



RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 225
La Paz, 19 AGO 2015

VISTOS: el Recurso Jerárquico interpuesto por la empresa Agroindustrial y Comercial Agroinco S.R.L. (en adelante la Empresa o AGROINCO), representada legalmente por la Sra. Jimena Ugrinovic Sanchez, en fecha 25 de mayo de 2015, en contra de la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015, emitida por la Unidad Ejecutora de Titulación.

CONSIDERANDO: Que el Recurso Jerárquico de referencia tiene los siguientes antecedentes:

1. Nota de Aviso UET-AA-NA-023/2015 de 25 de febrero de 2015, emitida por la Unidad Ejecutora de Titulación del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, a través de la cual se comunica a la empresa Agroindustrial y Comercial Agroinco S.R.L. (en adelante la Empresa o AGROINCO), que le corresponde pagar la suma de Bs5.375,34 (Cinco Mil Trecientos Setenta y Cinco 34/100 Bolivianos) por concepto de aportes devengados al Régimen de Vivienda Social (sujeto a reliquidación a la fecha de pago); otorgándole 10 (diez) días hábiles para la presentación de descargos documentales o el pago del monto adeudado.
2. El memorial de AGROINCO, presentado en fecha 20 de marzo de 2015 que rechaza la solicitud de pago de la Nota de Aviso UET-AA-NA-023/2015, interponiendo excepciones de, impersonería, imposibilidad material de presentar descargos y de prescripción.
3. El Informe Legal de la Unidad Ejecutora de Titulación UET/EJ/021/2015 de 07 de abril de 2015, que recomienda emitir resolución administrativa rechazando la solicitud presentada por la Empresa en el memorial descrito en el numeral 2) precedente y conminar el pago de los montos adeudados conforme a la Nota de Aviso UET-AA-NA-023/2015.
4. La Resolución Administrativa de la Unidad Ejecutora de Titulación N° 005/2015 de 09 de abril de 2015, que resuelve:
 - "Artículo Primero.- Rechazar la solicitud impetrada mediante memorial de fecha 18 de marzo de 2015, recepcionado en fecha 20 de marzo de 2015, suscrita por la Sra. Jimena Ugrinovic Sánchez representante legal de la empresa AGROINCO S.R.L. Por cuanto las excepciones planteadas han sido desvirtuadas fehacientemente.
 - Artículo Segundo.- Conminar a la empresa "Agroindustrial y Comercial AGROINCO S.R.L.", al pago de los montos adeudados conforme Nota de Aviso UET-AA-NA-023/15 de 25 de febrero de 2015, en sujeción al plazo determinado en el art. 4, parágrafo II, inciso a) de la Ley N° 163 de 08 de agosto de 2011, reservándose la entidad el derecho de iniciar las acciones legales pertinentes (...)"
5. Recurso de Revocatoria de AGROINCO presentado en fecha 24 de abril de 2015, en contra de la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015, a través de la cual solicita revocar la citada Resolución y se dicte una nueva dejando sin efecto la Nota de Aviso UET-AA-NA-023/15, la liquidación de aportes de fecha 23/02/2015 y disponiendo el archivo de obrados.
6. El Informe Legal de la Coordinadora General de la Unidad Ejecutora de Titulación UET/EJ/043/2015 de 05 de mayo de 2015, que recomienda rechazar el Recurso de Revocatoria interpuesto por la Empresa en fecha 24 de abril de 2015 y confirmar la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015.
7. La Resolución Administrativa N° 021/2015 de 05 de mayo de 2015 de la Unidad



Ejecutora de Titulación que resuelve:

- "Primero.- Rechazar el Recurso de Revocatoria interpuesto por la Empresa AGROINCO S.R.L. Representada legalmente por Jimena Ugrivnovic Sánchez, al amparo del artículo 52 parágrafo I de la Ley 2341 de 23 de abril de 2002, y confirmar en todas sus partes la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015".
- 8. El Recurso Jerárquico interpuesto por la Empresa en fecha 25 de mayo de 2015, en contra de la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015.
- 9. El Informe Legal de la Coordinadora de la Unidad Ejecutora de Titulación UET/EJ/065/2015 de 26 de mayo de 2015, que indica que es pertinente remitir el Recurso Jerárquico interpuesto por AGROINCO y sus antecedentes al Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda para su tratamiento.

CONSIDERANDO: Que, en atención al Informe Legal UET/EJ/065/2015, la Coordinadora de la Unidad Ejecutora de Titulación a través de la Nota Interna NI/MOPSV/MVU/UET N°0141/2015, presentada en fecha 27 de mayo de 2015 al Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda, remite el Recurso Jerarquico interpuesto por la Empresa y sus antecedentes, para conocimiento y tratamiento en este Ministerio, habiéndose emitido el correspondiente Auto de Admisión que fue oportunamente notificado.

Que a través de Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 771/2015 de 18 de agosto de 2015, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este Ministerio, producto del análisis del recurso jerárquico que ahora se resuelve, recomendó la emisión de Resolución Ministerial por medio de la cual se rechace el Recurso Jerárquico, interpuesto por AGROINCO, ratificando la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015.

CONSIDERANDO: Que valorados los antecedentes del Recurso Jerárquico motivo de autos y en atención al análisis expuesto en el Informe Jurídico MOPSV-DGAJ N° 771/2015, se tienen las siguientes conclusiones:

Respecto al procedimiento aplicable al Recurso Jerárquico motivo de autos.

1. La Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo tiene por objeto - entre otros aspectos - regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados (artículo 1).
2. Las actuaciones administrativas deben ser efectuadas en días y horas hábiles administrativos y los plazos en días deben ser computados en consecuencia en días hábiles administrativos (artículos 19 y 20).
3. La misma norma señala que los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, entendiéndose por resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa (artículo 56).
4. La citada Ley de Procedimiento Administrativo señala además que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado (artículo 59).
5. El Decreto Supremo N° 27113 Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el Poder Ejecutivo señala que los hechos y actos administrativos definitivos o equivalentes se podrán impugnar en sede administrativa a través de los recursos de revocatoria y jerárquico, y en sede judicial, mediante las acciones que correspondan conforme a ley (artículo 116).
6. El mismo Reglamento indica que la presentación de los recursos produce diversos efectos entre ellos faculta a la autoridad administrativa a suspender la ejecución del





acto impugnado, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 59 Parágrafo II de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 120).

7. De acuerdo a la antes indicada norma es competencia de los Ministerios de Estado resolver los recursos jerárquicos tratándose de Recursos de Revocatoria desestimados o rechazados por las autoridades, órganos o entidades administrativas de su dependencia o entidades sobre las que ejerce tuición (artículo 123).
8. El Decreto Supremo N° 27113 indica que la autoridad administrativa puede resolver el recurso jerárquico desestimando, aceptando, rechazando o confirmando en todas sus partes la resolución de instancia recurrida.

Respecto a la competencia del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda en materia de recursos jerárquicos y de la Unidad Ejecutora de Titulación respecto al caso de autos.

1. Mediante Decreto Supremo N° 04385 de 30 de abril de 1956, se instituye el Régimen de Vivienda Popular como un servicio público de carácter social y obligatorio, creándose el Instituto Nacional de Vivienda, incorporándose de manera progresiva a los diferentes sectores de trabajadores de la sociedad civil a fin de cubrir el déficit de vivienda existente en el país.
2. Por medio del Decreto Supremo N° 06816 de 3 de julio de 1964, se crea el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), creándose en los años posteriores los Consejos Sectoriales de Vivienda (COVIMIN 1970), (CONVIPET 1971), (CONVIFACG 1973), (COVIMA 1973), (CONVICO 1979), (CONVIFRA 1985).
3. Mediante Decreto Supremo N° 21660 de 10 de julio de 1987, se dispone el cierre de los Consejos Sectoriales de Vivienda y creación del FONVI y el Instituto de Vivienda Social (IVS).
4. Por Decreto Supremo N° 23261, de 15 de septiembre de 1992, se crea el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL (FONVIS), reemplazando al FONVI y al IVS, que absorbe las labores pendientes de los programas de vivienda social desde la institución del Régimen de Vivienda Popular de 1956.
5. Mediante Decreto Supremo N° 24935 de 30 diciembre de 1997, se dispone la liquidación voluntaria del FONVIS y se crea el Programa Nacional de Subsidio de Vivienda PNSV. De esta manera se divide en dos instituciones lo correspondiente al Régimen de Vivienda Social, por un lado el FONVIS que entra en etapa de liquidación, empero sigue con el trabajo operativo de adjudicar y minutar las soluciones habitacionales restantes de las anteriores instituciones de vivienda, y el PNSV, que asume la política de vivienda y posteriormente es sustituido el año 2006 por el PVS (Programa de Vivienda Social), y actualmente por la Agencia Estatal de Vivienda.
6. Mediante Decreto Supremo N° 29001 de 2 de enero de 2007 se creó la Unidad de Titulación del Fondo Nacional de Vivienda Social – FONVIS como entidad desconcentrada, bajo dependencia directa del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, cuyo funcionamiento inició el 2 de enero de 2007 y pretendía ser concluida el 30 de junio de 2008, teniendo como misión concluir las tareas pendientes del ex FONVIS en Liquidación. A través del Decreto Supremo N° 29617 de 25 de junio de 2008 se dispone, entre otros aspectos, la ampliación de la vigencia de la Unidad de Titulación hasta el 31 de diciembre de 2010. Efectuándose finalmente la última ampliación de la vigencia institucional de la Unidad de Titulación hasta el 31 de diciembre de 2011 por medio de Decreto Supremo N° 0730 de 8 de diciembre de 2010.
7. La Ley N° 163 de 8 de agosto de 2011, en el parágrafo II de su artículo 7, dispone que una vez concluida la vigencia de la Unidad de Titulación del Fondo Nacional de Vivienda Social, sus activos y pasivos pasarán a la entidad pública cabeza de sector, así como sus atribuciones derechos y obligaciones.



8. El Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda a través de la Resolución Ministerial N° 357 de 30 de diciembre de 2011, crea la Unidad Ejecutora de Titulación, con independencia de gestión técnica y operativa y gestión jurídica desconcentrada, bajo dependencia directa del mismo Ministerio y funcional del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, no estableciendo de manera expresa una vigencia sujeta a plazo.
9. Cabe señalar que la principal responsabilidad de la Unidad Ejecutora de Titulación es la ejecución de todas las actividades técnico operativas necesarias para asegurar la conclusión de las actividades del ex FONVIS en liquidación en el marco del Decreto Supremo N° 29001 modificado por el Decreto Supremo N° 29617 y la Ley N° 163.

Respecto a los argumentos del Recurso Jerárquico:

De manera general el Recurso Jerárquico ha sido interpuesto en contra de la Resolución Administrativa N° 005/2015 de 09 de abril de 2015 la cual rechazó la solicitud de dejar sin efecto la Nota de Aviso UET-AA-NA-023/15 a través de la interposición de las excepciones de impersonería, de imposibilidad material de presentación de descargo y de prescripción de pago efectuado por la Empresa.

Cabe mencionar que en relación a la excepción de impersonería, el Recurso Jerárquico no expresa argumentación alguna, por cuanto se entiende que la personería de la Unidad Ejecutora de Titulación para el presente caso ha sido aceptada por AGRONICO, en esa línea, se pasará a analizar los argumentos de dicho Recurso conforme se encuentran plasmados en el memorial correspondiente:

1. De las excepciones en el procedimiento administrativo.

De conformidad al artículo 56 de la Ley de Procedimiento Administrativo la vía a través de la cual los administrados pueden oponerse a las resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente (aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa) son los recursos administrativos de revocatoria y jerárquico respectivamente.

En esa línea se entiende que las excepciones planteadas por la Empresa han sido analizadas por la Unidad Ejecutora de Titulación en el marco de lo dispuesto en la misma Ley de Procedimiento Administrativo que regula el derecho de los administrados a efectuar peticiones a la administración y la obligación de estos últimos de resolver las peticiones de los administrados.

Al respecto el "Tratado de Derecho Administrativo: El Procedimiento Administrativo", de Agustín Gordillo, señala que en el moderno Estado de Derecho es un principio fundamental que se decidan expresamente todas las peticiones (recursos, reclamaciones, denuncias, simples peticiones) de los administrados.

2. De la excepción de Imposibilidad Material de Presentación de Descargos:

En el marco de lo indicado en el numeral 1) precedente se colige que la excepción de Imposibilidad Material de Presentación de Descargos impetrada por la Empresa se encuentra correctamente formulada, básicamente por el derecho a efectuar todo tipo de peticiones que tienen los administrados.

AGROINCO respalda su solicitud de imposibilidad de presentar descargos a la deuda impetrada en la NOTA DE AVISO UET-AA-NA-023/2015 por concepto de aportes devengados al Régimen de Vivienda Social en la previsión contenida en el Código de Comercio artículo 52 que dispone que los libros y papeles de comercio deberán conservarse cuando menos por cinco años contados desde el cierre de aquellos o desde la fecha del último asiento, documento o comprobante, salvo que disposiciones especiales establezcan otro período para cierto tipo de documentos. Transcurrido este lapso podrán ser destruidos, previo el cumplimiento de las normas legales.





Al respecto, de conformidad a principios básicos del derecho se entiende que las leyes generales, como lo es el Código de Comercio, son concebidas, elaboradas y promulgadas para regir situaciones corrientes aplicables a la generalidad de las personas y casos. Son normas que se refieren a clases de sujetos y ocasiones determinadas. Normalmente las leyes tienen este carácter, pues son hechas para regular y regir situaciones generales dentro de la convivencia humana y, las leyes especiales, como lo son las normas que regulan la actividad del EX FONVIS en Liquidación, son creadas para regular situaciones particulares, es decir, van dirigidas a resolver un hecho individual o particular; constituyen un conjunto de normas que específicamente van dirigidas a un determinado sujeto y a ocasiones específicas.

En ese orden se entiende, que la normativa específica rige respecto de la general, es decir, que si bien el Código de Comercio regula la actividad comercial en su generalidad, en el caso en particular corresponde aplicar y analizar las leyes, decretos y resoluciones que regulan la actividad del EX FONVIS en Liquidación y/o de la Unidad de Ejecutora de Titulación.

En esa línea, la Ley N° 163, en su artículo 4, párrafo IV dispone que las entidades públicas y privadas que adeuden aportes al régimen de vivienda social, deberán proporcionar la documentación requerida por la Unidad de Titulación del Fondo Nacional de Vivienda Social (ex FONVIS en Liquidación), con el fin de cuantificar su deuda, caso contrario se tomarán como válidos los montos que determine dicha Unidad, es decir que, toda vez que la Empresa no cuenta con documentación que acredite el pago de la suma adeudada prevista en la NOTA DE AVISO UET-AA-NA-023/2015 u otros documentos que constante un monto adeudado diferente, se debe tomar como cuantificación de deuda por concepto de aportes devengados al Régimen de Vivienda Social lo indicado por la referida Unidad a la fecha que se efectúe el pago correspondiente.

Adicionalmente cabe señalar que - sin desmedro de lo descrito precedentemente - el mismo Código de Comercio prevé que los papeles de comercio deben conservarse cuando menos cinco (5) años, es decir, que no es obligatoria la conservación por un tiempo exacto y estricto de 5 años, se entiende que el tiempo de conservación puede ser mayor al período previsto, lo cual es coherente si tomamos en cuenta que el mismo Código prevé que podrán ser destruidos los papeles de comercio desde el cierre de aquellos, es decir, desde el cierre del objeto de los mismos y se entiende que los aportes al Régimen de Vivienda Social no fueron cerrados hasta la fecha toda vez que la Unidad de Titulación del Fondo Nacional de Vivienda Social tiene como fin - justamente - regularizar la cartera pendiente de pago por parte del sector patronal al citado Régimen.

3. De la excepción de Prescripción:

La empresa ampara su petitorio en las previsiones contenidas en los Decretos Supremos N° 25714 que regula la efectivización y cumplimiento de las cotizaciones devengadas a los entes gestores, dentro del régimen a corto plazo de la Seguridad Social y N° 25809 que regula el pago de las cotizaciones patronales y laborales del Sistema Residual de Reparto de la Seguridad Social de Largo Plazo, en esa línea, debe tenerse claridad que la Seguridad Social, de conformidad al Código de Seguridad Social, es el Seguro Social que protege a los trabajadores y sus familiares en los casos de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte. Por consiguiente no corresponde aplicar dicha normativa al caso en particular, por cuanto la misma no rige ni se vincula al Régimen de Vivienda Social.

Sin desmedro de lo anterior, debe analizarse el argumento expuesto por AGROINCO respecto a la prescripción de la deuda por concepto de aportes devengados al Régimen de Vivienda Social en el marco de la normativa aplicable.

En esa línea corresponde señalar que la Ley N° 163 en su artículo 4, párrafo I determina que los aportes laborales del uno por ciento (1%) y patronales del dos por ciento (2%) al régimen de vivienda social adeudados a la Unidad de Titulación del Fondo Nacional de Vivienda Social (ex FONVIS en Liquidación), **constituyen con**





carácter retroactivo acreencia privilegiada y gozan de la misma preferencia para su pago, que los salarios y beneficios sociales (la negrilla y subrayado son nuestros).

Al respecto la Constitución Política del Estado en su artículo 48, párrafo IV dispone que los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad social no pagados tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, y son inembargables e imprescriptibles.

Cabe aclarar que la disposición constitucional antes descrita aplica al presente caso pese a que su fecha de vigencia sea posterior al origen de la deuda imprescriptible, aspecto que se encuentra fundado en la previsión del artículo 164 párrafo II de la misma Constitución Política del Estado que señala: "La ley será de cumplimiento obligatorio desde el día de su publicación, **salvo que en ella se establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia**"; la disposición contenida en la Ley N° 163, artículo 4, párrafo I, antes descrita, determina explícitamente que con carácter retroactivo los aportes patronales al régimen de vivienda social tienen acreencia privilegiada y gozan de preferencia en su pago al igual que los beneficios sociales y salarios.

Asimismo, el artículo 123 del mismo cuerpo constitucional dispone: "...La ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, **excepto en materia laboral, cuando lo determine expresamente a favor de las trabajadoras y de los trabajadores...**". (el remarcado nos corresponde). En ese sentido, se advierte que la aplicabilidad de la ley opera a partir de su publicación; sin embargo, en la materia que hace al presente caso, es susceptible de su retroactividad ante la determinación expresa de la norma.

Por cuanto se considera que la prescripción impetrada por la Empresa, más allá de estar fundada en normativa no aplicable al caso en particular, no corresponde toda vez que no procede la prescripción respecto a los aportes patronales adeudados al régimen de vivienda social por ser considerados los mismos imprescriptibles, gozando en consecuencia de acreencia privilegiada y de la misma preferencia que los salarios y beneficios sociales para su cobro.

4. Del Petitorio:

La Empresa expuso el siguiente petitorio en el memorial del Recurso Jerárquico:

"Por los argumentos y fundamento legales expuestos, ejerciendo el constitucional derecho de petición reconocido por el Art. 24° de la Constitución Política del Estado y el **Art. 56° de la Ley 2431**, en nombre y representación de "AGROINCO S.R.L.", en forma y tiempo hábiles **establecido por el Art. 66 de la Ley 234**, vengo a interponer RECURSO JERARQUICO **contra la Resolución Administrativa No. 005/2015**, de 09 de abril de 2015, solicitando con todo respeto al señor MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA reponga este error y se sirva REVOCARLO y dejarlo sin efecto"

Al respecto cabe señalar que la Ley N° 2431 tiene como objeto aprobar y ratificar la adhesión de Bolivia a la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares, abierta a la firma de Viena, el 26 de septiembre de 1986 y en vigencia a partir del 27 de octubre de 1986 y; la Ley N° 234, amplía la vigencia del Impuesto a las Transacciones Financieras, por cuanto no corresponde considerar el respaldo del petitorio en la normativa descrita.

Por otro lado la Ley de Procedimiento Administrativo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 27113, determinan que el Recurso Jerárquico se interpone contra la resolución que resuelva el recurso de revocatoria, es decir, el petitorio debió ser dirigido en contra de la Resolución Administrativa N° 021/2015 de 05 de mayo de 2015, que fue la que resolvió el Recurso de Revocatoria planteado por la Empresa.

CONSIDERANDO: Que los antecedentes, marco legal y argumentos del Recurso Jerárquico planteado por la Empresa han sido debidamente analizados, al amparo del Decreto Supremo N° 27113 artículos 123 y 124 y; de la Ley de Procedimiento



Administrativo N° 2341 corresponde resolver el Recurso Jerárquico de autos.

POR TANTO:

El Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, en ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

PRIMERO.- RECHAZAR el Recurso Jerárquico planteado por la empresa Agroindustrial y Comercial Agroinco S.R.L., representada legalmente por la señora Jimena Ugrinovic Sanchez, confirmando la Resolución Administrativa N° 021/2015 de 05 de mayo de 2015.

SEGUNDO.- Instruir a la Unidad Ejecutora de Titulación emitir la Nota de Cargo de conformidad a lo previsto por el Decreto Supremo N° 29001 y demás normativa aplicable, en consideración a lo determinado en la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 y el Reglamento a dicha Ley respecto a la no suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

TERCERO.- Instruir a la Dirección de Asuntos Jurídicos la citación a la empresa Agroindustrial y Comercial Agroinco S.R.L., representada legalmente por la señora Jimena Ugrinovic Sanchez, con la presente Resolución Ministerial, en su domicilio procesal.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Milton Claros Hinojosa
MINISTRO
de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

