligro de perjuicio del derecho. El perjuicio no es otro que el daño que se pueda causar a los intereses patrimoniales, por lo que está, en este caso, íntimamente ligado al concepto de *daño material*<sup>47</sup> al Estado;
  - 2) Peligro de frustración del proceso. La frustración del proceso privaría al Estado de la reparación esperada del *daño material* inferido.
36. En ambos casos, el peligro debe tener carácter *inminente* o *irreparable*<sup>48</sup>. Por un lado, la *inminencia* consiste en la proximidad o cercanía de un acontecimiento que, de materializarse, potencialmente perjudicaría el derecho o frustraría el proceso. En

46 Artículo 311, parágrafo II, del Código Procesal Civil.

47 CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI. 31ª Edición revisada, actualizada y ampliada. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 2009. "El que recae sobre cosas u objetos perceptibles por los sentidos. El perjuicio patrimonial fácilmente apreciable; como la mora en un pago, en que se resarce abonando el interés legal del dinero."

48 Artículo 324 del Código Procesal Civil.



ese sentido, se deberá demostrar la urgencia de la situación, ante el riesgo de que la potencial amenaza pueda materializarse. Por otro lado, la *irreparabilidad* consiste en el grado extremo de afectación irreversible que podría darse sobre los derechos o el proceso. En ese sentido, se deberá probar que el derecho o el proceso podrían ser afectados de tal manera que no sean susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

37. Para la solicitud de la medida cautelar, es importante observar lo siguiente<sup>49</sup>:
  - a) La verosimilitud del derecho (que sea demostrable);
  - b) El peligro en la demora (que sea urgente);
  - c) La posibilidad jurídica (que sea ejecutable); y
  - d) La proporcionalidad de la medida (que sea razonable).
38. Bajo estos cuatro (4) criterios o estándares legales, además de lo señalado en los párrafos 34 y 35 *ut supra*, las solicitudes de medidas cautelares de carácter patrimonial en materia civil, que sean presentadas por los abogados de la UUJJ, deberán observar los siguientes criterios:
  - 1) Ser objetivas, es decir, que la solicitud de medidas cautelares debe estar fundada en una situación de hecho, material y susceptible de ser probada, que dé lugar a su imposición o esté sujeta al proceso principal;
  - 2) Estar razonablemente justificadas, es decir, bajo el imperio de las reglas de la sana crítica racional y de forma coherente con los antecedentes del caso;

---

49 Artículo 320 del Código Procesal Civil.

- 3) Ser necesarias, es decir, que la solicitud de medidas cautelares debe permitir a la autoridad judicial compulsar las medidas solicitadas con los hechos reputados como potencialmente perjudiciales del derecho pretendido o de frustración procesal.
  - 4) Ser idóneas, es decir, que las medidas cautelares solicitadas deben ser las pertinentes para que desaparezcan todas las circunstancias de hecho que dieron lugar a su solicitud;
  - 5) Ser taxativas, es decir, que la solicitud de medidas cautelares se debe circunscribir exclusivamente a los antecedentes del caso y a las circunstancias de hecho que dieron lugar a su solicitud, precisándose la o las medidas a ser solicitadas y el alcance, material y temporal, que debieran tener las mismas; y,
  - 6) Guardar la debida proporcionalidad, es decir, que debe existir una relación de correspondencia entre la medida cautelar solicitada y el potencial perjuicio del derecho o la frustración del proceso invocados.
39. Los abogados de las UUJJ necesariamente y bajo responsabilidad, deberán observar que las medidas cautelares solicitadas cumplan con los criterios o estándares legales descritos, que son aplicables *mutatis mutandis* a las materias penal y coactiva fiscal, desde su interposición hasta su cumplimiento efectivo, velando por el respeto del mandato contenido en el artículo 115, parágrafo I, de la CPE.

### c) Competencia para el conocimiento, sustanciación y resolución

40. Bajo la norma procesal civil, son competentes para conocer, resolver y disponer la aplicación y ejecución de medidas cautelares de carácter patrimonial, las autoridades judiciales que deban

conocer la demanda principal, es decir, los juzgados públicos en materia civil y comercial<sup>50</sup>.

41. Respecto a la competencia de las autoridades judiciales para la disposición de medidas cautelares, a efecto de evitar errores futuros o dilaciones innecesarias por impericia, los abogados de las UUJJ deberán observar lo siguiente:
  - 1) Que la autoridad judicial ante la que se presente la solicitud de medidas cautelares sea la competente para conocer y disponer las mismas;
  - 2) Que si, por razones ajenas a los abogados de las UUJJ, la medida hubiese sido ordenada por una *“autoridad judicial incompetente”*, se deberá asegurar que la medida sea dictada conforme a lo dispuesto en el Código Procesal Civil<sup>51</sup>, a efectos de su validez, requiriendo a la autoridad judicial que remita los antecedentes a la autoridad competente de manera inmediata.

#### **d) Cumplimiento y modificación**

42. Las medidas cautelares subsistirán mientras duren las circunstancias que las determinaron, por lo que la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, tiene la potestad de *“disponer su modificación, sustitución o cese, en razón de la mejor protección de los derechos.”*<sup>52</sup> En previsión a la potencial aplicación de dichas disposiciones, los abogados de las UUJJ deberán:
  - 1) Hacer un adecuado seguimiento a los procesos judiciales;

---

50 Artículo 69 de la Ley N° 69, de 25 de junio de 2010.

51 Artículo 313 del Código Procesal Civil.

52 Artículo 314, parágrafo II, del Código Procesal Civil.

- 2) Evaluar, de manera periódica si las circunstancias de hecho que dieron lugar a la imposición de las medidas cautelares subsisten o no; y
  - 3) De la evaluación anterior, ejercitar oportunamente las acciones jurídicas que correspondan.
43. Lo señalado, permitirá una adecuada defensa por parte de los abogados de las UUJ, en resguardo de los bienes del patrimonio del Estado, evitando que se cause un perjuicio a los derechos estatales, asegurando provisionalmente la decisión judicial sobre el fondo, es decir, la ejecutabilidad de la sentencia.
44. Asimismo, los abogados de las UUJJ deberán analizar y tomar en cuenta, respecto a la solicitud de medidas cautelares, lo siguiente:
- a) En primer lugar, la disposición u otorgación de medidas cautelares tiene carácter *ex parte*, es decir, no se requiere de la concurrencia de la otra parte para que la misma pueda ser ordenada;
  - b) En segundo lugar, de forma coherente con lo anterior, los incidentes u observaciones que pudiesen ser planteados por la parte cautelada no impiden la ejecución de la medida<sup>53</sup>; y,
  - c) En tercer lugar, las medidas cautelares podrán ordenarse bajo responsabilidad de la parte solicitante, sin necesidad de dar caución o lo que comúnmente se conoce como *contracautela*, excepto cuando se trate de intervención judicial y en los casos señalados por Ley<sup>54</sup>.
45. Conforme a lo analizado, la admisión o rechazo de las medidas cautelares por parte de la autoridad judicial, se realizará (i)

53 Artículo 315, párrafo I, del Código Procesal Civil.

54 Artículo 320 del Código Procesal Civil.

de la valoración de la prueba ofrecida y (ii) con la debida fundamentación de la resolución. Esto hace alusión, por un lado, al carácter *objetivo* con el que deberá cumplir la solicitud de medidas cautelares, es decir, estar fundada en una situación de hecho, material y susceptible de ser probada, y, por otro lado, al *grado razonable de justificación* que deberá tener la misma, bajo las reglas de la sana crítica razonable, de forma coherente con los antecedentes del caso.

46. Si bien lo señalado precedentemente no afecta el carácter revisable o apelable y, por tanto, modificable, de las medidas cautelares, los abogados de las UUJJ deberán asegurar, de manera *inmediata y efectiva*, la ejecución de la medida cautelar ordenada. Esto toda vez que, la parte cautelada deberá ser notificada con la medida en un plazo de tres (3) días computable desde el momento de la ejecución<sup>55</sup>, en caso de que no hubiese tenido conocimiento de la misma al momento de que ello suceda.

#### e) Medidas provisionales y anticipadas

47. Los abogados de las UUJJ deberán tomar en cuenta la facultad de la autoridad judicial competente para (i) disponer las *medidas provisionales*<sup>56</sup> que correspondan o (ii) anticipar la realización de determinadas *diligencias*<sup>57</sup>, a objeto de<sup>58</sup>:

- 1) Evitar que se cause al Estado un perjuicio grave o de difícil reparación; o

55 Artículo 315, párrafo II, del Código Procesal Civil.

56 Al igual que las medidas cautelares, se refiere a otro tipo de medidas de carácter temporal e inmediato que la autoridad judicial competente podrá disponer en el marco de un proceso judicial, de manera provisional.

57 Se refiere a la tramitación, cumplimiento o ejecución de alguna medida dispuesta por la autoridad judicial competente, en el marco del proceso judicial.

58 Esto, en conexión con los párrafos 34 a 36 del presente Dictamen General.

- 2) Asegurar provisionalmente la decisión sobre el fondo.
48. Para ello, los abogados de las UJJ podrán solicitar a la autoridad judicial competente, el remate de bienes que se hubieren embargado o que se encontraren sometidos a medidas cautelares, y el consiguiente depósito judicial del producto<sup>59</sup>, debiendo probar razonablemente que dichos bienes<sup>60</sup>:
- 1) Corren el riesgo de perecer;
  - 2) Corren el riesgo de deteriorarse;
  - 3) Corren el riesgo de depreciarse o desvalorizarse; o
  - 4) Su conservación podría imponer perjuicios o gastos desproporcionados a su valor.
49. En tal sentido y en el marco de la eficiencia y economía procesal, los abogados de las UJJ deberán recurrir a los medios de prueba eficaces, idóneos y suficientes, incluyendo informes de expertos, peritajes, valuaciones, auditorías u otros, a objeto que la autoridad judicial correspondiente pueda valorar positivamente la solicitud de remate de los bienes que se hubieren embargado o que, de manera general, se encontraren sometidos a medidas cautelares.
50. Finalmente, los abogados de las UJJ deberán, por un lado, pedir la ampliación, mejora o sustitución de la medida cautelar cuando, de manera objetiva y demostrable, se considere que las mismas han dejado de cumplir adecuadamente la función de garantía<sup>61</sup> y, por otro lado, en el marco de la proporcionalidad y razonabilidad, solicitar una medida que garantice suficientemente el derecho

59 Artículo 316, párrafo III, del Código Procesal Civil.

60 Artículo 316, párrafo II, del Código Procesal Civil.

61 Artículo 321, párrafo I, del Código Procesal Civil.

de su entidad o empresa pública, cuando el afectado solicite el cambio de la medida cautelar por otra menos perjudicial<sup>62</sup>.

#### f) Recursos y responsabilidades

51. La resolución que admite o deniega una medida cautelar u ordena su sustitución o modificación por otra, puede ser impugnada por vía de apelación en *efecto devolutivo*<sup>63</sup>.
52. Sobre el particular, los abogados de las UUJJ deben considerar lo dispuesto por la norma adjetiva civil respecto a la *apelación*<sup>64</sup>, recurso ordinario que deberá ser interpuesto contra las resoluciones judiciales que admitan, denieguen o modifiquen una medida cautelar, causando agravio a los derechos, intereses o bienes del patrimonio del Estado. Mediante el recurso de apelación, los abogados de las UUJJ podrán solicitar a la autoridad judicial competente que modifique, revoque, deje sin efecto o anule una medida cautelar<sup>65</sup>.
53. En la interposición del recurso de apelación, los abogados de las UUJJ deberán asegurarse que se aplique el principio de prohibición

62 Artículo 321, párrafo II, del Código Procesal Civil.

63 Artículo 322 del Código Procesal Civil.

CAMACHO, Azula. Manual de Derecho Procesal. Tomo I: Teoría General del Proceso. Undécima edición. Editorial Temis S.A. Bogotá, 2016. Página 395-397. *“El recurso de apelación –que es desarrollo del principio de las dos instancias– se interpone ante el mismo funcionario que profiere la decisión y se tramita y decide por su superior jerárquico, con el fin de obtener que la revoque, modifique o adicione. La apelación –como lo anota Guasp– es un recurso que se lleva al superior inmediato jerárquico o una alzada a mayor juez. Por tal razón suele utilizarse también el término de alzada para distinguir esta clase de impugnación. (...)*

*En el efecto devolutivo el funcionario de primera instancia no pierde la competencia, pues continúa dándole trámite al proceso y cumple lo decidido en la providencia recurrida. La apelación en esta modalidad se surte sobre copias que se compulsan con ese fin.”*

64 Artículo 252, numeral 2, del Código Procesal Civil.

65 Artículo 256 del Código Procesal Civil.

de la *reformatio in peius*, es decir, que el tribunal superior que resuelva la apelación no haga más gravosa la situación del Estado, siguiendo los siguientes criterios:

- 1) Señalando con claridad y precisión los agravios causados por la resolución judicial apelada; y,
  - 2) Dejando de lado los aspectos favorables de la resolución judicial apelada.
54. Adicionalmente, conforme a lo establecido para el *efecto devolutivo* del recurso de apelación<sup>66</sup>, los abogados de las UUJJ deberán cumplir con las siguientes responsabilidades:
- 1) Identificar las piezas procesales estrictamente necesarias para la tramitación del recurso que deberán ser fotocopias y legalizadas para su remisión al tribunal superior;
  - 2) Cumplir en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas con el pago de gastos para las referidas fotocopias legalizadas, bajo corresponsabilidad del director o responsable de la UUJJ<sup>67</sup>.

### g) Medidas cautelares específicas en materia civil

55. Habiendo establecido los aspectos genéricos de las medidas cautelares en materia civil, a continuación, se hará una revisión sobre los aspectos relevantes, criterios y responsabilidades de los abogados de las UUJJ en la solicitud y ejecución de las medidas cautelares específicas establecidas por el Código Procesal Civil:

<sup>66</sup> Artículo 259, numeral 2, del Código Procesal Civil.

<sup>67</sup> Los abogados de la UUJJ de las entidades y empresas de la Administración Pública, deberán cerciorarse que se cuente con los necesarios recursos presupuestarios para las contingencias judiciales, con el fin de garantizar la efectiva defensa de los intereses del Estado.



### (1) Anotación preventiva

56. Conforme al Código Procesal Civil, esta forma de medida cautelar, procede sobre *“derechos de propiedad de bienes inmuebles o muebles sujetos a registro cuando la pretensión tenga por finalidad la constitución, modificación o extinción de un derecho real, o cualquier forma de desmembración del derecho mediante sentencia.”*<sup>68</sup> Asimismo, la anotación preventiva, en cuanto medida cautelar *“constituye un acto de publicidad y no impide a su titular el ejercicio del contenido de su derecho, ni otorga al que obtuvo la preferencia.”*<sup>69</sup>
57. En tal sentido, los abogados de las UUIJ deberán, antes de iniciar un proceso civil o durante la sustanciación de uno ya iniciado, solicitar información sobre la propiedad o no de bienes inmuebles o muebles sujetos a registro de la contraparte procesal, conforme a lo señalado en el párrafo 24 *ut supra*.
58. En conocimiento de la información completa y detallada de los bienes inmuebles y muebles sujetos a registro de propiedad de la contraparte procesal, es decir, entre otros, su (i) identificación, (ii) situación, (iii) número de matrícula o (iv) datos de registro<sup>70</sup>, los abogados de la UUIJ procederán a solicitar ante la autoridad judicial competente, la medida cautelar de anotación preventiva, demostrando objetivamente la circunstancia de hecho que da lugar a su petición, así como la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida, que asegure la protección de los intereses, derechos y bienes del patrimonio del Estado, así como de los fines del proceso, frente a posibles riesgos de carácter inminente e irreparable.

68 Artículo 325, párrafo I, del Código Procesal Civil.

69 Artículo 325, párrafo II, del Código Procesal Civil.

70 Artículo 325, párrafo III, del Código Procesal Civil.

59. La anotación preventiva será solicitada por los abogados de las UUJJ a objeto de dar publicidad a la litigiosidad que recae sobre el bien inmueble o mueble sujeto a registro respectivo. No obstante, la solicitud de anotación preventiva podrá ser solicitada con carácter *subsidiario* a la solicitud de otras medidas cautelares de mayor efectividad.

## **(2) Embargo preventivo y secuestro**

60. Los abogados de las UUJJ procederán a solicitar ante la autoridad judicial competente, la medida cautelar de embargo preventivo para que se ejecute lo juzgado y se repare el daño causado al Estado, frente a posibles riesgos de carácter inminente e irreparable, cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias<sup>71</sup>:
- 1) La persona que hubiere causado el daño fuera extranjera o, aun siendo boliviano, no tuviere domicilio en territorio nacional;
  - 2) El daño derive de un contrato suscrito entre el Estado y la persona que hubiere causado el daño;
  - 3) La persona que hubiere causado el daño hubiese cancelado, retirado, o de alguna otra manera hecho inejecutables las garantías otorgadas a favor de la entidad o empresa de la Administración Pública o dichas garantías, por vencimiento o cualquier otro motivo, ya no sean ejecutables;
  - 4) La entidad o empresa de la Administración Pública cuente con prueba documental sobre su derecho patrimonial; o
  - 5) La entidad o empresa de la Administración Pública reclame, de forma objetiva y demostrable, el cumplimiento o ejecución de un contrato.

---

71 Artículo 326, parágrafo I, del Código Procesal Civil.

61. Los abogados de las UUIJ, en caso de ser concedido el embargo preventivo por la autoridad competente, deberán evaluar si<sup>72</sup>:
  - 1) El bien asegura por sí solo o no el derecho pretendido;
  - 2) Es necesaria o no la guarda o conservación del bien por parte de la entidad o empresa de la Administración Pública para asegurar el resultado de la sentencia; o
  - 3) Si la persona que hubiere causado el daño ofrece o no los bienes para su descargo.
62. En caso que, de la evaluación resulte que (i) el bien no asegura por sí solo el derecho pretendido, (ii) es necesaria la guarda o conservación del bien por parte de la entidad o empresa de la Administración Pública para asegurar el resultado de la sentencia o (iii) la persona que hubiere causado el daño no ofrece los bienes para su descargo, los abogados de las UUIJ deberán solicitar el secuestro<sup>73</sup> de los bienes muebles o semovientes, identificando tanto a la institución o empresa de la Administración Pública como al servidor público que debieran ser designados como depositarios, asumiendo las respectivas responsabilidades conforme a Ley<sup>74</sup>.

### (3) Intervención judicial

63. Conforme al Código Procesal Civil la autoridad judicial competente puede, a pedido de un socio o copropietario, ordenar

---

72 Artículo 326, parágrafo II, del Código Procesal Civil.

73 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 786. *“En sentido estricto, denominase secuestro a la medida cautelar en cuya virtud se desapodera a una persona de un bien sobre el cual se litiga o se ha de litigar, o de un documento necesario para deducir una pretensión procesal.”*

74 Artículo 326, parágrafo III, del Código Procesal Civil.

la “*intervención con facultades de administración o sin ellas*”<sup>75</sup>. A efectos de la solicitud de una medida cautelar de intervención judicial, los abogados de las UUJJ deberán probar, de forma objetiva y razonable, que los *actos* u *omisiones* de los administradores o poseedores de los bienes de la sociedad o copropiedad:

- 1) Pudieren ocasionar grave perjuicio<sup>76</sup>; o
  - 2) Pusieren en peligro las actividades propias de la sociedad o de la copropiedad.
64. Los abogados de las UUJJ, bajo ciertas circunstancias y respecto a ciertos bienes, deberán verificar la existencia o no de un *interés legítimo* en la sociedad o copropiedad, a objeto de solicitar la designación (i) de un interventor informante<sup>77</sup> o (ii) de un interventor recaudador<sup>78</sup>, con la finalidad que informen sobre el estado de los bienes objeto del proceso o actividades desarrolladas por el interventor con facultades de administración (artículo 329, párrafo I, del Código Procesal Civil) o recauden el producto de la parte embargada, respectivamente.
65. En ambos casos, los abogados de las UUJJ deberán asegurarse de que<sup>79</sup>:
- a) La designación recaiga en una persona idónea;
  - b) La resolución que ordene la medida cautelar de intervención establezca de forma clara y precisa las funciones del interventor;

75 Artículo 329, párrafo I, del Código Procesal Civil.

76 Esto, en conexión con los párrafos 34 a 36 del presente Dictamen General.

77 Artículo 330, numeral 1, del Código Procesal Civil.

78 Artículo 330, numeral 2, del Código Procesal Civil.

79 Artículos 331 a 334 del Código Procesal Civil.

- c) La resolución que ordene la medida cautelar de intervención establezca el plazo de la intervención y las condiciones que debieran cumplirse para una posible prórroga;
- d) El interventor cumpla debidamente con las obligaciones y responsabilidades establecidas en el artículo 332 del Código Procesal Civil;
- e) La entidad o empresa de la Administración Pública a la que pertenecen cuente con los recursos necesarios, a objeto de cubrir el honorario fijado por la autoridad judicial para el interventor; y,
- f) El interventor sea removido en caso de: (i) no cumplir las funciones para las cuales fue designado o no sea idóneo para las mismas; (ii) sea negligente, a tal extremo que comprometa el interés de las partes y la conservación de bien o bienes; o (iii) incurra en abuso en el ejercicio de sus funciones.

#### **(4) Inhibición de bienes**

66. Esta medida cautelar permite que la autoridad judicial disponga la inhibición de vender o gravar los bienes por parte de la contraparte procesal<sup>80</sup>. La medida cautelar de inhibición de bienes será solicitada por los abogados de las UUJJ en todos los casos en que hubiere lugar al embargo, y adicionalmente:
- 1) Si este no pudiese hacerse efectivo por no conocerse los bienes del deudor; o
  - 2) Por no cubrir el o los bienes el monto de la deuda.

---

80 Artículo 335 del Código Procesal Civil.

67. Toda vez que esta medida, al igual que el secuestro, es complementaria al embargo de bienes y semovientes, surte efectos desde la fecha de su anotación en el registro correspondiente<sup>81</sup>. Por tal motivo, los abogados de las UUJJ deberán velar, conforme a las circunstancias del proceso, que la entidad o empresa de la Administración Pública a la que pertenecen tenga preferencia sobre las medidas de inhibición ordenadas, mediante una anotación oportuna.

#### (5) *Prohibiciones de innovar y contratar*

68. ***Prohibición de innovar.*** La norma adjetiva aplicable dispone que la prohibición de innovar se podrá disponer en toda clase de procesos<sup>82</sup>, siempre que:

- 1) El derecho fuere verosímil; y
- 2) Existiere peligro de que, si se altera la situación de hecho o de derecho, la modificación pudiere influir en la sentencia o hacer ineficaz o imposible su ejecución.

69. ***Prohibición de contratar.*** Los abogados de las UUJJ solicitarán a la autoridad judicial competente la prohibición de contratar cuando<sup>83</sup>: (i) así lo disponga la normativa aplicable; (ii) así lo disponga el contrato relevante; o (iii) para asegurar la ejecución forzada de los bienes objeto del litigio. En tal caso, deberán asegurarse que:

- 1) La resolución judicial que ordene la medida cautelar individualice el objeto de la misma;

---

81 Artículo 335, parágrafo II, del Código Procesal Civil.

82 Artículo 336 del Código Procesal Civil.

83 Artículo 337, parágrafo I, del Código Procesal Civil.

- 2) Dicha resolución se inscriba en los registros correspondiente para asegurar su ejecución;
- 3) Se notifique a las partes y a terceros interesados con la referida resolución judicial que ordene la medida cautelar; y,
- 4) Si la medida cautelar es solicitada y ordenada de forma previa a la presentación de la demanda, que ésta última sea presentada en un plazo de treinta (30) días desde la disposición de la medida<sup>84</sup>.

## 2. Medidas cautelares de carácter patrimonial en materia coactiva fiscal

70. La Ley N° 1178 ("Ley 1178"), de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamentales, crea la jurisdicción coactiva fiscal<sup>85</sup> para el conocimiento de las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos, de los distintos entes de derecho público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31<sup>86</sup> de la misma Ley.

---

84 Artículo 337, parágrafo II, del Código Procesal Civil.

85 Artículo 47 de la Ley N° 1178. "**Artículo 47.** Créase la jurisdicción coactiva fiscal para el conocimiento de todas las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos, de los distintos entes de derecho público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31 de la presente Ley. Son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza."

86 Artículo 31 de la Ley N° 1178. "**Artículo 31.** La responsabilidad es civil cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valuable en dinero. Su determinación se sujetará a los siguientes preceptos:

- a) Será civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad.

71. Es importante señalar que no corresponden a la jurisdicción coactiva fiscal las cuestiones de índole civil no contempladas en el artículo 47 de la Ley 1178 ni las de carácter penal, comercial o tributario, atribuidas a la jurisdicción ordinaria y tributaria y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la administración pública, se atribuyen por ley a otras jurisdicciones<sup>87</sup>.
72. La Ley 1178 elevó a rango legal la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal ("LPCF"), en su integridad, y el artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal ("LSCF"), aprobadas mediante Decreto Ley N° 14933, de 29 de septiembre de 1977<sup>88</sup>.
73. Respecto a las medidas cautelares, la LPCF, si bien no regula su aplicación en los procesos coactivos fiscales, dispone que en los juicios que se instauren ante la jurisdicción de la Contraloría General del Estado, a falta de disposición expresa, "se aplicarán,

- 
- b) *Incurrirán en responsabilidad civil las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado y de sus entidades.*
  - c) *Cuando varias personas resultaren responsables del mismo acto o del mismo hecho que hubiese causado daño al Estado, serán solidariamente responsables."*

87 Artículo 48 de la Ley N° 1178

88 Artículo 52 de la Ley N° 1178.

Es importante precisar que el Decreto Ley N° 14933, de 29 de septiembre de 1977, en su artículo 1º, aprobó las siguientes leyes: 1) la *Ley Orgánica de la Contraloría General*; 2) la *Ley del Sistema de Control Fiscal*; y 3) la *Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal*. En ese sentido, el artículo 52 de la Ley N° 1178, al señalar que se eleva a rango de Ley "*solo lo correspondiente al Procedimiento Coactivo Fiscal*", elevó a rango de Ley únicamente:

- 1) La Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal, en sus dos títulos, ocho capítulos y veintiocho artículos y uno transitorio; y,
- 2) La Ley del Sistema de Control Fiscal, solo en su artículo 77.

Estas son las normas que actualmente rigen el procedimiento coactivo fiscal.



*con carácter supletorio o por analogía las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.”<sup>89</sup>*

74. Toda vez que el proceso coactivo fiscal deriva en el giro del *Pliego de Cargo*<sup>90</sup> por parte de la autoridad judicial competente (juez coactivo), a objeto que el demandado o *coactivado* pague la obligación<sup>91</sup>, surge la necesidad que el Estado pueda ejercer el

---

89 Artículo 1 de la LPCF.

90 El *Pliego de Cargo* es el instrumento jurídico emitido (girado) por la autoridad judicial competente (juez coactivo) que contiene la relación de las faltas o infracciones cometidas por la parte demandada o *coactivada* y la suma que ésta deberá pagar bajo conminatoria y que, en materia coactiva fiscal, surte efectos análogos a los de la sentencia, siendo susceptible, por ejemplo, de ejecutoriarse o de impugnarse mediante recurso de apelación.

91 Artículo 17 de la LPCF.

Artículo 324 de la CPE. “No prescribirán las deudas por daños económicos causados al Estado.”

Sección III., *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.4., *Análisis del caso y juicio de constitucionalidad*, de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0790/2012, de 20 de agosto. “El precepto contenido en el art. 324 de la CPE, en cuanto establece el principio de imprescriptibilidad de las deudas por daños económicos causados al Estado, debe ser asumido como “norma constitucional-principio”, lo que de acuerdo al desarrollo sobre el tema contenido en la SCP 0112/2012 de 27 de abril, estas “normas constitucionales-principios”, son las que deben influir en el significado jurídico de las “normas constitucionales-reglas” y “normas legales-reglas”, contenidas en las leyes, códigos sustantivos y procesales y no viceversa, dicho de otro modo, y siguiendo siempre el razonamiento expresado en la Sentencia Constitucional Plurinacional citada, son las “normas constitucionales-reglas” y las “normas legales-reglas” las que deben adaptarse a las “normas constitucionales-principios”, aspecto que por lo demás se hace patente en la norma contenida en el art. 410.II de la CPE, que consagra el principio de supremacía constitucional, al señalar que la Constitución es la norma suprema de ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa; precepto constitucional que hoy por hoy, resulta infringido por la disposición legal impugnada, la que si bien, conforme apunta el accionante, podía ser considerada conforme o compatible con la Constitución Política del Estado abrogada, en cuyo marco fue sancionada la Ley de Administración y Control Gubernamentales; empero, desde el momento en que por voluntad del constituyente, aprobada mediante referéndum de 2009, se introduce el principio contenido en el art. 324 de la CPE, de imprescriptibilidad de las deudas por daños económicos causados al Estado, la disposición legal en cuestión queda desfasada del nuevo orden

derecho de *tutela judicial efectiva* mediante la solicitud y aplicación de medidas cautelares, con el fin de asegurar la ejecución del Pliego de Cargo y la no frustración del objeto del proceso.

75. En ese sentido, los abogados de las UUJJ deberán aplicar, con carácter supletorio, el Libro Segundo, Desarrollo de los procesos, Título II, Proceso cautelar, del Código Procesal Civil, conforme a lo señalado en el punto 2 de la presente sección B.

### 3. Medidas cautelares de carácter patrimonial en materia penal

76. En cuanto a las medidas cautelares de carácter patrimonial en materia penal, éstas son aplicables en procesos judiciales sustanciados por la comisión de delitos y destinadas a garantizar la reparación de los daños y perjuicios emergentes, así como el pago de costas y multas, en especial cuando se trata de la comisión de delitos de acción pública, de corrupción y vinculados, que afecten los bienes del patrimonio del Estado.
77. Al respecto, es importante señalar que la CPE dispone lo siguiente<sup>92</sup>:

---

*constitucional vigente, produciéndose un típico caso de inconstitucionalidad sobreviniente, al haber establecido un régimen de prescripción de las acciones judiciales y obligaciones emergentes de la responsabilidad civil, que actualmente colisiona frontalmente, con un precepto suprallegal, que establece exactamente lo contrario, el cual por lo demás tiene carácter de “norma constitucional-principio”, que en todo caso prevalece y tiene primacía frente a una “norma legal-regla”, como resulta ser el art. 40 de la LACG, por lo que a fin de depurar el ordenamiento jurídico del Estado, se hace necesaria su expulsión de dicho ordenamiento, para así dar vigencia plena al Estado Constitucional de Derecho Plurinacional y Comunitario, adoptado por el constituyente boliviano.”*

- 92 Artículo 112 de la CPE.

De manera concordante, el Capítulo IV, sobre “Inclusiones y Modificaciones al Código De Procedimiento Penal, Código Civil y Ley Orgánica del Ministerio Público”, de la Ley N° 004, de 31 de marzo de 2010, modifica el Código de Procedimiento Penal disponiendo:

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

78. Con respecto a las medidas cautelares de carácter patrimonial en materia penal (denominadas *medidas cautelares de carácter real*) la jurisprudencia señala que estas *“responden no sólo a la finalidad de garantizar el desarrollo del proceso y el cumplimiento de la sentencia, sino la reparación del daño provocado y los perjuicios emergentes, además del pago de costas y multas”*<sup>93</sup>.
79. De ello se tiene que, además de garantizar que no se frustre el proceso penal o su resultado, esto es, el cumplimiento de la sentencia, este tipo de medidas cautelares están destinadas a<sup>94</sup>:
- 1) Reparar el daño económico;
  - 2) Reparar los perjuicios emergentes; y
  - 3) Asegurar el pago de costas y multas derivadas del proceso.
80. Respecto al momento de solicitud u otorgación de medidas cautelares<sup>95</sup> en el marco de un proceso penal, sean estas de

---

*“Artículo 29 Bis. (Imprescriptibilidad). De conformidad con el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado, los delitos cometidos por servidoras o servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.”*

93 Sección III., *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.3.2., *Medidas cautelares reales*, de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0011/2013, de 3 de enero.

94 Artículo 252 del Código de Procedimiento Penal

95 Salvo en el caso de la anotación preventiva que, conforme al artículo 252 del Código de Procedimiento Penal, puede ser dispuesta directamente por el fiscal desde el primer momento de la investigación.

carácter personal o patrimonial, la jurisprudencia constitucional ha señalado que<sup>96</sup>:

*“En el marco de la garantía del debido proceso, previo a la aplicación de una medida cautelar, deberá existir una imputación formal, que conforme los uniforme pronunciamientos de éste Tribunal, marca el inicio del proceso y el límite de la investigación...”*

81. Específicamente, en lo que respecta a medidas cautelares de carácter patrimonial, el Tribunal Constitucional ha señalado que<sup>97</sup>:

*“(...) cuando el hecho constitutivo del delito produce daños o perjuicios generadores de responsabilidad civil, es posible reclamar otra clase de tutela cautelar, en cuanto en este caso se está garantizando la efectividad del proceso civil acumulado al penal...”*

82. Asimismo, en materia penal, las medidas cautelares de carácter patrimonial tienen una aplicación preferente a las medidas cautelares de carácter personal, toda vez que *“la libertad y otros derechos, sólo podrán ser restringidos cuando sea indispensable para asegurar la averiguación de la verdad, el desarrollo del proceso y la aplicación de la Ley, cuya imposición será excepcional, debiendo en todo caso observarse lo que sea más favorable [principio de favorabilidad]”*<sup>98</sup> (énfasis añadido).
83. Las medidas cautelares de carácter patrimonial reconocidas por el Código de Procedimiento Penal, son las siguientes:

---

96 Sección III, *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.3., *De las medidas cautelares*, de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0011/2013, de 3 de enero.

97 Sección III, *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.3., *De las medidas cautelares*, de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0011/2013, de 3 de enero.

98 Sección III, *Fundamentos jurídicos del fallo*, Subsección III.3., *De las medidas cautelares*, de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0011/2013, de 3 de enero.

- a) La incautación, es la toma de posesión forzosa que la autoridad competente hace del patrimonio, los medios e instrumentos para la comisión o financiamiento del delito, que incluye correspondencia, documentos y papeles, privados o públicos, exceptuando aquellos bienes muebles que fueran de uso indispensable en la casa habitación del imputado y los objetos de uso personal del imputado y su familia;
- b) El decomiso<sup>99</sup> conlleva la pérdida de los instrumentos con que se hubiere ejecutado la comisión del delito y de los efectos que provengan de él, mismos que pueden ser vendidos en subasta pública para cubrir la responsabilidad civil en casos de insolvencia, siempre que fueren de lícito comercio, o destruidos o inutilizados si no lo fueren;
- c) La hipoteca legal, es la establecida expresamente por la Ley<sup>100</sup>, en el presente caso, aquella dispuesta por el artículo 90 del Código de Procedimiento Penal;
- d) El secuestro de bienes, es el depósito judicial que de los bienes de una persona se hace en poder de un tercero o del Estado, en razón de su procedencia ilegítima<sup>101</sup>;
- e) La anotación preventiva, es la que tiene por objeto asegurar la publicidad de los procesos judiciales relativos a bienes

---

99 Si bien el decomiso no es una medida cautelar *per se*, dicho mecanismo es desarrollado en el presente Dictamen General, a objeto que el mismo pueda ser tomado en cuenta y, según corresponda, utilizado por los abogados de las UUJJ.

100 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV. 23ª Edición revisada, actualizada y ampliada. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1994.

101 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. 23ª Edición revisada, actualizada y ampliada. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1994.

inmuebles, para conocimiento de posibles terceros adquirientes del bien respectivo<sup>102</sup>; y,

- f) El *embargo de la fianza*, consiste precisamente en aplicar las reglas correspondientes al embargo a la fianza constituida en el marco del proceso penal.

#### a) Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y no exigencia de contracautela

84. Conforme señala la norma adjetiva penal, el trámite para la solicitud e imposición de una medida cautelar de carácter patrimonial en materia penal: en *primer lugar*, se rige supletoriamente por el Código Procesal Civil, ampliamente expuesto en el punto 2 de la presente sección B; en *segundo lugar*, excluye la exigencia de una contracautela a la víctima<sup>103</sup>; y, en *tercer lugar*, que las mismas son dispuestas por el juez o tribunal del proceso a petición de parte<sup>104</sup> o del Ministerio Público.

#### b) Hipoteca legal

85. El artículo 90 del Código Penal<sup>105</sup> establece que, desde el momento de la comisión de un delito, los bienes inmuebles de

102 PALACIO, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal Civil. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2004. Página 797.

103 Artículo 252, segundo párrafo, del Código de Procedimiento Penal.

104 Artículo 252, primer párrafo, del Código de Procedimiento Penal.

105 Decreto Supremo N° 0667 que aprueba el Texto Ordenado del Código Penal, conforme las Leyes N° 1674, de 15 de diciembre de 1995; N° 1768, de 10 de marzo de 1997; N° 1778, de 18 de marzo de 1997; Código de Procedimiento Penal, aprobado por Ley N° 1970, de 25 de marzo de 1999; N° 2033, de 29 de octubre de 1999, de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual; N° 2298, de 20 de diciembre de 2001, de Ejecución Penal y Supervisión; Código Tributario Boliviano, aprobado por Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003; N° 2494, de 4 de agosto de 2003, de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; N° 2625, de 22 de diciembre de 2003; N° 3325, de 18 de enero de 2006, de Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados; N° 3326, de 18

los responsables se tendrán por hipotecados (*hipoteca legal*), especialmente para la responsabilidad civil, pudiendo el juez ordenar también el secuestro de los bienes muebles y la retención en su caso.

### c) Anotación preventiva

86. La anotación preventiva de los bienes propios del imputado puede ser dispuesta directamente por el fiscal, desde el primer momento de la investigación, a través de resolución fundamentada, la que deberá ser informada al juez que ejerce control jurisdiccional en el plazo de veinticuatro (24) horas de haber sido efectivizada, debiendo el juez ratificar, modificar o revocar la medida en el plazo de tres (3) días de comunicada la misma<sup>106</sup>.
87. Los efectos de la anotación preventiva y los criterios para su aplicación están establecidos en los párrafos 56 a 59 del presente Dictamen General. Como se indicó, a diferencia del resto de las medidas cautelares en materia penal, la anotación preventiva de los bienes propios del imputado puede ser dispuesta directamente por el fiscal<sup>107</sup>.
88. En ese sentido, una de las primeras precauciones que deberán tomar los abogados de las UUIJ al momento de promover la acción

---

de enero de 2006; N° 3729, de 8 de agosto de 2007, para la Prevención del VIH - SIDA, Protección de los Derechos Humanos y Asistencia Integral Multidisciplinaria para las Personas que Viven con el VIH – SIDA; N° 004, de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”; N° 007, de 18 de mayo de 2010, de Modificaciones al Sistema Normativo Penal; N° 045, de 8 de octubre de 2010, Contra el Racismo y toda forma de Discriminación y Sentencia Constitucional N° 0034/2006, de 10 de mayo de 2006.

106 Artículo 252 del Código de Procedimiento Penal.

107 Artículo 252, párrafo tercero, del Código de Procedimiento Penal.

penal sobre hechos delictivos<sup>108</sup> que hayan causado, o amenacen con causar, un daño económico al Estado, será la de solicitar al Ministerio Público la anotación preventiva de los bienes propios del imputado. Para ello, en conexión con lo señalado para la anotación preventiva en materia civil, los abogados de las UUJJ deberán asegurarse que:

- 1) La resolución emitida por el fiscal esté debidamente fundamentada; y,
- 2) Dicha resolución sea informada al juez que ejerce control jurisdiccional en el plazo de veinticuatro (24) horas de haber sido dispuesta.

89. En caso de que el juez de control jurisdiccional modifique o revoque la medida cautelar, los abogados de las UUJJ analizarán

---

108 Capítulo IV, sobre “Inclusiones y Modificaciones al Código De Procedimiento Penal, Código Civil y Ley Orgánica del Ministerio Público”, de la Ley N° 004, de 31 de marzo de 2010. En sus modificaciones al Código Civil, dispone: “**Artículo 1552. (Anotación Preventiva en el Registro).** I. Podrán pedir a la autoridad jurisdiccional la anotación preventiva de sus derechos en el registro público:

- 1) Quien demanda en juicio la propiedad de bienes inmuebles, o que se constituya, declare, modifique o extinga cualquier derecho real.
- 2) Quien obtiene a su favor providencia de secuestro o mandamiento de embargo ejecutado sobre bienes inmuebles del deudor.
- 3) Quien en cualquier juicio obtiene sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada por la que se condena al demandado a que cumpla una obligación.
- 4) Quien deduce demanda para obtener sentencia sobre impedimentos o prohibiciones que limiten o restrinjan la libre disposición de los bienes, según el Artículo 1540 inciso 14).
- 5) Quien tenga un título cuya inscripción definitiva no puede hacerse por falta de algún requisito subsanable.
- 6) La Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, para efectos de protección del Patrimonio del Estado.

II. En los casos previstos por el artículo presente y cuando se trate de bienes muebles sujetos a registro, la anotación se practicará en los registros correspondientes.”



la pertinencia o no de interponer la impugnación correspondiente, análisis que constará en informe debidamente fundamentado si se optara por no presentar el recurso de apelación.

90. Finalmente, respecto al término de la anotación preventiva, los abogados de las UUJJ deberán tomar en cuenta que ésta, cuando ha sido dispuesta a favor del Estado, tiene un plazo de duración más amplio que cuando ha sido dispuesta a favor de particulares, caducando a los cuatro (4) años, prorrogables a dos (2) más, si no es convertida en inscripción definitiva<sup>109</sup>.

#### **d) Incautación**

91. Respecto a esta medida cautelar de carácter patrimonial, la norma adjetiva penal dispone que es el fiscal el que, dentro del plazo de las diligencias preliminares por la presunta comisión del delito o ante una situación de flagrancia, requiere al juez de instrucción la incautación de los bienes del patrimonio de los autores, posibles instigadores y cómplices, que sirvieron como medio o instrumento para la comisión o financiamiento del delito.
92. La incautación incluye:
- 1) La retención de fondos en cuentas bancarias o entidades financieras nacionales y extranjeras;
  - 2) La incautación de bienes muebles; y,
  - 3) La incautación de bienes inmuebles.
93. Adicionalmente, el Código de Procedimiento Penal establece un procedimiento específico para incautaciones en casos de delitos

---

109 Capítulo IV, sobre “Inclusiones y Modificaciones al Código De Procedimiento Penal, Código Civil y Ley Orgánica del Ministerio Público”, de la Ley N° 004, de 31 de marzo de 2010. Modificaciones al Código Civil.

de corrupción que son los que con mayor regularidad ocupan la labor de los abogados de las UUJJ. Siguiendo la norma adjetiva penal, los abogados de las UUJJ, cuando se trate de *“delitos de corrupción que causen grave daño al Estado”*, procederán de la siguiente manera<sup>110</sup>:

- a) Solicitar al fiscal la emisión del correspondiente requerimiento fiscal a la autoridad jurisdiccional competente;
- b) Verificar que en un plazo perentorio de cinco (5) días, se proceda a la retención de fondos o incautación de los bienes y activos que razonablemente se presuman medio, instrumento o resultado del delito;
- c) Verificar que la incautación se realice con inventario completo, en presencia de un Notario de Fe Pública, y que se designe a la entidad o empresa de la Administración Pública correspondiente como depositario de acuerdo a Ley<sup>111</sup>;
- d) Verificar si existen o no gravámenes sobre los bienes incautados, que hubieran sido legalmente registrados con anterioridad a la solicitud de incautación<sup>112</sup>; y
- e) Asegurarse que, concluidos los trámites de la causa, el órgano jurisdiccional disponga en sentencia, si corresponde, la confiscación de tales bienes y activos a favor del Estado.

110 Artículo 253 bis del Código de Procedimiento Penal.

111 Artículo 258 del Código de Procedimiento Penal.

112 En caso de existir gravámenes sobre los bienes sobre los que se solicitará la medida cautelar, los abogados de las UUJJ deberán poner en conocimiento de esta situación al juez de la instrucción, a objeto que, de imponerse la medida cautelar, se proceda a notificar a los acreedores para que, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, promueva incidente sobre acreencias, y se proceda conforme al artículo 256 del Código de Procedimiento Penal.

94. El criterio o estándar legal establecido por el Código de Procedimiento Penal para la incautación, es que existan “indicios suficientes acerca de la condición de bienes sujetos a decomiso o confiscación”<sup>113</sup>. Tomando en cuenta el concepto de indicio, como toda evidencia preliminar, acción o circunstancia relacionada con el hecho investigado y que permita inferir la existencia o modalidad de éste, a objeto de que el mismo sea suficiente, deberá enmarcarse en los siguientes criterios mínimos<sup>114</sup>:
- 1) Que el hecho imputado se encuentre tipificado como delito en la legislación penal boliviana;
  - 2) Que el indicio permita deducir, razonablemente, que la persona habría participado en el hecho punible que se le atribuye; y,
  - 3) Que el indicio permita deducir, razonablemente, que los bienes sobre los que se practicará la incautación fueron utilizados por esa persona como medio o instrumento para la comisión o financiamiento del delito.
95. Esto permitirá, por un lado, que el juez de instrucción fundamente debidamente su decisión, en caso de encontrar que los bienes sobre los que se solicitó la medida cautelar están sujetos a incautación y, por otro, permitirá a los abogados de las UUJJ respaldar y defender dicha decisión frente a un eventual incidente sobre la calidad de los bienes, que pudiera ser presentado por la persona a la que pertenecen. Adicionalmente, si los bienes respecto a los que se solicita una medida cautelar de incautación están sujetos a registro, los abogados de las UUJJ deberán solicitar su anotación

113 Artículo 254 del Código de Procedimiento Penal.

114 Estos criterios o estándares legales, *mutatis mutandis*, son aplicables a todas las demás medidas cautelares de carácter patrimonial que pudiesen ser solicitadas por los abogados de las UUJJ de las entidades y empresas de la Administración Pública, en proceso judiciales en materia penal.

preventiva, la que deberá estar exenta del pago de valores judiciales y administrativos<sup>115</sup>.

#### e) Decomiso

96. Con relación al decomiso, esta figura es aplicable particularmente en los casos de delitos de corrupción. Los abogados de las UUJJ solicitarán a la autoridad judicial competente el decomiso de (i) los recursos o bienes utilizados como instrumento para la ejecución del delito y (ii) los efectos que provinieren de estos<sup>116</sup>, bajo los siguientes criterios:

- 1) Que exista una sentencia condenatoria<sup>117</sup> por los actos o hechos ilícitos y que, para efectos de la misma, se haya solicitado el decomiso de los recursos o bienes provenientes del delito<sup>118</sup>;
- 2) Que dichos recursos o bienes hubiesen provenido directa o indirectamente de la comisión del delito<sup>119</sup>;
- 3) Que se incluyan los ingresos y otras ventajas obtenidas de los recursos o bienes provenientes directa o indirectamente del delito y que no pertenezcan al condenado<sup>120</sup>;

115 Artículo 254, inciso 2) y párrafo tercero, del Código de Procedimiento Penal.

116 Artículo 71 del Código Penal.

117 Artículo 365 del Código de Procedimiento Penal.

118 Artículo 71 *bis*, numeral 1, del Código Penal.

119 Artículo 71 *bis*, numeral 1, del Código Penal.

120 Artículo 71 *bis*, numeral 2, del Código Penal. Esto se efectuará a menos que su propietario demuestre que ha adquirido dichos recursos o bienes pagando efectivamente su justo precio o a cambio de prestaciones correspondientes a su valor.

- 4) Que la fecha de adquisición de dichos recursos o bienes coincida con la fecha del acto ilícito más antiguo que hubiese justificado la condena<sup>121</sup>; y,
  - 5) Que en el decomiso intervenga un notario de fe pública, que proceda al inventario de los bienes, para su identificación y localización<sup>122</sup>.
97. Finalmente, en caso de que los abogados de las UUJJ identifiquen actos a título gratuito, oneroso o por personas interpuestas que tengan por finalidad ocultar bienes a la medida cautelar de decomiso de la que pudiera ser objeto, deberán solicitar ante la autoridad competente la nulidad de los mismos.

#### f) Fianza

98. El establecimiento de la fianza tiene la finalidad de asegurar que el imputado cumpla las obligaciones que se le impongan y las órdenes del juez o tribunal<sup>123</sup>. Los abogados de las UUJJ, una vez identificada la existencia de un posible daño al Estado y la cuantía del mismo, deberán solicitar a la autoridad judicial competente el establecimiento de una fianza patrimonial<sup>124</sup>, tomando en cuenta para el efecto:
- 1) La situación patrimonial del imputado; y,
  - 2) Que el monto de la fianza solicitada no sea de imposible cumplimiento.

---

121 Artículo 71 *bis*, numeral 1, del Código Penal.

122 Artículo 71 *bis*, párrafo tercero, del Código Penal.

123 Artículo 241 del Código de Procedimiento Penal.

124 Artículo 244 del Código de Procedimiento Penal. “*La fianza real se constituye con bienes inmuebles o inmuebles, valores o dinero.*”

99. A efectos de la aplicación de la fianza patrimonial, los abogados de las UJJ deberán asegurarse que se tomen los siguientes recaudos:
- a) En caso que la fianza recaiga sobre bienes inmuebles o de un tercero, cerciorarse que<sup>125</sup>:
    - 1) El bien inmueble cuente con el respectivo título de propiedad;
    - 2) El bien inmueble cuente con el avalúo catastral correspondiente; y,
    - 3) No pese ningún tipo de gravamen sobre el bien inmueble.
  - b) En caso que la fianza recaiga sobre bienes muebles o joyas, cerciorarse de que<sup>126</sup>:
    - 1) El valor del bien mueble o de las joyas esté debidamente acreditado mediante peritaje;
    - 2) El juez o tribunal verifique la autenticidad y veracidad del referido peritaje; y,
    - 3) El juez o tribunal designe un depositario idóneo de los referidos bienes muebles o joyas.
  - c) En caso que la fianza recaiga sobre bienes sujetos a registro, cerciorarse que<sup>127</sup>:
    - 1) El bien sea inscrito en el registro correspondiente; y,

---

125 Artículo 244, párrafo segundo, del Código de Procedimiento Penal.

126 Artículo 244, párrafo tercero, del Código de Procedimiento Penal.

127 Artículo 244, párrafo cuarto, del Código de Procedimiento Penal

- 2) Los funcionarios encargados del registro den prelación a la inscripción del respectivo bien.
  - d) Finalmente, en caso de que la fianza recaiga sobre dinero, cerciorarse que<sup>128</sup> el dinero sea depositado en una cuenta bancaria a la orden del juez o tribunal, con mantenimiento de valor y generación de intereses.
100. Los abogados de las UUJJ deberán solicitar la ejecución de la fianza, en los siguientes casos:
- 1) En caso de rebeldía; o
  - 2) Cuando el imputado se sustraiga a la ejecución de la pena.
101. La ejecución de la fianza se realiza mediante (i) venta o (ii) por subasta pública de los bienes que integran la fianza<sup>129</sup>.
102. Las medidas cautelares de carácter patrimonial, en materia penal, son dispuestas por el juez del proceso a petición de parte, (i) para garantizar la reparación del daño y los perjuicios, así como (ii) el pago de costas o multas, a cuyo efecto se podrá solicitar el embargo de la fianza siempre que se trate de bienes propios del imputado<sup>130</sup>, trámite que se registrará por la norma adjetiva civil, sin exigir contracautela a la víctima.

#### **IV. DEBERES DE LAS UUJJ EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS CAUTELARES DE CARÁCTER PATRIMONIAL**

103. En los procesos judiciales en los que participe la Administración Pública y en los que se hubiese identificado un potencial daño a los bienes del patrimonio del Estado, no pueden quedar exentas

---

128 Artículo 244, párrafo quinto, del Código de Procedimiento Penal

129 Artículo 248, párrafo segundo, del Código de Procedimiento Penal.

130 Artículo 252 del Código de Procedimiento Penal.

las medidas cautelares, transversales a todo patrocinio jurídico. Los deberes de defensa cardinales aplicables a la interposición, tramitación y materialización de las medidas cautelares de carácter patrimonial, implican:

- a) La oportunidad en la interposición de acciones jurídicas de precautela de los intereses del Estado respecto a la solicitud y materialización de medidas cautelares en resguardo del patrimonio del Estado;
- b) La realización de las acciones jurídicas de impulso procesal, traducidas en oportunas solicitudes de pronunciamientos judiciales o fiscales, respecto a su pretensión;
- c) El cumplimiento de los plazos procesales previstos por Ley;
- d) La asignación de procesos a los abogados de las UUJJ<sup>131</sup>;
- e) La evidencia documental sobre el análisis y toma de decisiones relacionadas con la solicitud, tramitación y materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial, mediante informes circunstanciados;
- f) La idoneidad en la interposición y fundamentación de recursos (cumplimiento de requisitos procesales exigidos para cada recurso, expresión de agravios, invocación del precedente contradictorio, según corresponda); y

---

131 Artículo 8, párrafo II, del Reglamento del Proceso de Evaluación al Ejercicio de Acciones Jurídicas y de Defensa, aprobado mediante Resolución Procuraduría N° 81/2017, de 2 de mayo. “La evaluación al funcionamiento y gestión de la Unidad Jurídica, se realizará en base a los siguientes parámetros, a los cuales se aplicarán las valoraciones de suficiencia e insuficiencia, respecto a: a) Estructura orgánica y funcional de la unidad jurídica, asignación de procesos.”



- g) La *efectividad* de las acciones jurídicas tendientes a la ejecución de resoluciones judiciales, dirigidas a la recuperación del daño patrimonial causado al Estado.
104. Todo lo anterior sumado al deber de realización de prácticas diligentes en las acciones jurídicas dirigidas a la materialización de las resoluciones judiciales para la recuperación patrimonial del daño causado al Estado. Asimismo, las UJJ deberán procurar la recuperación de activos fuera del territorio nacional, aplicando a dicho efecto los procedimientos derivados de los respectivos tratados que hubiesen sido suscritos o a los que se hubiese adherido el Estado boliviano y demás normativa vigente<sup>132</sup>.

**POR TANTO:**

105. El Procurador General del Estado, en uso de sus facultades y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y el artículo 18, numeral 8, de la Ley de la Procuraduría General del Estado, dictamina:
- 1º) Los abogados de las UJJ de las entidades y empresas de la Administración Pública, deberán asesorar a la MAE en la interposición, tramitación y materialización de medidas cautelares de carácter patrimonial como medio o mecanismo a través del cual se ejecute lo juzgado y, finalmente, se repare el daño causado al Estado; y

---

132 El Capítulo IV, sobre “Inclusiones y Modificaciones al Código De Procedimiento Penal, Código Civil y Ley Orgánica del Ministerio Público”, de la Ley N° 004, de 31 de marzo de 2010, modifica el Código de Procedimiento Penal disponiendo: “**Artículo 148 Bis. (Recuperación de Bienes en el Extranjero).** El Estado podrá solicitar a las autoridades extranjeras la cooperación necesaria y efectiva para recuperar bienes y activos sustraídos por servidoras o servidores y ex servidoras o ex servidores públicos, objeto o producto de delitos de corrupción y delitos vinculados que se encuentren fuera del país.”

- 2º) En caso de apartarse injustificadamente de lo dispuesto en este Dictamen General, se aplicarán las acciones legales que correspondan contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provocare un daño patrimonial al Estado.

\*\*\*

El Procurador General del Estado es inviolable, en todo tiempo, por las opiniones, informes, resoluciones, recomendaciones, recordatorios o dictámenes que emita en ejercicio de sus funciones.

**OFICINA CENTRAL: EL ALTO**

Calle Martín Cárdenas, esquina calle 11 de Junio, zona Ferropetrol.

Teléfono: (591)(2) 2 173900

Fax: 2 110080

**LA PAZ**

Calle Rosendo Gutiérrez y Av. Arce, Edificio Multicentro, piso 14, Torre B.

Teléfono: 2 148267

**COCHABAMBA**

Avenida Salamanca, N°625, esquina Lanza, Edificio del Centro Internacional de Convenciones (CIC), piso 2.

Teléfono: 4 141946

**SANTA CRUZ**

Avenida Beni, esquina Calle 3, edificio Cubo Empresarial Gardenia, piso 9, oficina 9B.

Teléfono: 3 120784

**CHUQUISACA**

Avenida del Maestro, N°162, zona del Parque Bolívar, entre Manuel Molina y Gregorio Mendizábal.

Teléfono: 6 912369 - 6 450024

**TARIJA**

Calle 15 de abril, N°319, entre Méndez y Delgadillo.

Teléfono: 6 113350

**POTOSÍ**

Calle Oruro, N°509, entre Bolívar y Frías.

Teléfono: 6 120766

**ORURO**

Calle Adolfo Mier, N°994, entre Camacho y Washington.

Teléfono: 5 117720

**BENI**

Calle Pedro de la Rocha, N°82, entre calle La Paz y Avenida 6 de Agosto.

Teléfono: 4 652614

**PANDO**

Calle Bruno Racua, N°64.

Teléfono: (3) 8 420223

*¡La Patria no se vende,  
se defiende!*