

Artículos

Los fideicomisos públicos en Bolivia

Public trusts in Bolivia

JORGE LIZARRAGA TORRICO*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 19, No. 2, (diciembre de 2025), pp. 21-53.
ISSN: 1988 – 0618. Doi: <https://doi.org/10.20318/reib.2025.10061>. ORCID: 0000-0001-7172-2543
Fecha de recepción: 27/02/2025. Fecha de aceptación: 27/09/2025

Resumen

La figura del fideicomiso nace de la confianza de un titular de derechos, denominado Fideicomitente, quien transmite temporalmente a una entidad bancaria - financiera denominada fiduciario la administración de los mismos, a fin de que este transfiera los mismos, en favor del primero o de un tercero denominado beneficiario.

El presente artículo, se realizó con el ánimo de que se conozca el concepto, alcances y razones de porque consideramos al Fideicomiso “público”, un instrumento altamente confiable, como parte de la política fiscal y de inversión pública ejecutada por el Estado boliviano, manteniendo como hipótesis que, para el cumplimiento de su finalidad, el mismo deba ser estructurado, de forma tal que no solo cumpla su finalidad sino haya coadyuvado al desarrollo económico y social del país.

Finalmente, y a pesar de considerar oportuno y pertinente hacer uso de esta herramienta de política pública, la falta de acceso a información actualizada y por tal, la falta de transparencia sobre el manejo y resultados de los mismos, son aspectos que deberían cambiar, a fin de que la población en su conjunto conozca las bondades y resultados sobre su aplicabilidad, y las entidades se sometan a su cumplimiento efectivo.

Palabras clave: Fideicomisos, Regulación, derecho económico, derecho administrativo, Derecho de Negocios.

* Investigador Independiente, Valencia –España. PhD en Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos. MBA especialidad RRHH de la Universidad Privada boliviana y Universidad Santiago de Chile. Master en Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares. Máster y post Grado en Relaciones Internacionales de Euroinnova y Universidad Nebrja-España. Correo electrónico: jolizarragat@gmail.com

Abstract

The trust concept arises from the trust of a rights holder, known as the settlor, who temporarily transfers the administration of those rights to a banking or financial entity known as the trustee, so that the latter may transfer them to the former or a third party known as the beneficiary.

This article was written to provide an understanding of the concept, scope, and reasons why we consider the “public” trust a highly reliable instrument as part of the fiscal and public investment policy implemented by the Bolivian State. We maintain the hypothesis that, in order to fulfill its purpose, it must be structured in such a way that it not only fulfills its purpose but also contributes to the country’s economic and social development. Finally, and despite considering it timely and pertinent to use this public policy tool, the lack of access to updated information and, therefore, the lack of transparency regarding its management and results are aspects that should be changed so that the population as a whole understands the benefits and results of its applicability, and so that entities comply with its effective implementation.

Keywords: Trust, regulation, economic Law, administrative law, Business Law.

Sumario

Introducción. I. Planteamiento del problema y temporalidad de la investigación. 1.1. Hipótesis. 1.2. Objetivo general. II. Metodología de la investigación. 2.1. Contextualización. 2.2. Conceptualización. 2.3. Metodologización. 2.3.1. Fundamentación del tamaño de la muestra. III. Marco teórico fundamental. 3.1. Marco normativo de fideicomisos constituidos con recursos públicos en Bolivia. 3.2. Base normativa de los fideicomisos públicos en Bolivia. IV. Los fideicomisos públicos y su rol en el modelo económico boliviano vigente. 4.1. Con relación a la política fiscal. 4.2. Con relación a la política económica. 4.3. Con relación a la intervención del Estado. V. Derecho comparado en materia de fideicomisos públicos. 5.1. Argentina. 5.2. Colombia. 5.3. Chile. 5.4. Ecuador. 5.5. Perú. Conclusiones. Recomendaciones generales.

Introducción

“...El derecho privado también puede servir para realizar intereses públicos...”

(Rivero, 2013).

La gestión de recursos por parte de cualquier Estado involucra el manejo adecuado de los fondos públicos, que son todos los recursos financieros, que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan. Asimismo, estos recursos sirven para la correcta atención de los gastos del presupuesto público, correspondiendo la verificación de su correcto uso y destino con el seguimiento y control sobre los mismos, operándose al interior de las entidades, sin dejar de lado, en el caso boliviano, por el órgano rector del sistema de control gubernamental, quien, en cualquier momento, tiene la competencia de verificar y constatar el correcto uso y destino de recursos.

Por ello, es responsabilidad de todo Estado garantizar el manejo eficiente de los fondos públicos y evidenciar el destino de los mismos, con el objetivo de satisfacer, de manera adecuada y equitativa, las principales necesidades de la población, tomando en cuenta los presupuestos nacionales, entre cuyos objetivos se encuentra asegurar la prestación de los diversos servicios públicos en beneficio de todas las personas.

De acuerdo con Gaspar Ariño Ortiz¹, el concepto de servicio público se refiere a toda:

“Actividad propia del Estado o de otra Administración Pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social”.

Sin embargo, en determinadas situaciones, los servicios pueden no ser provistos con total eficiencia, para lo cual se hace necesario recurrir al trabajo coordinado con entidades del sector privado, a fin de mejorar la atención y satisfacer eficientemente las demandas de la población.

Frente a estas circunstancias, se han implementado algunos mecanismos que contribuyen con la gestión de fondos públicos y la atención de las demandas ciudadanas por parte de la administración estatal. Entre estos mecanismos, se encuentra la figura del Fideicomiso dentro del sector estatal, como en el caso de Bolivia, se refiere este sector al nivel central de gobierno, gobierno departamental y gobierno municipal².

1 Patricio Rozas & Michael Hantke-Domas, *Gestión pública y servicios públicos: notas sobre el concepto tradicional de servicio público*, (2013: 40).

2 También habría que hacer énfasis, que dentro el sector público también se encuentran las universidades públicas autónomas.

La enorme importancia que han adquirido los fideicomisos públicos constituidos por los diferentes gobiernos latinoamericanos, en especial Bolivia, se debe principalmente a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, formando parte así, de la estructura jurídica del poder público³.

Desde el 2006 en adelante, esta figura comienza a tener un uso más recurrente por parte del Estado, a través del gobierno nacional y una vez aprobada la nueva Constitución Política del Estado el año 2009, no solo fue y es utilizada esta figura para el nivel central del Estado sino también es utilizada y/o puede serla, para las entidades subnacionales denominadas Entidades Territoriales Autónomas - ETAs, con la finalidad de ejecutar proyectos de diferente índole, atendiendo las necesidades emergentes y coadyuvando en el crecimiento económico social del país, región o municipio.

No debemos perder de vista que Bolivia se constituye en uno más de los países latinoamericanos que utiliza esta figura para el logro de objetivos de carácter económico y social, en el marco de la planificación estratégica en el ámbito económico y social⁴.

La Ley N° 1267, de 20 de octubre de 2019, vigente a la fecha, en su Artículo 13, parágrafo I, establece el objeto de la Constitución de fideicomisos públicos para:

“apoyar nuevos emprendimientos productivos, fomento a la producción, infraestructura, exportaciones, atender situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento, inseguridad alimentaria y apoyo al sector educación, salud y medio ambiente, autorizándose al Órgano Ejecutivo, constituir fideicomisos con instituciones financieras autorizadas, los cuales deben ser aprobados mediante Decreto Supremo”.

En el marco legal anterior, cualquier fideicomiso debe adecuarse para su constitución, en las finalidades expuestas. En caso de que la constitución de un fideicomiso no se enmarque en las condiciones previstas, la aprobación requerirá Ley Nacional, estableciéndose de manera clara la finalidad distinta, la fuente de recursos, la restitución de los mismos, si correspondiera, etc.⁵

Ahora bien, desde el año 2006 a la fecha, el uso de esta figura jurídica, en torno a viabilizar o canalizar recursos públicos para el financiamiento de la inversión y potenciamiento del aparato productivo y/o el desarrollo e implementación de planes o proyectos y apoyo al sector de educación y salud en favor de entidades o empresas del Estado, comerciantes, pequeños, medianos productores u otros, hace, sin duda, de que a pesar de lo que se diga o piense, y a pesar de que existen muchos aspectos por los que

³ Jorge Lizárraga Torrico, "Las Empresas del Estado Boliviano y la Necesidad de Inyección de Capital- Interno o Externo", *Revista Veritas De Difusão Científica*, 5, 3(2004): 44-101.

⁴ Paises como México, Argentina, Brasil, Colombia son también países que utilizan la figura del fideicomiso público para lograr objetivos de gestión pública como veremos más adelante.

⁵ "Esta restitución si correspondiera, enmarcada en la posibilidad de que se apruebe la reembolsabilidad o la no reembolsabilidad de recursos, según sea la fuente".

mejorar a esta figura tan relevante para el País, el fideicomiso se constituye, en una figura ampliamente efectiva o notablemente eficaz a la hora de atender necesidades del país.

Es importante hacer notar que, a la fecha, de los 92⁶ fideicomisos constituidos, inferimos que, en base a la normativa de constitución, tendríamos la siguiente relación: 43 fideicomisos cerrados; 15 fideicomisos en proceso de cierre y 34 fideicomisos a la fecha vigentes⁷.

Ahora bien, la constitución de fideicomisos, nos permite advertir ciertas ventajas comparativamente con otras herramientas de financiamiento de políticas públicas, ya que permite una gestión más eficiente y transparente de los recursos destinados a proyectos específicos, comparándolos con simples asignaciones presupuestarias, aportes de capital, o creación de fondos, sean estos reembolsables o no reembolsables u otros. A continuación, nos referimos a alguna de ellas:

- La tasa de interés exigida, en los fideicomisos de créditos, está por debajo de las establecidas en el sistema financiero nacional, sobre la base de la Disposición Adicional Única del Decreto Supremo N° 3459, de 17 de enero de 2018.
- Ayuda a asegurar que los fondos se utilicen exclusivamente para los fines previstos por Ley, contando al efecto con responsables del uso y destino de los recursos.
- Permite al Estado comparar el desempeño de los fiduciarios y de los organismos públicos, para evaluar su respectivo grado de competencia y adoptar medidas correctivas de ser necesarias.
- Contribuye a mejorar la confianza entre el sector público y el sector privado debido a que se dan señales “creíbles”, al transparentar acciones como: pre-establecer el uso y destino de un conjunto determinado de fondos, bienes y derechos del Estado y, limitar el acceso y posibilidades que éste tiene sobre aquellos (ya que son transferidos a un fiduciario, que es una entidad privada⁸ y se entiende debe actuar como un buen hombre de negocios o buen padre de familia en términos de la administración de bienes o recursos confiados en fideicomiso).

6 Cfr: <https://www.bdp.com.bo/wp-content/uploads/2024/05/CARTILLA-BDP-FINAL.pdf>

<https://bancounion.com.bo/BancaEstatal/Fideicomisos>

https://www.fndr.gob.bo/?page_id=11555

https://www.fondesif.gob.bo/sites/default/files/2022-09/MemorialInstitucional_2021.pdf

7 Por la carencia de información y por falta de acceso a la misma y/o transparencia en los canales del Estado, la cantidad de fideicomisos públicos en Bolivia pudiera variar y no ser exacta, al igual que su relación en torno a vigentes, cerrados y/o en proceso de cierre, no obstante, el trabajo de investigación nos permitió identificar al menos que los vigentes y cerrados tuvieron que ser exactos por la normativa identificada y los plazos concluidos expuestos en las referidas normas.

8 No obstante es evidente que los fiduciarios en los fideicomisos públicos en Bolivia son entidades de carácter privado, también es preciso referirnos a que dos entidades no bancarias como son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional- FNDR y el Fondo de Desarrollo del Sistema financiero - FONDESIF, administran fideicomisos que en su mayoría tiene como beneficiarios a las entidades territoriales autónomas incluidas las universidades públicas, ejerciendo su labor en el marco de las disposiciones legales y normativas vigentes.

Por otra parte, identificamos algunos desafíos, referidos a:

- Necesidad de una supervisión permanente a través de las instituciones establecidas por Ley⁹ y la realización de auditorías adecuadas para evitar malversaciones o desvíos injustificados de recursos y asegurar el cumplimiento de las finalidades previstas.
- Generar mayor transparencia y rendición de cuentas, son esenciales para ganar y mantener la confianza pública, así como el acceso de información debe ser una constante.
- Interrelación entre el Modelo Económico y los Fideicomisos Públicos, cuyos resultados y evaluación de impacto social, sean materialmente demostrables.

I. Planteamiento del problema y temporalidad de la investigación

El uso de la figura del Fideicomiso por parte de los niveles de gobierno en Bolivia (central, departamental o municipal) permite destinar recursos para el cumplimiento de finalidades previamente identificadas, no obstante, se requiere de la debida atención con el fin de no aventurarse a crear alguno sin tener una debida planificación y como estructurarlos, cuyos probables resultados sin dicha evaluación previa pueda generar inconvenientes no solo para el cumplimiento de la finalidad sino también para la debida restitución de recursos al erario nacional.

1.1. Hipótesis

El Fideicomiso “público”, se constituye en un instrumento altamente confiable como parte de la política fiscal y de inversión pública, siempre y cuando, exista transparencia y debido acceso a la información, su estructuración sea adecuada, su regulación efectiva y su finalidad sea cumplida a cabalidad, y, sobre todo, los recursos confiados por el Estado sean restituidos.

1.2. Objetivo general

Identificar el concepto y los antecedentes legislativos en Bolivia, respecto a la constitución de fideicomisos públicos en los diferentes planes de gobierno desde el 2006, e identificar, al menos 5 países de Latinoamérica para comparar los resultados del fideicomiso público en las políticas públicas.

⁹ De acuerdo a Ley N° 1267 de 20.12.2019, los responsables por los recursos públicos constituidos en fideicomisos, son la entidad fideicomitente y la entidad encargada de la política sectorial.

II. Metodología de la investigación

Para efectos de demostrar la practicidad de la investigación realizada, se ha seguido los siguientes pasos: la contextualización, la conceptualización y la metodología empleada y para demostrar la hipótesis planteada es necesario justificar el método o métodos empleados, para ello es preciso referir lo siguiente:

2.1. Contextualización

La contextualización implica concretamente: a) Reconocer una situación real – validez de la creación de fideicomisos públicos en Bolivia en el marco constitucional y legal actual. b) Examinar la situación real – constitución de fideicomisos públicos de los diferentes niveles de gobierno del Estado, Contrastar A y B- análisis de contenido Identificar anomalías- legal, social, económico.

Explicitar el problema real- contenido y desarrollo de las temáticas en base a los títulos insertos en el trabajo. Enunciar preguntas con respecto a problema real y evaluarlos- ¿es posible una visión diferente relacionada a los fideicomisos del Estado conforme se plantea en el artículo? ¿Es posible transparentar la situación real de los fideicomisos sin que ello implique menospreciar o desvirtuar el uso de esta herramienta? ¿La nueva Constitución Política del Estado boliviano permite la constitución de fideicomisos públicos para los diferentes niveles de gobierno del Estado plurinacional de Bolivia?

2.2. Conceptualización¹⁰

La conceptualización es construir el tejido conceptual que sirva de soporte al estudio, para lo cual se cumplen los siguientes pasos: - Revisar documentos escritos de variada naturaleza (libros, artículos, prensa, Internet, otros)- sobre todo la información nacional acerca de la constitución de fideicomisos públicos y del derecho comparado en relación a los fideicomisos públicos en Latino América; Identificar, ubicar, capturar, procesar, elaborar y producir información actualizada, útil y pertinente que permita identificar a los diferentes fideicomitentes de los diferentes niveles de gobierno del Estado boliviano - Construir un discurso escrito coherente, hilvanado, secuenciado, orientado por una trayectoria que le dé sentido de unidad y que haga ostensible su estructura lógica- exposición de motivos y justificación del artículo - Partir de múltiples fuentes para construir conceptos (autores, lugares de producción, momentos de realización, perspectivas teóricas de base, contextos de ejecución, métodos de indagación, otros).

Estructurar la organización del proyecto de Investigación, tomando en cuenta: a) Introducción (escrito luego de hacer la investigación documental que señale el ámbito

¹⁰ Freddy González, *La Investigación cualitativa en educación y ciencias sociales: nociones fundamentales*, (La Paz: CEPIES junio y julio 2006).

temporal y espacial abarcando en la revisión, perspectivas representadas, orientaciones asumidas, modalidades de material consultada, indicaciones de cómo está organizado el contenido). b) Aspectos históricos, ontológicos y epistemológicos relacionados con el tema de investigación o problema construido intelectualmente. c) Investigaciones aplicadas en el estudio (tomar en cuenta la cronología de constitución de fideicomisos públicos en Bolivia, identificando cada uno respecto al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del país desde el 2006 en adelante).

2.3. Metodologización

Esto es explicitar el modo cómo se abordará el tema de investigación, lo cual conlleva: Decidir las técnicas, métodos, procedimientos (asesoría), instrumentos y recursos que serán utilizados que permitan hacer afirmaciones fundamentadas en relación con el problema de investigación.

Seguir una trayectoria discursiva explícita en la escritura del artículo, ir de lo general a lo específico, o viceversa. Presentar las referencias ajustadas a las normas convencionalmente aceptadas. Dar evidencia de que la búsqueda realizada en asuntos relacionados con la investigación fue pormenorizada, minuciosa y exhaustiva, en lo que al artículo científico se refiere y en el marco de las experiencias, bibliografías e información hallada en relación a los fideicomisos públicos del Estado Plurinacional de Bolivia.

2.3.1. Fundamentación del tamaño de la muestra

Nos permitimos realizar un mapeo e identificación de diferentes fideicomisos públicos constituidos por los gobiernos de turno, desde 1999-2024, y/o como se ajustaron las disposiciones legales, según cada gobierno para el fin específico. Es importante, destacar que inclinarse hacia la constitución de un fideicomiso o utilizar otra herramienta de política pública para canalizar recursos para sectores determinados dependerá, si bien del gobierno en ejercicio, pero sobre todo, implicará cumplir con las previsiones constitucionales y legales que garantice la seguridad jurídica, el cumplimiento efectivo de la finalidad por la que se constituyeron los fideicomisos y la restitución oportuna de recursos en favor del Tesoro General de la Nación – TGN.

Desde el punto de vista de la metodología aplicada, como no puede ser de otro modo, es cualitativamente más factible decidirse por aquello que sabemos con certeza, la escenificación de lo que es o fueron los fideicomisos públicos y el planteamiento hipotético en el que se funda nuestro trabajo, esperemos contribuya a la discusión general, académica y política, de modo que se pudiera diseñar el mecanismo de regulación de los fideicomisos públicos sean estos constituidos por el gobierno central, departamental o municipal, en el contexto de un Estado Plurinacional y de participación efectiva del Estado en relación al uso de esta herramienta jurídica-financiera que la consideramos idónea, en la perspectiva y desafío de construir algo nuevo, distinto y superior, en todos los sentidos, que pueda apuntar más allá de simplemente de regular la figura, sino contribuir realmente al desarrollo de un País, de su población y cuyos efectos favorezcan a que también el Estado realice políticas de impacto fundado en experiencias exitosas.

III. Marco teórico fundamental

3.1. Marco normativo de fideicomisos constituidos con recursos públicos en Bolivia

No debemos perder de vista que los numerales 2, 4 y 6 del Artículo 316 de la Constitución Política del Estado, establecen como funciones del Estado:

“las de dirigir la economía y regular los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios; participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social; promoviendo prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables”.

De igual manera, los párrafos I y III del Artículo 318 de la Constitución Política del Estado, disponen que el:

“Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora; así como fortalecer la infraestructura productiva, manufac-turera e industrial y los servicios básicos para el sector productivo”.

Asimismo y con la finalidad de constituir fideicomisos, el parágrafo II del Artículo 330 de la Constitución Política del Estado, *“determina que el Estado a través de su política financiera, priorizará la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción”*; concordante con lo anterior, el parágrafo I del Artículo 94 de la Ley N° 393 de 21 de agosto de 2013, de Servicios Financieros, establece que el:

“Estado participará directa y activamente en el diseño e implementación de medidas para mejorar y promover el financiamiento al sector produc-tivo de la economía, a través de las entidades financieras, a fin de lograr una eficiente asignación de recursos para apoyar la transformación pro-ductiva, la generación de empleo y la distribución equitativa del ingreso”.

Todo lo anteriormente señalado, en concordancia con el numeral 22 del Parágrafo I del Artículo 298 de la CPE, que determina como competencia privativa del nivel central del Estado, la política económica y planificación nacional¹¹, sin olvidar que

¹¹ La autorización legal para que el Gobierno Nacional pueda constituir fideicomiso, deviene del artículo 13 de la Ley N°1267, de 20 de diciembre de 2019, del Presupuesto General del Estado–Gestión 2020, vigente por el inciso v) del Parágrafo I del Artículo 47 de la Ley N°2042 de 21 de diciembre de 1999 incorporado por la Disposición Final Segunda de la Ley N°1613 publicada el 01 de enero de 2025, del Presupuesto General del Estado Gestión–2025.

también en el marco del Artículo 302.I. *Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción, entre otros “24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias”;* sin olvidar que, en el marco del Artículo 300.I. *Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: “27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias”;* siendo así que bajo este paraguas constitucional se haya abierto la posibilidad de que por primera vez se constituyan fideicomisos para el nivel subnacionales del Estado.

3.2. Base normativa de los fideicomisos públicos en Bolivia

Si bien es cierto que la figura del Fideicomiso fue instaurada en la legislación boliviana a partir de la Ley de Bancos a principios del siglo XX, específicamente en 1928, no fue sino a partir de finales de la década de los 70s que aprobado el Decreto Ley N°14379, de 25 de febrero de 1977, sobre el Código de Comercio, en sus Artículos 1409 hasta 1427, se incluye de manera precisa la figura del fideicomiso, siendo este marco normativo que ha permitido, en lo posterior, la aprobación y constitución de los primeros fideicomisos públicos en Bolivia¹².

Como lo referido con anterioridad, fue recién a partir de finales de los 90s, donde esta figura comenzó a denotar importancia en su aplicabilidad para el Estado y este fue tomando decisiones de constituir los primeros con la finalidad de obtener recursos para la ejecución de proyectos de diferente índole y por tal atender las necesidades emergentes del Estado; El primer fideicomiso¹³ del cual se tiene registro, es el de Apoyo al pequeño productor campesino (TGN I) del año 1999, cuyo fideicomitente fue el ministerio de Hacienda hoy Economía y Finanzas Públicas y el fiduciario, el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo-FONDESIF¹⁴.

Desde el 2006 en adelante, esta figura comienza a tener un uso más recurrente por parte del Estado, a través del gobierno nacional y una vez aprobada la nueva Constitución Política del Estado el año 2009, no solo fue y es utilizada esta figura para este nivel de gobierno central sino también para las entidades subnacionales denominadas Entidades Territoriales Autónomas – ETAs como lo advertido precedentemente, para la ejecución de proyectos de diferente índole, atendiendo las necesidades emergentes y coadyuvando en el crecimiento económico social del país, figura que

12 No obstante, lo anterior, no se cuenta con información relativa a antecedente alguno en los que se identifique la creación y/o constitución de fideicomisos públicos a partir de 1928 hasta finales del siglo XX.

13 Este primer fideicomiso, careció de una estructuración adecuada, justamente por la ausencia de normativa específica que module la creación del fideicomiso público en Bolivia, su regulación estuvo aislada de la supervisión de la entidad de regulación a la banca, a pesar de que su finalidad fue cumplida y la totalidad de recursos restituidos al Tesoro General de la Nación.

14 El primer fideicomiso público en Bolivia fue constituido durante el gobierno del extinto Gral. Hugo Banzer Suarez, dictador boliviano de la década de los 70s y elegido democráticamente en 1998.

antes de la vigencia de la actual Constitución Política no existe antecedente en virtud del cual prefectura hoy gobernación o municipio haya hecho uso.

Si bien es cierto que, a la fecha, aun el Estado adolece de un marco jurídico específico o especial referido a los fideicomisos públicos, no es menos evidente que frente a dicha ausencia, el trabajo realizado desde las instancias gubernamentales y/o subnacionales desde el 2006-2018 (62 fideicomisos) y 2021-2023 (10 fideicomisos), salvo casos específicos cuyos recursos fideicomitidos fue en favor de empresas del Estado¹⁵, confirmaría que los mismos se encuentran en un estado aceptable¹⁶, lo cual indica que a pesar de excepciones puntuales, si bien habría mucho por mejorar, también hay mucho por destacar.

No debemos perder de vista que los fideicomisos constituidos con anterioridad al 2006, carecían de norma jurídica específica para su desarrollo y simplemente se basaban según la norma de autorización, el Código de Comercio y los contratos suscritos entre las partes intervenientes.

Por otra parte, en concordancia con las previsiones dispuestas en el Código de Comercio, la Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras que establece el Reglamento de funcionamiento de los fideicomisos; de igual manera los compilados de la Ley 1670, de 31 de octubre de 1995, del Banco Central de Bolivia, Ley 1488, de 14 de abril de 1993, de Bancos y Entidades Financieras, y el Código Civil de Bolivia, aún vigentes, y aunque no se constituyen en normativa específica sobre los fideicomisos públicos, de forma subordinada pero altamente útiles, fueron consideradas, para fines de constitución y estructuración de los mismos entre 1999 y 2009 principalmente.

Así es, como las leyes financieras de 2010 en adelante que crean algunos fideicomisos públicos (principalmente aprobados por Ley dados las fuentes de recursos provenientes de créditos), dan marcha a su estructuración y constitución posterior mediante Decreto Supremo; así como a partir del 2012 en adelante, se incluyen aspectos generales definidos por Ley (financial) a través de las cuales se define, aclara y genera seguridad jurídica respecto al uso de la herramienta del fideicomiso público, aunque, ciertamente, se debe trabajar para la aprobación en un futuro no muy lejano de la norma específica o especial que regulen los fideicomisos constituidos con recursos públicos, o al menos aprobar la reglamentación operativa de los mismos y no solo para tener claridad a nivel nacional, sino también para contar con insumos altamente importantes para las estructuraciones de fideicomisos a nivel subnacional.

¹⁵ Hablamos principalmente del fideicomiso Fondo para la Revolución Industrial y Productiva-FINPRO; sin embargo, y a pesar de la situación actual, aún subsiste la posibilidad de que el comité de homologación apruebe una posible modificación de condiciones financieras para las beneficiarias, lo que conllevaría a dar una oportunidad importante para que las mismas cumplan con sus obligaciones pendientes (hasta la fecha de la presentación del Artículo, no existió noticia alguna respecto a este fideicomiso).

¹⁶ La mayoría de los fideicomisos constituidos, fueron aprobados después del 2006 pero principalmente luego del 2009 con la vigencia de la Nueva Constitución, y fue a partir del 2010 que se aprobaron las primeras regulaciones de fideicomisos públicos a través de las leyes del Presupuesto General del Estado.

No obstante, lo precedente, debemos destacar el Decreto Supremo N° 5301 de fecha 02 de enero de 2025, reglamentario a la Ley N° 1613 de 01 de enero de 2025 del Presupuesto General del Estado, en el que de manera especial ha incorporado aspectos regulatorios importantísimos para comprender la figura del fideicomiso público como herramienta clave para el desarrollo de políticas públicas coherentes, previsiones regulatorias previstas en el artículo 18 de la referida norma.

- a) Es bajo el marco constitucional antes referido, y los antecedentes normativos señalados, que la regulación especial a los fideicomisos públicos comienza el año 2010 a través de la Ley del Presupuesto General del Estado- PGE 2010, que en su Artículo 39 dispuso lo siguiente:

“Artículo 39.- (fideicomisos).

- a) *Con el objeto de asistir y apoyar la reconstrucción del sector productivo nacional, atender situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento, inseguridad alimentaria, nuevos emprendimientos productivos, fomento a la producción y a las exportaciones, a través del desarrollo de programas y proyectos productivos públicos y privados, se autoriza al Órgano Ejecutivo constituir fideicomisos con instituciones financieras autorizadas, los cuales deben ser aprobados mediante Decreto Supremo.*
- b) *Son responsables por los recursos públicos constituidos en fideicomiso, la entidad fideicomitente y la entidad encargada de la política sectorial, debiendo este última efectuar seguimiento y control sistemático al cumplimiento de la finalidad prevista en el acto constitutivo y en las disposiciones legales que lo fundamentaron.*
- c) *Con fines de registro, el fideicomitente deberá reportar la constitución y semestralmente el saldo del patrimonio fideicomitido al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*
- d) *Las entidades que ejerzan tuición sobre instituciones del sector público financiero y de sociedades de economía mixta autorizadas para la administración de fideicomisos constituidos con recursos del Estado, deberán efectuar seguimiento y control sistemático sobre los fideicomisos suscritos por éstas con el objeto de vigilar su desarrollo, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que los sustentan y precautelar el adecuado manejo y recuperación de los fondos fideicomitidos, en el marco de la finalidad establecida en el acto constitutivo.*
- b) Ahora bien, el mismo año 2010 mediante Ley 050/2010 del Presupuesto General del Estado reformulado el 09.10.2010, en su Artículo 4 modifica el inciso b) del Artículo 39 de la Ley que aprueba el PGE 2010, con el siguiente texto:

“Son responsables por los recursos públicos constituidos en fideicomiso, la entidad fideicomitente y la entidad encargada de la política sectorial, debiendo esta última efectuar seguimiento y control sistemático al cumplimiento de la finalidad prevista en el acto constitutivo y en las disposiciones legales que lo fundamentaron, así como emitir directrices y lineamientos respecto a los fideicomisos constituidos por entidades bajo su dependencia o tuición y sobre aquellos cuyo objeto o finalidad se encuentren en el marco de sus competencias”

- c) Mediante Ley Financial - Presupuesto General del Estado - Gestión 2011, de 29 de noviembre de 2010 Ley N° 062, y en materia de fideicomisos, se establece en el Artículo 9, lo siguiente:

Artículo 9º.- (Gastos extraordinarios no reembolsables) Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través de la entidad 099 “Tesoro General de la Nación”, transferir recursos a las entidades fiduciarias para gastos extraordinarios no contemplados en las normas de constitución emergentes de fideicomisos constituidos con recursos del Estado, según Anexo N° 1, de acuerdo al procedimiento y requisitos establecidos conforme al Reglamento de la presente Ley¹⁷.

- d) Mediante Ley 396 de 26 de agosto de 2013, se incluye el Artículo 15. (EXENCIÓN DE IMPUESTOS A FIDEICOMISOS), que refiere lo siguiente: *“Los patrimonios autónomos de fideicomisos constituidos con recursos públicos, quedan exentos del pago de los impuestos al Valor Agregado (IVA), a las Transacciones (IT) y sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)”.*

Asimismo, mediante Ley 1267 de 20 de diciembre de 2019, se modifica la redacción del inciso a) del Artículo 39 de la Ley PGE 2010, ampliando el espectro normativo para posibilitar la constitución de fideicomisos, asimismo se establece un cambio sustancial que desde nuestro punto de vista, innecesario al inciso b) del Artículo 39 de la Ley PGE 2010, estableciéndose que tanto la entidad fideicomitente y la entidad encargada de la política sectorial, ambas, no solo deban efectuar el seguimiento y control al cumplimiento de la finalidad si no que también deban emitir directrices y lineamientos respecto a los fideicomisos constituidos por entidades bajo su dependencia o tuición.

Sobre este particular, es importante referirnos a que un fideicomitente no cuenta con entidades bajo su dependencia o tuición¹⁸, actuando en ese rol, por lo que genera desde nuestro punto de vista inconsistencias respecto a quién (fideicomitente o ministerio cabeza de sector) tiene mayor preponderancia de responsabilidad en el seguimiento y control al cumplimiento de la finalidad de un fideicomiso, entendiéndose que la estructuración contractual del fideicomiso ya prevé la responsabilidad del fideicomitente quien además puede emitir directrices y lineamientos que incluso

¹⁷ En anexo de la Ley, se especifica cuales fideicomisos contaran con gastos extraordinarios no reembolsables. TGN I Créditos para el Sector Pequeño Productor Rural D.S. 25453 09/07/1999; TGN II Fondo de Reactivación Productiva y Manejo de Recursos Naturales 25849 21/07/2000; TGN IV Fondo de Crédito para Pequeños Productores Agropecuarios 26164 27/04/2001; TGN V Programa Crediticio Campesino 26918 17/01/2003; TGN VI Programa de Fortalecimiento de la Actividad Agrícola Municipal 26918 17/01/2003; TGN VIII Programa Crediticio Campesino Mecanización del Agro Fase Especial 28095 22/04/2005; TGN VII Fideicomiso para el Programa Crediticio Campesino - Fase I 28098 22/04/2005.

¹⁸ No debemos olvidar que la cualidad de fideicomitente es trasladada a una entidad pública misma que si puede tener entidades bajo su tuición actuando no en rol de fideicomitente, sin embargo, actuando como fideicomitente y bajo la figura del fideicomiso, dicho rol ejercido no permite identificar entidades bajo su tuición.

la misma norma de creación ya prevé, no obstante establecer que un fideicomitente cuenta con responsabilidades respecto a fideicomisos constituidos por entidades bajo su dependencia o tuición genera ambigüedad e inconsistencia en torno a la figura propiamente del fideicomiso.

“Artículo 13.- (Fideicomisos).

I. Con el objeto de apoyar nuevos emprendimientos productivos, fomento a la producción, infraestructura, exportaciones, atender situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento, inseguridad alimentaria y apoyo al sector educación, salud y medio ambiente, se autoriza al Órgano Ejecutivo, constituir fideicomisos con instituciones financieras autorizadas, los cuales deben ser aprobados mediante Decreto Supremo.

II. Son responsables por los recursos públicos constituidos en fideicomiso, la entidad fideicomitente y la entidad encargada de la política sectorial, debiendo ambas efectuar seguimiento y control sistemático al cumplimiento de la finalidad prevista en el acto constitutivo y en las disposiciones legales que lo fundamentaron, así como emitir directrices y lineamientos respecto a los fideicomisos constituidos por entidades bajo su dependencia o tuición y sobre aquellos cuyo objeto o finalidad se encuentren en el marco de sus competencias.

III. Con fines de registro, el fideicomitente deberá reportar la constitución y semestralmente el saldo del patrimonio fideicomitido al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

IV. Las entidades que ejerzan tuición sobre instituciones del sector público financiero y de sociedades de economía mixta autorizadas para la administración de fideicomisos constituidos con recursos del Estado, deberán efectuar seguimiento y control sistemático sobre los fideicomisos suscritos por éstas, con el objeto de vigilar su desarrollo, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que los sustentan y precautelar el adecuado manejo de los fondos fideicomitidos, en el marco de la finalidad establecida en el acto constitutivo”.

- e) Mediante Ley N° 1393 de 13 de septiembre de 2021, en la disposición adicional quinta, se incorpora el Parágrafo V en el Artículo 13 de la Ley N° 1267 de 20 de diciembre de 2019, vigente en el marco del inciso x) de la Disposición Final Novena de la Ley N° 1356, con el siguiente texto:

“V. Las Entidades Territoriales Autónomas y las Universidades Públicas, deberán reportar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la constitución de fideicomisos, en un plazo de veinte (20) días posteriores a la suscripción de los respectivos contratos y de forma anual la situación financiera de todos los fideicomisos a su cargo”.

- f) Asimismo, el numeral segundo de las disposiciones finales de la referida Ley N° 1393:

“incorpora en el Anexo N° 1 Gastos Extraordinarios No Reembolsables, del Artículo 9 de la Ley N° 062 de 28 de noviembre de 2010, del

Presupuesto General del Estado - Gestión 2011, vigentado por el inciso d) de la Disposición Final Novena de la Ley N° 1356 de 28 de diciembre de 2020, a los fideicomisos constituidos por Decretos Supremos Nros. 26204 de 01/06/2001 y 26343 del 26/09/2001- Programa de Fortalecimiento patrimonial PROFOP”.

- g) Mediante Ley N° 1462 de 09 de septiembre de 2022, se establece en la Disposición Final ÚNICA, que:

“los contratos de crédito suscritos en el marco de las normas del derecho público, entre instituciones del sector público o de estas con empresas con mayoría de patrimonio estatal y los contratos de constitución de fideicomisos con recursos públicos, se constituyen en sí mismos en documentos públicos con plena fuerza probatoria y no requieren de protocolización para su validez y eficacia”.

Sin embargo, lo anterior, y a pesar de los avances significativos respecto a las diferentes regulaciones especiales aprobadas en materia de fideicomisos públicos en Bolivia, creemos que aspectos clave que deben ser definidos o regulados por norma legal referidos al control fiscal, control gubernamental, disposición de bienes, realización o monetización de los mismos una vez retornen al TGN, entre otros son necesarios, rescatando, no obstante, todo lo avanzado a la fecha respecto a la normativa parcial aprobada y puesta en aplicación.

Finalmente, para fines de verificación respecto al avance regulatorio que se tiene en materia de fideicomisos públicos en Bolivia, a continuación, presentamos lo referido a esta herramienta debidamente estructurado en el Decreto Supremo reglamentario a la Ley financial 2025, cuyo proyectista fue el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, según lo siguiente:

- h) *Decreto Supremo N° 5301 de 02 de enero de 2025*

El artículo 18 de la referida norma, es dividida en tres partes relevantes en torno a la figura del fideicomiso público y su regulación efectiva por parte del Nivel Central del Estado.

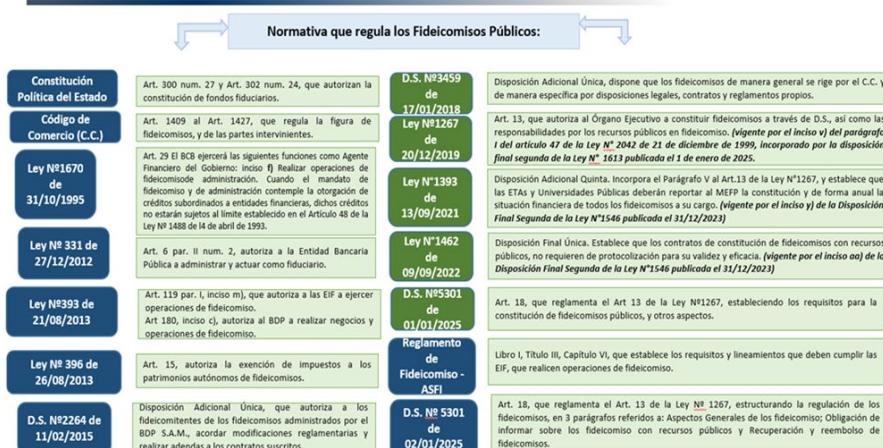
Estas tres partes divididas en párrafo, establecen desde los aspectos generales más relevantes que deben dar curso a la estructuración, puesta en marcha y seguimiento de finalidad, así como también el control efectivo que deben realizar diferentes reportes del Estado, hasta la recuperación y reembolso de recursos del fideicomiso. Dentro lo sobresaliente se encuentra que:

- a) previo a que sea aprobado el Decreto Supremo deba existir un informe anexado al proyecto de norma que refleje un análisis costo-beneficio del fideicomiso y una proyección económica-financiera de la propuesta que refleje el proceso de restitución de recursos al erario nacional TGN; Los recursos del Estado Plurinacional y derechos transmitidos al fideicomiso constituyen un patrimonio autónomo e independiente de los patrimonios del fideicomitente, del fiduciario y del beneficiario; Las entidades fiduciarias percibirán la remuneración

por la administración del fideicomiso, únicamente hasta la culminación del plazo establecido en la normativa del fideicomiso;

- b)** Toda entidad pública beneficiaria de fideicomisos constituidos con recursos públicos está obligada a proporcionar información financiera, económica, proyecciones empresariales u otros que sean requeridos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Fideicomitente y/o Fiduciario, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles computables a partir de la solicitud;
- c)** Una vez recuperados los recursos por parte del fiduciario, dichos recursos, así como los excedentes que se hubieran podido generar, deben ser reembolsados al TGN, de acuerdo a las características específicas de cada fideicomiso; El fideicomitente comunicará al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, todo reembolso de recursos que se realice al TGN, en un plazo de cinco (5) días hábiles de realizados los mismos, debiendo solicitar el registro presupuestario correspondiente.

MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS



IV. Los fideicomisos públicos y su rol en el modelo económico boliviano vigente

El modelo económico de Bolivia y los fideicomisos públicos son temas importantes y están interrelacionados en el contexto de la administración y desarrollo económico del país y la política fiscal, bien sea visto desde el primero constituido con recursos públicos¹⁹ hasta nuestro días, en este último caso y conforme el período de gobierno

¹⁹ El primer fideicomiso que se tiene registrado constituido con recursos públicos, data de 1999 denominado Fideicomiso de Apoyo al pequeño productor campesino (TGN I), cuyo fideicomitente fue el ex Ministerio de Hacienda actual Ministerio de Economía y Finanzas públicas y como fiduciario el FONDESIF.

continuo desde 2006 a la fecha, estructurándose los mismos sobre la base de los diferentes planes de gobierno, como:

- a) El Plan Nacional de Desarrollo bajo la premisa “*Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien*” 2006-2011;
- b) El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social bajo la premisa “*Potenciamiento de la Economía*” 2012-2015;
- c) El Plan de Desarrollo Económico y Social bajo la premisa “*Bolivia rumbo a la Agenda Patriótica 2016-2020*” y finalmente ante;
- d) El Plan de Desarrollo Económico y Social bajo la premisa “*Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, hacia la industrialización con Sustitución de Importaciones*” 2021-2025.

Tabla 1. Plan Nacional de desarrollo del Estado boliviano del 2006 al 2025.



De igual manera, es importante referirnos a que la constitución de fideicomisos públicos guarda íntima relación con aspectos macroeconómicos del Estado, como:

4.1. Con relación a la política fiscal

La misma se operativiza en el Presupuesto Nacional, que es la expresión financiera del plan de gobierno y que considera a los fideicomisos constituidos con recursos públicos, como una herramienta jurídico-financiera que contribuye a la distribución del gasto, para generar un efecto multiplicador en la reactivación económica, en beneficio de las familias bolivianas, entidades o empresas nacionales.

En ese sentido, el Estado Plurinacional asume un rol protagónico, a través del Modelo Económico Social Comunitario y Productivo (MESCP) y los diferentes planes de gobierno plasmados a través de planes nacionales de desarrollo para cada gestión gubernamental, que van orientados a la maximización de los excedentes y a promover políticas de desarrollo productivo, siendo que los fideicomisos contribuyen al cumplimiento de dicho objetivo financiando proyectos de inversión o promoviendo políticas de acceso a créditos a sectores que lo requieren y otros.

Sin embargo, es justamente en el tema fiscal, que la figura de los fideicomisos no cuenta con una claridad meridianamente suficiente con relación al gasto y su relación con la reactivación económica vs la restitución de recursos, aspecto que debiera merecer una atención particular, por parte de las autoridades gubernamentales, en especial en lo relativo al control de desviaciones sobre el uso y destino de recursos fideicomitidos, la efectiva planificación sobre la programación de restitución o reembolsos al TGN, entre otros.

4.2. Con relación a la Política Económica

A raíz de la crisis de la deuda pública en la década del 80 en Latinoamérica, se implementó la Nueva Política Económica (NPE), y a consecuencia de la situación internacional que respondía a las nuevas herramientas propuestas por el Consenso de Washington²⁰, con un enfoque Neoliberal²¹ se trazaron las políticas públicas en Bolivia, así como la directriz de los fideicomisos constituidos entre 1999 y 2005, que fueron creados específicamente para dinamizar el crecimiento de las actividades productivas y de servicios del sector privado a través de la ampliación de la base patrimonial del sistema financiero, a fin de canalizar recursos a los pequeños productores rurales, comerciantes y al sector manufacturero.

Los fideicomisos constituidos con recursos públicos son utilizados como instrumentos para implementar las políticas del Modelo Económico Social Comunitario Productivo- MESCP, sobre la base de los planes de gobierno, canalizando recursos hacia sectores estratégicos y proyectos prioritarios.

La priorización de proyectos deberá estar sujeto a la debida planificación que se realice y enmarcado en el plan de gobierno que corresponda, aprobándose en consecuencia recursos que permitan el *Financiamiento de Programas Sociales y de Desarrollo*, alineados con el enfoque redistributivo del modelo económico, y alineados a los planes nacionales de desarrollo por gestión, procurando buscar y lograr mejorar las condiciones de vida de la población.

20 El Consenso de Washington es un conjunto de recomendaciones económicas formuladas en 1989, el objetivo principal de éstas era que América Latina buscara un modelo económico más abierto, estable y liberalizado. John Williamson presentó un resumen sobre las principales reformas del Consenso. La NPE refleja lo estipulado en el Consenso, es decir, un listado que comprendía la disciplina presupuestaria (cambios en las prioridades del gasto y reforma fiscal); estabilidad del tipo de interés; manejo efectivo del tipo de cambio; liberalización comercial; apertura a la inversión extranjera; privatización; desregulación de mercados, entre otras. Rubí Martínez Rangel & Ernesto Soto Reyes Garmendia, "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina". *Política y Cultura*. (enero de 2012).

21 El neoliberalismo se concibe teóricamente como un modelo con políticas que suponen apoyar la liberalización de mercado en una economía, así como reducciones del gasto público e impuestos, incluso de la intervención del Estado en el aspecto social y económico, en favor del sector privado. Peter Bloom, *The Ethics of Neoliberalism*. (New York: Routledge, 2017).

4.3. Con relación a la intervención del Estado

En el entendido de que el Estado juega un papel central en la economía, no solo como regulador, sino también como participante activo a través de empresas estatales en sectores estratégicos como los hidrocarburos, minería, electricidad y telecomunicaciones, la constitución de fideicomisos va orientadas a esos sectores.

El apoyo a la intervención del Estado, refuerza el rol del mismo en la economía, al proporcionar una estructura eficiente para la administración de recursos y ejecución de proyectos, aun así, debemos reconocer que si bien hubo avances también deben existir ajustes importantes.

No debemos perder la perspectiva en relación al Modelo Económico de Bolivia, que los últimos años ha sido caracterizado por un enfoque que se basa en varios principios y estrategias como son:

- a) *Redistribución de la Riqueza*: El MESCP, Permite plantear Políticas de Redistribución de ingresos a través de programas sociales y subsidios para reducir la pobreza y la desigualdad, Iniciativas como bonos para familias de bajos ingresos, ancianos y estudiantes, así como la constitución de fideicomisos como herramienta de política económica y fiscal relevante para el cumplimiento de fines económicos y sociales principalmente. (Fideicomiso Juancito Pinto²², Juana Azurduy²³, entre otros).
- b) *Diversificación Económica*: Fomento de sectores productivos no tradicionales para reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas. Apoyo a la agricultura, manufactura y turismo como formas de diversificación, así como atención a las necesidades empresariales del Estado, apoyo a sectores como minería, multisectoriales y otros, constituyéndose la herramienta del fideicomiso en una vía para diversificar la economía nacional. (Fideicomiso Firepro, Fisefo, Fiporebo, Vinto, Finpro, fiporega²⁴, etc.)
- c) *Desarrollo Comunitario*: Impulso a las economías comunitarias y cooperativas, promoviendo la producción local y la participación de las comunidades en el desarrollo económico, en los sectores agropecuaria, agrícola productivo, artesanos, etc. (Fideicomiso Madre Tierra, Áreas Protegidas, Feprobe²⁵, etc.).

²² La finalidad del Fideicomiso es la administración de recursos, los cuales estarán destinados a la entrega del Bono "Juancito Pinto" y evitar la deserción escolar y a cubrir o reembolsar los gastos operativos, financieros y de difusión en que se incurra.

²³ El Decreto Supremo N°066 de 3 de abril de 2009, instituye el Bono Madre Niño - Niña "Juana Azurduy", como incentivo para la maternidad segura y el desarrollo integral de los menores de dos (2) años de edad. El Decreto Supremo N° 133 de 20.05.2009 crea el fideicomiso Juana Azurduy.

²⁴ Fideicomiso para Promover la Reconstrucción Económica y Productiva (Firepro) Fideicomiso para el Sector Forestal (FISEFO) Fideicomiso para el Poblamiento y Repoblamiento Ganadero (FIPOREGA) Fideicomiso para Poblamiento y Repoblamiento Ganadero (FIPOREBO).

²⁵ Financiamiento a Exportadores y Proveedores de Bienes al Estado (FEPROBE).

Tabla 2. Modelo Económico Social Comunitario Productivo

 <p style="text-align: center;"><i>El Modelo Económico Social Comunitario Productivo frente al Modelo Neoliberal</i></p>	
<p>Modelo Económico Neoliberal (1985 – 2005)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Libre mercado 2. Estado observador, gendarme 3. Modelo privatizador 4. Modelo primario exportador: “Exportar o morir” 5. Dependencia de la demanda externa 6. Concentración de ingresos 7. Economía centralizada en la iniciativa privada 8. Dependencia de la deuda externa para la inversión 9. Pobreza y desigualdad 10. Objetivo: Control de la inflación 11. Dependencia de organismos internacionales 12. Política fiscal, monetaria inexistentes (continuos déficits fiscales y alta dolarización) 	<p>Modelo Económico Social Comunitario Productivo (2006 – 2019, Nov. 2020 - Al presente)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Activa presencia y participación del Estado en la economía 2. Estado planificador, empresario, inversionista, regulador, benefactor, promotor, banquero 3. Modelo nacionalizador 4. Modelo industrializador 5. Crecimiento en función de la demanda externa y principalmente la demanda interna 6. Estado redistribuidor del ingreso 7. Estado promotor de la economía plural (Estado, privados, cooperativa y comunitaria) 8. Generación de ahorro interno para la inversión 9. Mayor desarrollo, oportunidades y movilidad social 10. Crecimiento económico con redistribución del ingreso. Estabilidad como patrimonio social 11. Políticas económicas soberanas 12. Recuperación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria (sostenibilidad fiscal y bolivianización)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia- <https://www.economia y finanzas.gob.bo/sites/default/files/2023-07/03.%20Pres.%20MESCP%20SAN%20SIM%C3%93N%20%2817.5.23%29.pdf>

Ahora bien, en el pasado, Bolivia se limitaba a ser un país exportador de materias primas beneficiando a algunos sectores de la población. Sin embargo, desde el 2006 se instituyó el MESCP, cuyo objetivo es maximizar la generación de excedentes económicos y la redistribución de los recursos, para lo cual identifica dos pilares: el sector estratégico que genera excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales) y el sector generador de ingresos y empleo (industria manufacturera, turismo, vivienda, desarrollo agropecuario y otros aún no dinamizados), constituyéndose el fideicomiso, como la herramienta a través de la cual, la restitución de recursos sobre inversión del Estado en políticas públicas se entendería deban dar resultados favorables para los intereses del Estado²⁶.

Asimismo, el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) es un instrumento que establece los lineamientos para la planificación de mediano plazo (5 años), se articula al horizonte estratégico establecido en los 13 pilares de la Agenda Patriótica, y

²⁶ Esta herramienta a diferencia de asignaciones presupuestarias, aportes de capital, creación de fondos, etc. al menos identifica si bien una necesidad pública que deba ser cubierta, también prevé una administración imparcial que ejerce sus funciones sobre un mandato de responsabilidad de administración, “como un buen hombre de negocios o buen padre de familia” por lo cual la restitución al TGN de recursos confiados, se entendería deban retornar al Estado, a diferencia de otras figuras donde ese derecho expectativo no es tan evidente.

se enmarca en el MESCP el cual establece el rol protagónico del Estado en la economía, los fideicomisos han ido acompañando en el cumplimiento de los lineamientos en los PDES de las diferentes gestiones.

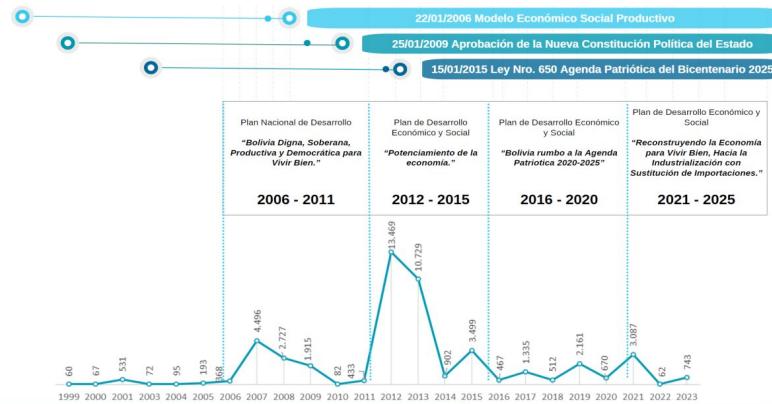


Gráfico 1. Interrelación entre el Modelo Económico Social Productivo y la constitución de fideicomisos públicos

Fuente: Elaboración propia en base al Clasificador – Sectores Económico del SIGEP- Sistema de Gestión Pública y normativa de aprobación de constitución de fideicomiso

Con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, se ejerce la dirección y el control de los sectores estratégicos, participando directamente en la economía y generación de riqueza, por tanto, inicialmente se constituyen fideicomisos para atender las necesidades emergentes en el país, priorizando los sectores productivos agropecuarios, hidrocarburíferos y manufactureros, sin dejar de lado los sectores sociales como la educación y programas de vivienda social.



Gráfico 2. Fideicomisos por sector (periodo 2006 – 2011) (Expresado en millones de Bolivianos).

Fuente: Elaboración propia en base al Clasificador Sectores Económicos del SIGEP y conforme la normativa de creación de los fideicomisos en el periodo comprendido.

Para las gestiones 2012-2016 se instituyó el Plan de Desarrollo Económico y Social “Potenciamiento de la economía”, con el objetivo de dar continuidad a la articulación de las diferentes formas de economía plural, promoviendo la ampliación y diversificación de la matriz productiva, a fin de superar el modelo primario exportador, logrando una economía productiva sobre la base de la industrialización de nuestros recursos naturales, dieron lugar a la constitución de fideicomisos de gran magnitud como lo es el Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO), pieza clave para la creación y financiamiento de las empresas públicas como Quipus, Editorial, Envibol, Yacana, Eba, Ecebol, etc.

Asimismo, se estableció la Agencia Estatal de Vivienda como la entidad encargada de dotar soluciones habitacionales y hábitat a la población boliviana, constituyéndose en calidad de fideicomiso.

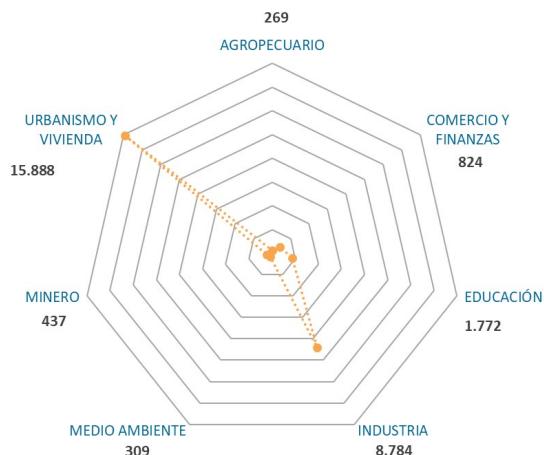


Gráfico 3. Fideicomisos por sector (periodo 2012 – 2015). (Expresado en millones de bolivianos)

Fuente: Elaboración propia en base al Clasificador – Sectores Económico del SIGEP y conforme la normativa de creación de los fideicomisos en el período comprendido.

Durante las gestiones 2016-2020 bajo el Plan de Desarrollo Económico y Social “Bolivia rumbo a la Agenda Patriótica 2025” se propuso alcanzar las medidas para garantizar un crecimiento sostenido de la actividad económica y la generación de excedentes para el Estado que permitió mantener las políticas redistributivas y de protección social. Constituyéndose fideicomisos en pro de la inversión pública para infraestructura, también en el sector de medio ambiente priorizando la protección de áreas protegidas, además la constitución de fondos de garantía para vivienda social y solidaria, para consumo de bienes y servicios nacionales.

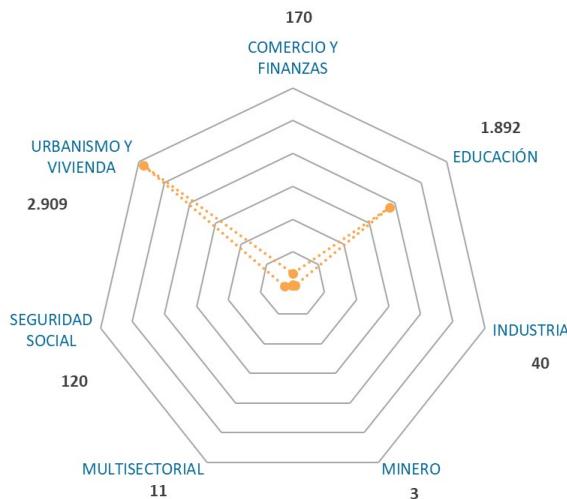


Gráfico 4. Fideicomisos por sector (periodo 2016 – 2020). (Expresado en millones de Bolivianos)

Fuente: Elaboración propia en base al Clasificador – Sectores Económico del SIGEP y conforme la normativa de creación de los fideicomisos en el periodo comprendido.

Pese a los contratiempos político-sociales y la pandemia que golpeó durante el sistema económico, el Plan de Desarrollo Económico Social 2021-2025 “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien: Hacia la industrialización con Sustitución de Importaciones”, se apalancó con el propósito de coadyuvar a la reconstrucción de la economía nacional, a través de la reactivación del sector productivo del país, constituyendo intensivamente fideicomisos en el sector industrializador: Fideicomiso para Capital de Operaciones para Empresas Públicas, Fondo de Garantía para el Desarrollo de la Industria Nacional, Fideicomisos para la Reactivación y Desarrollo de la Industria Nacional y Fideicomiso para Promover la Reconstrucción Económica y Productiva por mencionar algunos de los existentes a la fecha²⁷.

²⁷ Es válido mencionar que, para comprender la constitución de los fideicomisos públicos en Bolivia, desde la gestión 2006 el lineamiento político estratégico estuvo enmarcado en el Plan de Desarrollo Económico Social de cada gestión de gobierno, por tanto, a partir de la promulgación de la Ley Nro. 650, de 19 de enero de 2015, se constituyó la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, misma que delimita los pilares que fungirán como directriz para el accionar de cada gestión de gobierno.



Gráfico 5. Fideicomisos por sector (periodo 2021 – 2025). (Expresado en millones de Bolivianos)

Fuente: Elaboración propia en base al Clasificador – Sectores Económico del SIGEP y conforme la normativa de creación de los fideicomisos en el periodo comprendido.

V. Derecho comparado en materia de fideicomisos públicos

Hace aproximadamente 60 años atrás distintos países latinoamericanos han aprobado legislaciones que de cierta manera intentan aprovechar, sobre el formato genérico de la vieja institución del Derecho Romano, utilizando una herramienta moderna que permite promover los negocios, con independencia de los crédito bancarios, los fondos crediticios, planteando a través de los fideicomisos públicos, la administración correcta y cumplimiento efectivo de finalidades como parte de la política pública de los Estados.

El fideicomiso, es una realidad en América Latina ya que es reportado como herramienta utilizada por los diferentes gobiernos en varios países, adaptado en cada caso según con características propias y diferenciada del *trust* angloamericano, su éxito se basa en la transparencia y seguridad y en su flexibilidad para adecuarse a cada negocio particular, y fundamentalmente por permitir la separación patrimonial legal constituyendo uno nuevo denominado “Patrimonio Autónomo”.

México se constituye en el país con una larga tradición del uso del fideicomiso en comparación a otros como Argentina en donde recién comenzó a utilizarse esta herramienta a partir de 1995, año en el que se sancionó el actual régimen jurídico de la figura o el Uruguay que recién lo reconoce en su legislación en 2003 y/o Bolivia que si bien aprobó su primer fideicomiso público en 1999 no fue sino el 2010 que se regula de manera precisa y de forma inicial en la Ley Financiera de aquel año.

Si bien es cierto que la legislación y aplicación el fideicomiso en los países del cono sur es relativamente reciente, la utilización de esta figura en países como México, Panamá y Colombia tiene mucha historia y antecedentes²⁸, por lo que enriquece su comprensión, analogía y replicación, despertando mucho interés de países como Perú, Ecuador, Uruguay y Bolivia con el fin de constituir algunos con fines de política pública que beneficie a diferentes sectores de la sociedad, no obstante para efectos del presente artículo se tomara en cuenta de manera referencial y muy superficial (dada la amplitud de la materia fiduciaria) a países como *Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Ecuador*.

Es así que todas las legislaciones latinoamericanas, con muy pocas excepciones, definen al fideicomiso como el contrato consensual por el que una persona (fiduciante) o fideicomitente, transmite la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario) quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario) y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición²⁹.

En todos los casos y sin excepción, nos encontramos con una forma de contrato bancario denominado contrato fiduciario y con un tipo especial de propiedad colectiva denominada propiedad fiduciaria y con una forma de sociedad o asociación civil-comercial denominada el fideicomiso.

Dentro las grandes diferencias referidas al tratamiento de la figura fiduciaria en América Latina, se encuentra el régimen fiscal³⁰ y ello dada la diversidad de sistemas políticos y soluciones prácticas en torno a la misma, que hace imposible encontrar reglas aplicables a la totalidad de los países para dentro de este régimen.

Un primer aspecto diferenciador en relación a lo anterior en materia fiscal es que Latino América comprende tanto países unitarios o centralizados como países federales. En el primer grupo existen dos niveles de tributación incluso tres como el caso boliviano, eso es nivel nacional o central, municipal y departamental. Mientras tanto, en países federales (Argentina, Brasil³¹, México, Venezuela) existen niveles de tributación nacional o federal, estadual o provincial y municipal, por lo que la aplicación de la herramienta del fideicomiso debe prever si su ámbito de aplicación corresponderá

28 Irma Eréndira Sandoval, *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2011).

29 Rondina Homero Rondina-Gerardo, *Fideicomiso Constructivo*, (Buenos Aires: Valletta ediciones, 2016).

30 Nicolas Malumina, Adrián Diplotti y Pablo Gutiérrez, *Fideicomiso y Securitización, Análisis Legal, Fiscal y Contable*, 2da edición actualizada y ampliada, (Buenos Aires, 2006).

31 Los principales regímenes fiduciarios son: régimen de fideicomiso en garantía previsto en el Código Civil (Ley 10406 que entró en vigencia el 01 de enero de 2003; la transferencia fiduciaria en garantía de bienes muebles (Ley 4728/65 y Decreto Ley 911/69; la transferencia fiduciaria en garantía de bienes inmuebles (Ley 9514/97); la transferencia fiduciaria en garantía de bienes inmuebles (Ley 9514/97) cesión fiduciaria de derechos creditores derivados de la transferencia de inmuebles (Ley 4864/65 Decreto Ley 70/66 y Ley 9514/97), transferencia fiduciaria de acciones Ley 6404/76; Propiedad fiduciaria de inmuebles con el fin de constituir fondos comunes de inversión inmobiliaria LEY 8668/93, Régimen de securitización ley 9514/97).

a que nivel y en todo caso que impuestos debe merecer exencionar o deba cubrir³².

Un aspecto adicional es que existen países que gravan las ganancias por renta o fuente mundial mientras que otros (Cota Rica, Panamá y Uruguay) solo gravan la renta o fuente nacional. Esto significa que si un fideicomiso se encuentra en una jurisdicción que grava la renta mundial deberá pagar impuestos por sus ganancias en dicha jurisdicción como por las ganancias que emergen de sus actividades o capitales fuera de la misma.

Tenemos ejemplos en legislaciones de países como México, donde tanto ha sido el éxito del fideicomiso y tan amplia su utilización en especial aquel “de administración”, que se ha extendido de la esfera del derecho privado a la del derecho público, en sus diferentes niveles de gobierno³³, de modo tal que ha sido decisiva su influencia en vastos sectores de la economía, empezando con las actividades agropecuarias en 1936 hasta nuestros días, aspecto comparativo con el boliviano que si bien no se tiene experiencia sino a partir de finales de la década de los 90s, esta figura ha sido y es considerada idónea con la finalidad de aplicar políticas públicas beneficiosas esperando un equilibrio en desarrollo y progreso.

A pesar de lo manifestado con anterioridad, en el caso del Brasil por ejemplo, es importante señalar que al desarrollar una serie de mecanismos que reconocen la figura del fideicomiso, la desventaja claramente es la inexistencia de un régimen general del fideicomiso de administración como el existente en el resto de Latinoamérica y la existencia de múltiples regímenes carentes de una regulación común, tomándose en cuenta que el fideicomiso de administración fue previsto en el proyecto de Código de las Obligaciones de 1965 pero nunca se hizo realidad³⁴.

5.1. Argentina

Por ejemplo, la aplicación del instrumento fue muy relevante pero fundamentalmente de la mano de los fideicomisos financieros que se empezaron a desarrollar luego de la promulgación de la Ley 24.441 del año 1995³⁵, siendo que originalmente fueron pensados y estructurados para la securitización de carteras de créditos hipotecarios de

32 En el caso boliviano debemos señalar que en el marco de la Nueva Constitución Política del Estado vigente desde el 2009, los gobiernos departamentales y municipales asumen un rol de autonomía de gestión, lo cual no significa desligarse del ámbito unitario de gestión nacional de gobierno, aunque ciertamente cada nivel con competencias exclusivas. Ver art. 297 y sgts.

33 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24.12.1976 estableció las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal relacionada el uso de fideicomiso. Con relación a los fideicomisos públicos se promulgó el decreto de 10.01.1979 que establece las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal.

34 Celso Marcelo De Oliveira, *Alienação Fiduciária em Garantia LZN*, (editorial Campinas, 2003), 33.

35 Francisco M. Perterra Cánepe, *Fideicomiso y Negocios, El valor estratégico del fideicomiso para los negocios productivos*, (Buenos Aires: editorial Alfaomega), 27.

vivienda con el fin de generar mayor masa crítica de recursos para el financiamiento de nuevos desarrollos inmobiliarios, siendo que hasta la fecha el instrumento es utilizado para lograr resultados favorables en favor de diferentes sectores de la economía Argentina.

En Argentina, el fideicomiso es la figura de mayor penetración y velocidad de adopción en los últimos años así como lo es en toda América Latina y si bien el solo hecho del creciente es confirmatorio del suceso positivo y exitoso, dijimos que había que reflexionar analizando las importantes fallas en la implementación o previamente la estructuración del mismo, como también la necesaria investigación, control y difusión planificadas desde un abordaje integral, que hubiera sido de mayor utilidad para la comunidad de negocios en Argentina³⁶.

5.2. Colombia

Tiene su antecedente en el trust a partir del reordenamiento de la normativa financiera efectuada en 1923 y que generó entre otras normas la Ley 45³⁷. El Código de Comercio Colombiano aprobado por Decreto ley 410 de 1971, define a la fiducia mercantil estableciendo que en un:

“negocio jurídico en virtud de cual una persona llamada fideicomitente o fiduciante, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente en provecho d este o de un tercero llamado beneficiario”³⁸.

Los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y solo garantizan las obligaciones que son contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida. Para todos los efectos legales, los bienes fideicomitidos deberán mantenerse separados del resto del activo fiduciario y de los que correspondan a otros negocios fiduciarios y forman parte de un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo.

En lo referente a la forma de contrato, el código de comercio establece que la fiducia constituida entre vivos deberá constar en escritura pública registrada según la naturaleza de los bienes.

³⁶ *Idem*, cita 27, 321.

³⁷ La Ley 45 de 1923 es el fruto de la misión de consejeros norteamericanos encabezada por Kremmer quien le dio el nombre a la misma, como en el caso boliviano, sin embargo por aspectos de traducción al documento se cometieron errores en apariencia de menor cuantía no obstante en su aplicación la influencia fue decisiva para que al actividad fiduciaria quedara encerrada dentro de unos límites extremadamente estrechos que hicieron nugatoria la existencia de fiducia, no obstante aspecto resuelto en Colombia con la figura jurídica perfectamente tipificada en el nuevo Código de Comercio aprobado por Decreto Ley 410 de 1971.

³⁸ Como lo advertido en la introducción del artículo, la definición de fideicomiso es prácticamente la misma para todos los países latinoamericanos que utilizan esta herramienta.

De acuerdo, al artículo 16 de la Ley 35 de 1993, podrán celebrarse contratos de fiducia mercantil sin que para tal efecto se requiera la solemnidad de la escritura pública, en todos aquellos acasos en que así lo autorice mediante norma de carácter general el gobierno nacional. en tal sentido el poder ejecutivo dictó el Decreto 847 de 1993 que establece que los contratos de fiducia mercantil que celebren sociedades fiduciarias no requerirán de la solemnidad de la escritura pública cuando los bienes del fideicomiso sean exclusivamente muebles.

5.3. Chile

La figura del fideicomiso se encuentra regulada en el Código Civil en el Libro II, dentro del título VIII relativo a las limitaciones del dominio y primeramente de la propiedad fiduciaria, que abarca los artículos 732 a 763.

En el caso chileno a diferencia del boliviano, y de la mayoría de países latinoamericanos, en donde los bienes fideicomitidos constituyen un patrimonio de afectación separado del patrimonio del fiduciante, del fiduciario y de los beneficiarios, la constitución de un fideicomiso no crea un patrimonio de afectación de esas características, lo que implica un fuerte riesgo para el cumplimiento de la voluntad del fiduciante, ya que la realización del negocio depende exclusivamente de la confianza en que le fiduciario cumplirá su cometido dentro de los límites y los fines previstos en el contrato o testamento³⁹.

En lo que respecta a la titularización en Chile, si bien el fideicomiso no es utilizado por carecer de las seguridades necesarias para llevar adelante un proceso de securitización, a partir de la modificación de la Ley 18045 de mercado de Valores⁴⁰ existe un vehículo especial que permite constituir patrimonios de afectación con la finalidad de aislar activos y proceder a la securitización de los mismos.

Un aspecto que llama la atención en el caso chileno es que en lo relativo a los fideicomisos, el artículo 739 del código civil dispone que toda condición de que penda la restitución de un fideicomiso y que tarde más de cinco años en cumplirse, se tendrá por fallida, a menos que la muerte del fiduciario sea el evento de que penda la restitución. Estos cinco años se contarán desde la delación de la propiedad fiduciaria.

5.4. Ecuador

Solo se regula la aplicación del fideicomiso público mediante el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del año 2010, que en sus Disposiciones Generales señala que la constitución de fideicomisos con recursos públicos por cualquier entidad estatal requiere la autorización del ente rector de finanzas públicas. Mediante esta norma se habilita legalmente la gestión de fideicomisos por parte de los organismos estatales.

³⁹ Malumian, Diplotti y Gutiérrez, *Fideicomiso y Securitización...*, cit.

⁴⁰ Ley N° 18045 de Mercado de Valores, se publicó en el Diario Oficial del 22 de octubre de 1981.

Ahora bien, el fideicomiso en este país fue incorporado al Código de Comercio de 1993 mediante reforma a dicho código establecida por la Ley N° 31 de Mercado de Valores. Sin embargo, a mediados de 1998 la figura del fideicomiso fue regulada con mayor precisión mediante la sanción de la Ley N° 107 Ley del Mercado de Valores, que profundiza, actualiza y sustituye las normas de la Ley N° 31.

Con el fin de proporcionar una idea meridiana respecto al uso de esta figura en el Ecuador, cabe mencionar que a agosto 2003 existían 113 fideicomisos inscritos en el registro de mercado de valores y de la información pública con un patrimonio de 559 millones de dólares americanos y 949 fideicomisos no inscritos con un patrimonio de 1771 millones de la misma moneda. Lo dicho da un total de 1062 fideicomisos con un patrimonio de 2330 millones de dólares⁴¹. Asimismo, es interesante destacar que la:

“Superintendencia de Compañías desde la promulgación de la primera Ley de Mercado de Valores ha efectuado y está efectuando diversas actividades para efectos de promocionar al fideicomiso como un mecanismo de negocio para el desarrollo de las actividades del sector productivo del país”⁴².

5.5. Perú

Todavía no se cuenta con legislación específica sobre el fideicomiso público, por ello la legislación peruana considera el contrato de fideicomiso como una figura exclusiva o reservada al sistema financiero. Sin embargo, lo anterior, el primer código civil del Perú de 1852, no contuvo referencia alguna ni al fideicomiso ni a las fiducias romanas, aparentemente al entenderlos identificados con las “sustituciones fideicomisarias” expresamente prohibidas por el código civil napoleónico. Asimismo, el código civil de 1936 igualmente lo ignoró como institución, ocurriendo lo mismo con el vigente desde 1984, aunque utiliza alguno de sus elementos subjetivos con finalidades que son completamente diferentes a su naturaleza histórica. Tampoco el primer código de comercio hacía mención al fideicomiso.

El decreto Legislativo 770, Ley General de instituciones bancarias, financieras y de seguros, fue el primero en legislar en su Título I “Bancos Múltiples” Capítulo IV, “instrumentos y contratos” la figura del fideicomiso tal y como se conoce hoy día.

Actualmente, este instituto se encuentra regulado en el Perú, por la Ley N° 26702 denominada “Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”⁴³, el subtítulo II del Capítulo II

⁴¹ Marcos López Narvaez, “La responsabilidad fiduciaria”, en: *Derecho societario: memorias de las primeras jornadas nacionales*, octubre 22 y 23 de 2003, Academia ecuatoriana de derecho societario y edino. Guayaquil, 2003.

⁴² *Idem*, 240.

⁴³ Ley Promulgada el 06.12.1996 y publicada el 09.12.1996, la misma ha sido modificada por la Ley N° 27008 y la Ley N° 27102 de 05.05.1999.

del título III intitulado “Fideicomiso” contiene los pilares fundamentales de esta figura jurídica-financiera.

Es así que este tipo contrato está regulado principalmente por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros del año 1996 y por la Resolución SBS 1010-99, Reglamento del Fideicomiso y de las Empresas de Servicios Fiduciarios del año 1999. Así, la Ley 26702 consigna un concepto para fideicomiso, que es el siguiente:

Artículo 241.- Concepto de Fideicomiso. El fideicomiso es una relación jurídica por la cual el fideicomitente transfiere bienes en fideicomiso a otra persona, denominada fiduciario, para la constitución de un patrimonio fideicometido, sujeto al dominio fiduciario de este último y afecto al cumplimiento de un fin específico en favor del fideicomitente o un tercero denominado fideicomisario [...].

Conclusiones

Primero. El fideicomiso surgió como un instrumento legal propio del sector privado, que consiste en confiar a través de un contrato, la transferencia de bienes o derechos de manera temporal no permanente, a fin de que uno denominado fiduciario se encargue de desarrollar una actividad determinada. Actualmente, el fideicomiso viene siendo aplicado en el ámbito estatal en muchos países de América Latina.

Segundo. La figura del Fideicomiso, no es novedosa dentro del ordenamiento jurídico boliviano, sin embargo, la constitución de fideicomisos públicos data de finales del siglo pasado con avances importantes a la fecha, pero no suficientes para su cabal comprensión.

Tercero. El fideicomiso público en Bolivia es un instrumento jurídico financiero utilizado por el Estado para transmitir recursos a fin de administrar específicamente a favor de uno o varios beneficiarios. Por tanto, juega un papel clave en la implementación de políticas públicas y proyectos de desarrollo a mediano y largo plazo.

Cuarto. La transparencia y acceso a la información relacionada a los fideicomisos públicos, debe ser primordial a efectos de conocer resultados sobre el uso y destino de recursos públicos.

Quinto. A nivel latinoamericano, no se identificó legislación que regule el fideicomiso público de manera específica e integral; sin embargo, países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Uruguay han establecido algunas regulaciones que permiten su aplicación para constituir fondos en calidad de fideicomisos para la atención del sector agrícola, microempresarios, construcción de infraestructura pública, entre otros.

Sexto. El modelo económico de Bolivia y los fideicomisos públicos están intrínsecamente vinculados. Mientras el modelo económico proporciona el marco ideológico y político para el desarrollo económico y social, los fideicomisos públicos actúan como herramientas concretas para implementar y gestionar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de dicho modelo. La eficacia de estos fideicomisos, sin embargo, depende de una gestión transparente y responsable, así como de un marco legal y regulatorio robusto, independientemente el modelo económico vigente.

Recomendaciones generales

Con el propósito de ampliar los sectores beneficiados con la figura del fideicomiso público, el gobierno boliviano debiera implementar estrategias que promuevan la diversificación en su uso y búsqueda de otros beneficiarios, por lo que se sugiere, tomar en cuenta las siguientes recomendaciones sobre la base de conclusiones arribadas e investigación efectuada:

Primero. Proponer la creación de fideicomisos públicos, cuyos recursos vayan a apoyar los emprendimientos de medianas y grandes empresas privadas, posibilitando por tal fortalecer el aparato productivo nacional- privado, afianzar sus actividades empresariales dinamizando la economía, promover las exportaciones y generar mayores y mejores fuentes de empleo; asimismo destinar recursos a este sector posibilita generar alta probabilidad de retorno de recursos fideicomitidos, con la garantía real del patrimonio de las mismas.

Segundo. Proponer la creación de fideicomisos por Ley, a cargo de municipios en los que permita un potenciamiento real de parques temáticos y aventura ecológica, ambiental y zoológica, cuya probabilidad de retorno de dicha inversión estaría cazada con los ingresos a percibir; incluso pensando, según el proyecto que se presente por los beneficiarios (municipios) en obtener recursos no reembolsables provenientes de organismos de colaboración financiera multilateral.

Tercero. Proponer la creación de fideicomisos en favor de Gobernaciones y Municipios con cargo a futuras regalías y/o co- participación tributaria o IDH para financiar proyectos de inversión, y apoyo a sectores de medio ambiente, salud y educación en su ámbito competencial, esto permitiría el repago del financiamiento producto de la reactivación de la cadena hidrocarburífera, no solo se potenciaría el sector, si no se atraerían inversiones, incluso incentivaría a los GADs- GAMs incluso planificando sus finanzas, participando “en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio departamental, conforme lo establece el artículo 300 numeral 33 de la CPE”.

Cuarto. Proponer la creación de un fideicomiso cuya finalidad pueda ser coadyuvar y fortalecer el desarrollo del arte y cinematografía en sus diferentes modalidades (pintura en acrílico, acuarela, crayón, betún, cine, miniserie, teatro, serie televisiva etc),

la restitución de recursos estaría vinculada a las ventas y patrocinadores por sesión cinematográfica, exposiciones, patrocinadores, etc., inclusive gestionando recursos de financiamiento no reembolsables para tal efecto.

Quinto. Proponer la consolidación de un texto único y ordenado en la Ley financial respecto a la figura de los fideicomisos públicos, dejando sin efecto disposiciones dispersas insertas en diferentes leyes financieras, permitiendo así, una interpretación más adecuada de la figura, hasta tanto se apruebe la legislación específica sobre la materia.

Sexto. Promover la participación del Estado boliviano, en seminarios y congresos internacionales sobre fideicomisos públicos, planteando en ambos casos resultados alcanzados, ventajas de la herramienta jurídico - financiera, y estableciendo desafíos que vayan orientados en la promulgación de una Ley sobre Fideicomisos públicos en Bolivia constituyéndose estos espacios en un insumo importante para el desarrollo de este contrato bancario *sui generis* para el ámbito público.

Bibliografía

- Abdala Martín, Eugenio. *Obligaciones y responsabilidades de los administradores de sociedades*. Argentina: Editorial La Ley, 2008.
- Altamirano, Alejandro. *El fideicomiso no financiero: tratamiento tributario*. Aspectos que podrían desalentar su utilización, derecho tributario. Tomo XIII, Buenos Aires: Editorial Marcial Pons, 2010.
- Asociación Argentina de Fideicomisos y Fondos de Inversión Directa (AAF y FID). <https://www.aafyfid.com.ar> (consultado, el 06-02-2025).
- Azpiri Osvaldo y Requeijo, Oscar. *El fideicomiso y el derecho sucesorio*. Argentina: Editorial La Ley, 1128, 1995.
- Banco de Desarrollo Productivo- Bolivia. <https://www.bdp.com.bo/wp-content/uploads/2024/05/CARTILLA-BDP-FINAL.pdf> (consultado, el 22-02-2025).
- Banco de la Unión – Bolivia. “Fideicomisos y Fondos de Garantía”. <https://bancounion.com.bo/BancaEstatal/Fideicomisos> (consultado, el 10-02-2025).
- Batiza Rodolfo, Marcial Lujan. *El Fideicomiso, Teoría y Práctica*, novena edición. México: Editorial Porrua, 2009.
- Barbieri, Alejandro. *El fideicomiso financiero, impuestos*. LIX-A, 135, 2011.
- Bloom, Peter. *The Ethics of Neoliberalism*. New York: Routledge, 2017.
- Bonfanti, Mario. “Significado actual del fideicomiso”. *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires Nº 6149 del 7/7/1999, 1999, 13-18.
- Carregal, Mario Alberto. *El fideicomiso*. Editorial universalidad, 1982.
- Castillo Flores, Bandelio. “La evolución del fideicomiso y sus aplicaciones dentro de la práctica privada y del sector público, en el área metropolitana de monterrey”. *Revista bancaria*, 4, vol. IV (julio-agosto de 1956).
- Código de Comercio*, aprobado por Decreto Ley Nº 14379 de 25 de febrero de 1977 y Ley Nº 1267 de 20 de diciembre de 2019 artículo 13.
- De Oliveira, Celso Marcelo. *Alienação Fiduciária em Garantia LZN*, editorial Campinas, 2003.
- Eréndira Sandoval, Irma, “Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera”. Serie: *Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría*

- Superior de la Federación.* México, 2011.
- Giraldi, Pedro M. "Fideicomiso (Ley 24.441)". Buenos Aires: Depalma, 1998.
- Gómez de la Lastra, Manuel. "El Estado Fiduciante". *Revista La Ley*, 2003, marzo 2011.
- González Torre, Roberto. *El fideicomiso*. Guayaquil: Editorial edino, 1996.
- González, Freddy. *La investigación cualitativa en educación y ciencias sociales: nociones fundamentales*. La Paz: CEPIES, junio-julio, 2006.
- Guillen, M. "El marco regulatorio aplicable al mercado en Perú". *Seminario de Fideicomiso Perú*. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2009.
- Homero Rondina-Gerardo, Rondina. *Fideicomiso Constructivo*. Buenos Aires: Vallenetta ediciones, 2016.
- Lisoprawski, Silvio. *Teoría y Práctica del Fideicomiso*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1999.
- Lisoprawski, Silvio. *Práctica del fideicomiso, problemas y soluciones*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010.
- Lizarraga Torrico, Jorge. Los Fideicomisos Públicos. *Bolpress*, (septiembre 2023). <https://bolpress.com/2023/09/01/los-fideicomisos-publicos/>
- Lizarraga Torrico, Jorge. "Las Empresas del Estado Boliviano y la Necesidad de Inyección de Capital- Interno o Externo". *Revista veritas de difusión científica*, 3, 5(2024).
- López Narváez, Marcos. "La responsabilidad fiduciaria", en: *Derecho societario: memorias de las primeras jornadas nacionales*.
- Academia ecuatoriana de derecho societario y edino. Guayaquil, octubre 22 y 23 de 2003.
- Malumina Nicolas, Diplotti Adrián y Gutiérrez Pablo. *Fideicomiso y Securitización, Análisis Legal, Fiscal y Contable*, 2da edición actualizada y ampliada. Buenos Aires, 2006.
- Martínez Rangel, Rubí, & Soto Reyes, Garmendia, Ernesto. "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina". *Política y Cultura*. (enero de 2012). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003
- Ministerio de Economía y Finanzas Pùblicas. "Cartilla Economía Informa", 7, Año 2 (2023). Guía para la constitución, seguimiento y cierre de fideicomisos. Editorial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Pertierra Cánepe, Francisco M. *Fideicomiso y Negocios "El valor Estratégico del Fideicomiso para los Negocios Productivos*. Buenos Aires: Editorial Alfaomega, 2014.
- Rodríguez Azuero, Sergio. *Responsabilidad del fiduciario*. Biblioteca jurídica Dike. Colombia: Ediciones rosaristas, 1997.
- Rozas, Patricio & Hantke-Domas, Michael. *Gestión pública y servicios públicos: notas sobre el concepto tradicional de servicio público*, 2013.
- Santamaría, G. L. "Módulo fideicomiso y legislación", *curso de fideicomiso y mercado de capitales*. República Dominicana: Aden Business School, 2013.