



## RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº 25/2015

A: Cnl. Daen Henry Torrico Claure  
Director Regional  
Administración de Aeropuertos y Servicios  
Auxiliares a la Navegación Aérea.

Ref.: Evaluación de la Unidad Jurídica de la  
Administración de Aeropuertos y Servicios  
Auxiliares a la Navegación Aérea.

El Alto, 23 de enero de 2015

### I. FUNDAMENTOS LEGALES

La Constitución Política del Estado aprobada en Referéndum Nacional el 25 de enero de 2009 y promulgada por el Presidente Evo Morales Ayma el 07 de febrero de 2009, establece en el Artículo 229 de la Sección I del Capítulo Tercero del Título V de la Segunda Parte, a la Procuraduría General del Estado como una: "...*institución de representación jurídica pública que tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado...*", concordante con lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley Nº 064 de 05 de diciembre de 2010, de la Procuraduría General del Estado.

El Artículo 231 del referido texto constitucional establece funciones constitucionales de la Procuraduría General del Estado, entre las cuales se encuentran las siguientes: "3. *Evaluar y velar por el ejercicio de las acciones diligentes de las unidades jurídicas de la Administración Pública en los procesos que se sustancien ante autoridades jurisdiccionales o administrativas. En caso de acción negligente, debe instar al inicio de las acciones que correspondan*".

Recibido  
30/01/15.  
MS 10:00  
Cnl. Daen Henry Torrico Claure  
DIRECTOR REGIONAL  
AUSAÑA - DAEN



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

Los numerales 3 y 9 del Artículo 8 de la Ley N° 064 de 05 de diciembre de 2010, de la Procuraduría General del Estado, establece entre sus funciones: “3. *Supervisar y evaluar el ejercicio de las acciones jurídicas y de defensa que realizan las unidades jurídicas de la Administración Pública, en todas sus instancias y niveles, únicamente respecto a los temas de su competencia.*”, asimismo establece que esta institución podrá: “9. *Emitir dictámenes, informes, recomendaciones y análisis jurídicos en el ámbito de su competencia.*”, concordante con lo dispuesto en el Artículo 6 del Decreto Supremo N° 0788 de 05 de febrero de 2011.

Asimismo, los numerales 6, 9 del Artículo 18 de la mencionada Ley, establecen como atribuciones y funciones del Procurador General del Estado: “6. *Ejercer la coordinación, supervisión, evaluación y control de las acciones de defensa del Estado que realicen las unidades jurídicas de toda la administración del Estado*” y “9. *Formular recomendaciones y recordatorios legales para toda la administración pública, en resguardo de los intereses del Estado*”.

El Artículo 23 de la Ley de la Procuraduría General del Estado establece que esta institución cuenta con nueve Direcciones Desconcentradas Departamentales como entidades de representación en todas las áreas de competencia de la Procuraduría General del Estado, a nivel departamental.

El Artículo 15 del Decreto Supremo N° 0788 de 5 de febrero de 2011, modificado por el Parágrafo IV del Artículo 2 del Decreto Supremo N° 2023 de 4 de junio de 2014, establece las atribuciones de la Subprocuraduría de Evaluación, Seguimiento y Formación de las Unidades Jurídicas de la Administración Pública, entre las cuales se encuentra el seguimiento y/o supervisión de los procesos judiciales y administrativos que sustancien las entidades e instituciones estatales, a objeto de instar las acciones diligentes que correspondan, debiendo emitir informes y análisis jurídicos en el ámbito de su competencia, conforme prevé el inciso c) del Artículo 13 del Decreto Supremo N° 0788 de 05 de febrero de 2011, haciendo conocer al Procurador General del Estado los resultados obtenidos, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 6 del Decreto Supremo precedente.

En ese contexto, la Procuraduría General del Estado, en la gestión 2014 realizó la Evaluación



en 60 Unidades Jurídicas de la Administración Pública a nivel nacional, valorando las acciones de los abogados dentro de los procesos judiciales y administrativos, que se encuentran bajo su responsabilidad, efectuando un análisis, bajo parámetros sustantivos, procedimentales y metodológicos estructurales de acuerdo al Manual de Procesos y Procedimientos para Registro, Seguimiento, Supervisión, Evaluación y Formación de Unidades Jurídicas, con el fin de medir la diligencia o negligencia de las Unidades Jurídicas en las acciones asumidas en defensa y precautela de los intereses del Estado conforme prevé el numeral 8.4 que establece el proceso de Evaluación, determinando los Parámetros Sustantivos, Adjetivos y la Estructuración y Metodología de la Unidad jurídica, correspondiendo verificar una estructura del informe de evaluación, el cual estará conformado sobre las bases y criterios de la Evaluación, identificando si las acciones de las Unidades Jurídicas fueron diligentes o negligentes en la precautela y defensa de los intereses del Estado, debiéndose hacer constar de forma expresa y fundamentada, detallando además las posibles consecuencias jurídicas y la presunta afectación de los intereses del Estado, recomendando el inicio de las medidas legales correspondientes.

Al respecto, conforme a la previsión inserta en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0325/2013 de 18 de marzo de 2013, respecto a la intervención de la Procuraduría General del Estado en las acciones de defensa, señala que: *"... interpretando sistémicamente los arts. 229 y 231 de la CPE, cuando sean las entidades públicas las que ejerzan directamente la representación de las entidades públicas y por ende sean estas parte procesal en causas jurisdiccionales o administrativas, el rol de la Procuraduría General del Estado, será el de supervisar a las unidades jurídicas de la administración pública en cuanto a su actuación procesal, entendimiento que además bajo un criterio de interpretación desde y conforme a la Constitución, armoniza los mandatos insertos en los arts. 8 de la Ley 64, así como los arts. 5 y 6 del DS 788 de 5 de febrero de 2011."*, estableciéndose la facultad de generar mecanismos de supervisión y evaluación que permitan efectivizar correctamente las potestades de la Procuraduría General del Estado, en cuanto al control de los procesos judiciales y/o administrativos a las Unidades Jurídicas de la Administración Pública.

Concordante con estos extremos de orden legal, se debe considerar que la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, en el inciso g) del Artículo



27 dispone que: *“Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad la responsabilidad de su implantación. Al efecto: ...g) Las unidades jurídicas de las entidades del Sector Público son responsables de la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado...”*

Asimismo, conforme prevé el Parágrafo I del Artículo 17 de la Ley N° 064, el Procurador General del Estado es inviolable, en todo tiempo por las opiniones, informes, resoluciones, recomendaciones o dictámenes que emita en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, se debe tener presente que conforme señala el Artículo 7 del Decreto Supremo N° 0788 *“La Procuradora o el Procurador General del Estado mediante resolución expresa, podrá delegar la representación y ejercicio de algunas funciones a las Subprocuradurías.”*, extremo que fue considerado para la emisión de la Resolución Procuradural N° 005-2015, por la cual el señor Procurador General del Estado, resolvió: *“PRIMERO.- Delegar a la Dra. Patricia Guzmán Meneses, Subprocuradora de Evaluación, Seguimiento y Formación de las Unidades Jurídicas de la Administración Pública, la atribución de formular recomendaciones y recordatorios legales para toda la administración pública, en resguardo de los intereses del Estado”*, habiéndose efectivizado dicha delegación, con la publicación conforme prevé el Parágrafo VI del Artículo 7 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo.

## II. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

Por nota PGE/DDDB N° 572/2014 de 13/03/2014, se comunicó al Director Regional de AASANA, que la Unidad Jurídica de su entidad será objeto de evaluación, bajo los parámetros establecidos por ley, para lo cual la Dirección o Unidad Jurídica(s) de la institución, debe remitir a la DDDB la siguiente información:

- a) Estructura u organigrama de su Unidad Jurídica y nómina de los profesionales abogados.



- b) Fotocopias simples actualizadas de los procesos judiciales y administrativos (expedientes o cuadernillos), que cursan en su Unidad Jurídica y que fueron motivo de registro en el RTD Registro Transitorio de Datos; y en el caso de los procesos Penales con numero de IANUS (N° Juzgado) y FIS -i3 (N° Fiscalía).

Mediante Minuta de Instrucción PGE/DDDB/MI N° 02/2014, de 14/05/2014, se dio inicio al proceso de evaluación de seis (6) entidades públicas y se conformó el equipo de trabajo para el relevamiento de información y evaluación al Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE) en función del punto 9.1 del MPP.

Se inició el Proceso de Evaluación, para lo cual se seleccionaron 15 procesos judiciales.

• **ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN DE LA UU.JJ.**

El núm. 9.1 del MPP, según las necesidades y directrices internas, permite desarrollar en una actividad conjunta, los procesos de Registro, Seguimiento, Supervisión y Evaluación a las UU.JJ., actividades que se realizaron en la Unidad Jurídica de AASANA, desarrollándose al efecto las siguientes reuniones de coordinación:

- 20/03/2014. (sostenida con el Abg. Nelson Yañez Castellón Director Jurídico de AASANA y la Abog. Paola Caballero Norland).
- 14/04/2014. (sostenida con el Director Regional de AASANA Cnl: DAEN Henry Torrico Claire, y el Abg. Nelson Yañez Castellón Director Jurídico de AASANA).

En ese sentido, la Procuraduría General del Estado a través de su Dirección Desconcentrada Departamental de Beni (DDDB) realizó el proceso de evaluación de las acciones jurídicas desarrolladas por la Unidad Jurídica (UU.JJ.) de Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA), en una muestra de 15 procesos judiciales correspondientes a las siguientes materias:

CONSTITUCIONAL	CIVILES	COACTIVOS	LABORALES	PENALES	TOTAL
1	1	3	8	2	15



### III. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA UNIDAD JURÍDICA DE AASANA

Se procedió a evaluar quince (15) procesos judiciales de la Unidad Jurídica de AASANA, en los que existen intereses del Estado, reflejada en la cuantía de daño económico sometida a litigio. La evaluación se realizó en base a parámetros sustantivos y procesales establecidos en el Formulario de Evaluación I. Producto de la evaluación realizada por la DDDDB, conforme establece el numeral 8.2.4., se emitió el Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 059/2014, en el que se concluye:

#### *“5.1. CONCLUSIÓN ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA:*

##### *Sistema de registro de los procesos judiciales y administrativos.*

- *La UUJJ. de AASANA, posee un sistema informático que cumple medianamente los parámetros de orden cronológico, metodológico y sistemático.*

##### *Sistema de asignación de procesos judiciales y administrativos.*

- *La asignación de los procesos se realiza directamente al Director Jurídico, como único responsable de los procesos judiciales y administrativos, mediante una hoja de ruta distribuida por el Director de AASANA.*

##### *Sistema de seguimiento y control de procesos judiciales y administrativos.*

- *Se ha advertido que en la UUJJ. de AASANA, cuenta con un sistema improvisado por el Director Jurídico, para el control y seguimiento de procesos judiciales y administrativos, el cual le permite tener un registro básico de los procesos.*

##### *Regularidad y tiempo dedicado al seguimiento de procesos judiciales y administrativos.*

- *El tiempo dedicado al seguimiento de procesos judiciales y administrativos es de forma diaria y conforme al movimiento de los procesos.*

##### *Identificación de fortalezas y debilidades de la Unidad Jurídica.*

- *Como fortaleza se identificó; la UUJJ. de AASANA cuenta con el respaldo, apoyo y colaboración de las diferentes reparticiones de la institución; se ha detectado como una debilidad el equipamiento e infraestructura, falta de profesionales especializados, insuficiente planificación o uso de instrumentos de estrategias*



*jurídicas, expedientes de los procesos administrativos y judiciales incompletos y en algunos casos no existe los expedientes y/o cuadernillos de los procesos.*

- *Otra gran debilidad es el constante cambio de personal, lo cual provoca retraso en el seguimiento de los procesos y falta de organización con el archivo de los procesos.*

## **5.2. SUSTANTIVOS**

*De la revisión a los procesos, objeto de evaluación a la Unidad Jurídica de AASANA, se puede establecer:*

### **COACTIVOS FISCALES (3 PROCESOS)**

- *Los (3) tres procesos coactivos carecen de efectividad en cuanto a la recuperación de los montos coactivados.*
- *El total de los proceso coactivos fiscales, en evaluación, no han llegado a resultados esperados para el beneficio del Estado, la tramitación de los mismos ha sido demasiado extensa, no cuentan con sentencia ejecutoriadas.*
- *La participación procesal de la UUJJ. de AASANA cumplió los requisitos formales de presentación de memoriales, de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, sin embargo, sus actuaciones son meramente declarativas, no ejerciendo el derecho procesal a la reclamación en la primera instancia.*

### **LABORALES (8 PROCESOS):**

- *En todos los procesos sociales - laborales, los actos de defensa desarrollados por la Unidad Jurídica evaluada, es reactiva a la actuación de la parte accionante.*
- *No se ha evidenciado el manejo y aplicación de estrategias jurídicas tendientes a la obtención de resultados favorables.*

### **PENALES (2 PROCESOS):**

- *No existe el impulso procesal necesario para el desarrollo de los procesos evaluados.*
- *La UUJJ. en el desarrollo de los procesos realiza acciones meramente declarativas.*
- *No se ha evidenciado el manejo y aplicación de estrategias jurídicas tendientes a la obtención de resultados favorables.*
- *La UUJJ. en el desarrollo de los procesos penales demuestra una actitud pasiva, al no activar los medios de reclamación cuando sus peticiones son rechazadas o demoradas.*



**CIVIL (1 PROCESO):**

- *La demanda ha sido mal planteada ante el órgano jurisdiccional, por lo que se anuló obrados, debiendo acudir a la vía llamada por ley, en este caso el Contencioso Administrativo.*
- *No se ha evidenciado el manejo y aplicación de estrategias jurídicas tendientes a la obtención de resultados favorables.*

**CONSTITUCIONAL (1 PROCESO):**

- *Existió una oportuna defensa en su informe oral prestado por la autoridad accionada ante el Juez Constitucional en primera instancia, no habiendo sido valorado.*

**5.3. ADJETIVO:**

*De la revisión de los procesos, objeto de evaluación de la UU.JJ. de AASANA, se establece:*

**COACTIVOS FISCALES (3 PROCESOS)**

*Los (3) tres procesos coactivos carecen de efectividad en cuanto a la recuperación de los montos coactivados.*

- *Los procesos coactivos fiscales objeto de evaluación, no cuentan con copia de los actuados en la UU.JJ., limitando identificar los actuados procesales.*
- *El Director Jurídico responsable de estos procesos, cuenta con un registro personal propio, que permite identificar medianamente el seguimiento que realiza al desarrollo de los procesos coactivos fiscales.*

**LABORALES (8 PROCESOS):**

- *Los procesos sociales laborales objeto de evaluación, no cuentan con mecanismos de seguimiento periódico.*
- *No existe en la UU.JJ. copias de las actuaciones jurídicas desarrolladas, no cuenta con un orden cronológico, y no se encuentran foliadas.*

**PENALES (2 PROCESOS):**

- *Las actuaciones procesales cursantes en la UU.JJ. de AASANA, no están cronológicamente ordenadas y no se encuentran foliadas.*
- *En la mayoría de los procesos penales objeto de revisión y análisis, no se realizaron actuaciones procesales diligentes para el desarrollo de los mismos.*
- *Se identificó en los procesos penales objeto de revisión, el incumplimiento de los plazos procesales, en las etapas que hacen al pronunciamiento del Ministerio Público.*



*Los procesos penales objeto de revisión y análisis, no cuentan con mecanismos de seguimiento periódico.*

**CIVIL (1 PROCESO):**

- *Existe demora en la sustanciación del proceso, no se efectiviza la recuperación del patrimonio o del daño económico a la institución debido a que no se realizó las acciones legales oportunas y pertinente, planteando la demanda en una jurisdicción no competente.*
- *En cuanto al impulso procesal, el Director Jurídico no realizó la actividad inherente a la naturaleza del proceso (Contencioso Administrativo), no logro pronunciamientos favorables para la institución.*

**CONSTITUCIONAL (1 PROCESO):**

- *Como accionado el Director Regional de AASANA, presento un informe enmarcado en la normativa vigente, habiendo logrado en segunda instancia revocar la sentencia de primera instancia.”*

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 059/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica de AASANA riesgo procesal para obtener la tutela jurídica de los intereses institucionales y por ende del Estado, por lo que es necesario la notificación de las conclusiones y recomendaciones del proceso de evaluación a la Máxima Autoridad Ejecutiva de AASANA, para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un Instrumento Procuradurial que recomiende al Director Regional de AASANA las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 059/2014 para el diligente funcionamiento de la Unidad Jurídica bajo su dependencia.

**POR TANTO:**

La Subprocuradora de Evaluación, Seguimiento y Formación de Unidades Jurídicas de la Administración Pública en uso de las facultades delegadas por el señor Procurador General del Estado mediante Resolución Procuradurial N° 005/2015 de 8 de enero de 2015 y en aplicación del numeral 9 del Artículo 18 de la Ley 064, en base a las conclusiones y recomendaciones del Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 059/2014, emitido por la Dirección Desconcentrada de Beni. **RECOMIENDA:**



PRIMERO: Considerar las conclusiones y recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental de Santa Cruz en el Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 59/2014, que en su parte final recomienda:

**5.4.1. COACTIVOS FISCALES (3 PROCESOS):**

- Tomando en cuenta que las causas se encuentran descuidadas en contra de la institución, la Unidad Jurídica deberá retomar las causas e interponer acciones diligentes, oportunas hasta ejecutar los montos coactivados para la pronta recuperación de los intereses económicos de la Institución así como del Estado. ↓

**5.4.2. LABORALES (8 PROCESOS):**

- Estando las resoluciones laborales en contra de la Institución se recomienda, que la elaboración de los contratos laborales como la ejecución de los finiquitos deberá realizarse tomando en cuenta todos los beneficios sociales que gozan los trabajadores a fin de evitar procesos laborales largos, desgastantes económicamente para la Institución. 2

**5.4.3. PENALES (2 PROCESOS):**

- En los procesos penales la UUIJ deberá tomar en cuenta la legislación penal vigente, realizar un seguimiento oportuno de los procesos a fin de evitar los rechazos o prescripciones de los procesos. 3

**5.4.4. CIVIL (1 PROCESO):**

- La Unidad Jurídica deberá plantear adecuadamente sus demandas, en la vía jurisdiccional competente y proseguir el proceso hasta la ejecución de las sentencias, para la pronta recuperación de los intereses económicos de la Institución así como del Estado. 4

**5.4.5. CONSTITUCIONAL (1 PROCESO):**

- La Unidad Jurídica deberá sustanciar sus procesos judiciales y administrativos con diligencias, apoyados en doctrina, jurisprudencia y respetando las normas vigentes, previniendo futuros acciones legales en contra de los intereses de la institución.

**6. RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES**

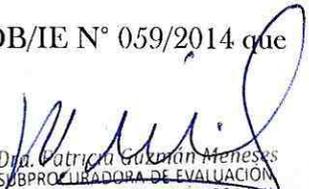


- 6.1. La Máxima Autoridad Ejecutiva de AASANA, considere dentro su Programación Operativa Anual, no solo objetivos institucionales genéricos y específicos en la defensa legal del Estado y se prevea dotar de todos los insumos y logística necesaria a la Unidad Jurídica, desde equipamiento y presupuesto en la sustanciación de procesos, para exigir una adecuada defensa legal a los intereses del Estado.
- 6.2. La Máxima Autoridad Ejecutiva de AASANA, instruya a que se realicen planificaciones, implementación y uso de estrategias jurídicas para la obtención de mejores resultados en los procesos judiciales y administrativos.
- 6.3. La Máxima Autoridad Ejecutiva de AASANA, instruya específicamente a las unidades jurídicas en el ámbito y desempeño de sus funciones, asuman las acciones necesarias y pertinentes para la obtención, generación, sistematización y resguardo de toda la documentación de respaldo, relacionada con los procesos judiciales y administrativos que se encuentren a su cargo, a fin de ejercer una gestión diligente en cumplimiento con los principios constitucionales previstos en el Art. 232 de la CPE.
- 6.4. Se recomienda a la MAE de AASANA, tomar las provisiones necesarias para la provisión de insumos logísticos y tecnológicos necesarios para que la Unidad Jurídica, pueda realizar un trabajo eficaz y eficiente de defensa de los intereses del Estado y responder a las exigencias de esta delicada función pública”.

SEGUNDO: La Unidad Jurídica de la Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación, es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 059/2014.

TERCERO: La Unidad Jurídica de AASANA, en mérito a lo recomendado, deberá remitir un informe de cumplimiento a la Dirección Desconcentrada Departamental de Beni, en el plazo de 60 días hábiles administrativos.

Se adjunta copia legalizada del Informe de de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 059/2014 que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradurial.

  
Dña. Patricia Guzmán Meneses  
SUBPROCURADORA DE EVALUACIÓN  
SEGUIMIENTO Y FORMACIÓN DE U.U.JJ.  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO