



## RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº01/2015

A: Félix Espinoza Coro  
Alcalde Municipal  
Gobierno Autónomo Municipal de Pucarani

Ref.: Evaluación de la Unidad Jurídica del Gobierno  
Autónomo Municipal de Pucarani

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*".

Los numerales 3 y 9 del Artículo 8 de la Ley Nº 064 de 05 de diciembre de 2010, de la Procuraduría General del Estado, establece entre sus funciones: "*3. Supervisar y evaluar el*

85



*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

84



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 Procuradurial 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 DE LA EVALUACIÓN

A través de la Nota CITE PGE/DDDLP/NE N° 1327/2014 de fecha 22 de mayo de 2014, se invitó al Lic. Félix Espinoza Coro Alcalde Municipal de Pucarani a una reunión de coordinación de trabajo, para el día 28 de mayo de 2014 a Hrs. 08:30 am en dependencias de la Dirección Desconcentrada Departamental La Paz-PGE.

En fecha 29 de mayo de 2014, se llevó adelante la reunión de coordinación entre los Profesionales de la DDDLP, Lic. Félix Espinoza Coro Alcalde del GAM de Pucarani y el Abog. Juan Carlos Huallpa Rojas Asesor Jurídico del GAM de Pucarani, en oficinas de la



Dirección Departamental La Paz-PGE; en la citada reunión fueron establecidos los siguientes puntos:

- La coordinación entre el GAM de Pucarani y la DDDLDP acerca de la inducción del proceso de evaluación de la Unidad Jurídica del GAMP.
- La UU.JJ. debería contar con toda la documentación a los procesos requeridos con fines de Evaluación, entregándose para tal efecto la lista de proceso obtenida previamente del RTD.
- El fundamento normativo en los que se ampara la PGE y las DDDs para la realización de la Evaluación de la Unidad Jurídica del GAMP.
- Una fecha tentativa para la visita a la institución y cronograma posterior a esta.

En este sentido fue emitida la Nota Externa Cite N° PGE/DDDLDP/NE N°1330/2014 de 29 de mayo de 2014.

En cumplimiento y observancia al POA 2014, Informe PGE/SPESFUJAP - DGEFUJAP N° 012/2014, Informe N° 29/2014 PGE-DDDLDP, Minuta de Instrucción PGE/DEP N° 61/2014, Memorándum PGE DDDLDP N° 008/2014 los abogados designados a través de los Memorándums PGE-DDDLDP N° 021 y 022/2014 nos constituimos en las instalaciones del Gobierno Autónomo Municipal de Pucarani, el día 18 de junio de 2014.

Se procedieron a realizar las siguientes actividades: a) Verificación de los datos de los procesos judiciales y administrativos cargados en el sistema informático RTD, b) La revisión de los procesos a ser examinados para la evaluación de la Unidad Jurídica del GAMP, c) Llenado de las actas de trabajo y los formularios respectivos de la evaluación de la Unidad Jurídica del GAMP.

Entre las fechas 09 al 21 de octubre de 2014 fueron contrastados los procesos coactivo fiscales y penales, para lo cual nos constituimos a los Juzgados Administrativos Coactivo Fiscales y Tributarios, a Juzgado de Partido de Achacachi, a Juzgado de Instrucción en lo Penal La Paz, Tribunal Tercero de Sentencia en lo Penal El Alto y a las oficinas del Ministerio Público de la ciudad de La Paz.



En ese sentido, la Procuraduría General del Estado a través de la Dirección Desconcentrada Departamental de La Paz (DDDLP) realizó el proceso de evaluación de las acciones jurídicas desarrolladas por la Unidad Jurídica (UUJJ.) del Gobierno Autónomo Municipal de Pucarani (GAMP), en una muestra de 15 procesos judiciales correspondientes a las siguientes materias:

PROCESOS COACTIVOS FISCALES	PROCESOS PENALES	PROCESOS CIVILES	TOTAL
12	2	1	15

### III. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA UNIDAD JURÍDICA DEL GAMP

Se procedió a evaluar quince (15) procesos judiciales de la Unidad Jurídica del GAMP, 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 DDDLDP, conforme establece el numeral 8.2.4. se emitió el Informe de Evaluación PGE/DDDLP N° 144/2014, en el que se concluye:

#### *"SUSTANTIVAS*

##### *6.1.1. PROCESOS PENALES*

*6.1.1.1. La unidad jurídica del GAMP en ambos procesos penales identificó de forma suficiente a los hechos y a los autores que causaron daño económico al Estado. A su vez, los abogados de la unidad jurídica presentaron los memoriales de denuncia en ambos casos, querrela y acusación particular en el consignado Caso N° 4349/2008, cumpliendo con las exigencias previstas en el Art. 285, 290 y 341 del CPP.*

*6.1.1.2. Analizados los actuados del cuaderno jurisdiccional, de investigación y de la unidad jurídica del GAMP de ambos procesos penales, y también de la entrevista que se tomó al Asesor Legal del GAMP, no se advirtió la aplicación de instrumentos de estrategia jurídica como la teoría del caso, dibujo de ejecución y teoría del delito. Por otro lado, este aspecto se corrobora, principalmente en el proceso Caso N° 8217,*



### 6.1.2. PROCESOS COACTIVO FISCALES

- 6.1.2.1. *En todos los procesos coactivo fiscales objeto de análisis en la presente evaluación, se evidencia que la unidad jurídica omitió adjuntar los informes de auditoría y dictamen de responsabilidad civil, debidamente aprobados, que posteriormente fueron subsanados cumpliendo con las formalidades de Ley y fueron admitidas las demandas.*
- 6.1.2.2. *En ninguno de los procesos coactivos fiscales se evidenció el manejo y aplicación de estrategias jurídicas, extremo que se corrobora por la duración de los procesos, y porque a pesar de contar con Sentencias y Pliegos de Cargo Ejecutoriados con resultados positivos a los intereses del Estado. Se evidencia, que hasta fecha solo dos hicieron una recuperación del dinero. Es decir que de los 12 procesos coactivo fiscales evaluados, los procesos con Notas de Cargo 12/03 y 43/00, fueron en los cuales se evidenció alguna recuperación de dinero. Por lo demás actúan de manera reactiva a las necesidades del proceso.*

### 6.1.3. PROCESO CIVIL

- 6.1.3.1. *Se puede inferir que la entidad demandada incumplió con el requisito establecido en el Art. 346 núm. 4) del CPC al momento de responder la demanda, se evidencia que no acreditó su personería; razón por la cual fue observada en dos oportunidades y se subsanó posteriormente.*
- 6.1.3.2. *Que, la unidad jurídica del GAMP en su condición de demandante no ejerció la facultad establecida en el Art. 339 del CPC, es decir no apeló contra la Resolución N° 103/2011 de 26 de julio de 2011, que declaró improbadas las excepciones. Como un medio defensa frente a una resolución desfavorable a los intereses del demandado*
- 6.1.3.3. *Que, la unidad jurídica del GAMP no aplicó estrategias jurídicas, razón por la cual obtuvo a lo largo del proceso resultados desfavorables a su pretensión jurídica, siendo que se evidenció que actuó de manera reactiva y pasiva a las necesidades procesales. Se tiene en sus solicitudes: a) la respuesta a la demanda, b) oposición de excepciones previas, c) la no participación en las audiencias de conciliación dispuestas por el juez competente, extremo que se corroboró con el decreto de fecha 16/11/2011, en el cual el juez señaló que ante la inasistencia injustificada de la parte demandada (GAMP) a las audiencias de conciliación, declaró agotada la misma disponiendo la prosecución de la causa. d) No ofreció descargos durante el periodo de prueba, y e) de los cuatro*

79



*septiembre de 2012, pretendiendo buscar la nulidad de autos y sentencias pasados en autoridad de cosa juzgada.*

*6.2.3.5. No aplicó lo previsto en los Arts. 219 y 220 núm. 1) del CPC, es decir que no presentó apelación contra la Resolución N° 101/2012, emitida por el Juez competente, Sentencia con la que declaró probada la demanda. Que por Auto de fecha 17 de septiembre de 2012, declaró ejecutoriada la Sentencia N° 101/2012.*

*6.2.3.6. Siendo el estado actual de proceso la ejecución de sentencia y que cuenta con una Resolución N° 35/2014 que declaró probada la calificación de daños y perjuicios, ejecutoriada, se evidenció los efectos de un patrocinio negligente en contra de los intereses del Estado.*

*6.2.3.7. No se pronunció frente a la inaplicación del Art. 197 del CPC, al obtener una Sentencia desfavorable a los intereses del ESTADO.*

### **6.3. ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA:**

*Parte del proceso de análisis que se realiza a la unidad jurídica del GAMP, es imprescindible evaluar si la unidad jurídica tiene controles adecuados para cumplir con sus objetivos y si esos controles operan con eficiencia para una mejor defensa legal del Estado. Se llegó a las siguientes conclusiones:*

*6.3.1. La MAE del GAMP, no tiene un mecanismo de seguimiento y control de los procesos judiciales y administrativos que patrocina su unidad jurídica.*

*6.3.2. No cuenta con un mecanismo alerta para la presentación de excepciones, incidentes o recursos; lo realizan manualmente a través de un tablero rústico solo referente a notificaciones.*

*6.3.3. A objeto de verificar el cumplimiento de las funciones de asesoramiento se pudo evidenciar que cuenta con un ambiente propio para el trabajo de la unidad jurídica.*

*6.3.4. A consecuencia del constante cambio de abogados y la costumbre de dejar solo informes sin ningún tipo de antecedentes (carpetas de los procesos), se provoca que los nuevos abogados tengan que investigar sobre el avance de los procesos desde un inicio. Aspecto que de alguna manera provoca dilación en el proceso."*

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDLP N° 144/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica del GAMP riesgo procesal para obtener la tutela jurídica de los intereses institucionales y por ende del Estado, por lo que es necesaria la notificación



de las conclusiones y recomendaciones del proceso de evaluación a la Máxima Autoridad Ejecutiva del GAMP para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un Instrumento Procuradurial que recomiende al Alcalde Municipal de Pucarani las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDLP N° 144/2014 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/DDDLP N° 144/2014, emitido por la Dirección Desconcentrada Departamental de La Paz **RECOMIENDA:**

**PRIMERO:** Considerar las conclusiones y recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental de La Paz en el Informe de Evaluación PGE/DDDLP N° 144/2014, que en su parte final recomienda:

*“VII. RECOMENDACIONES:*

*7.1.1. SUSTANTIVAS:*

*7.1.1.1. PROCESOS COACTIVO FISCALES*

*7.1.2. El Alcalde Municipal del GAM de Pucarani, deberá instruir a los abogados patrocinadores que tomen las medidas necesarias para cuando presenten las demandas coactivas fiscales adjuntando los informes de auditoría y el Dictamen de Responsabilidad Civil debidamente aprobados, a efectos de la admisión a la demanda.*

*7.1.3. El Alcalde Municipal del G.A.M. de Pucarani deberá instruir a la Unidad Jurídica la aplicación de instrumentos de planificación y estrategias jurídicas en todos los casos, para un adecuado y eficiente patrocinio de las causas, como la teoría del caso o la solicitud de medidas precautorias para su aplicación en resguardo del patrimonio de la Institución Edil.*

*7.1.4. El Alcalde Municipal del G.A.M. de Pucarani deberá instruir a la Unidad Jurídica efectivización de las medidas precautorias ordenadas por el juez en los procesos con Notas de*

74



*Cargo 16/03, 17/03, 29/03 y 18/00, para que tenga información actualizada de los bienes de los coactivados donde se pueda ejecutar.*

*7.1.5. El Alcalde Municipal del G.A.M. de Pucarani deberá instruir a la Unidad Jurídica efectivización de las medidas precautorias ordenadas por el juez en los procesos con Notas de Cargo N° 24/03, 27/03, 16/00, 34/00 y 17/00, para que se pueda ejecutar las medidas precautorias ordenadas por el juez.*

*7.1.6. El Alcalde Municipal de Pucarani deberá instruir a la Unidad Jurídica que realice todas las acciones legales necesarias para lograr el desarchivo del proceso, toda vez que existe el Listado de Archivos de Procesos Gestión 2011, en el N° 37, del Juzgado Cuarto de Administrativo Coactivo Fiscal y Tributario, que corrobora que el proceso se sustanció en dicho juzgado. Esto a efectos de ejercer una mejor defensa de los intereses del Estado.*

#### *7.1.6.1.PROCESO CIVIL*

*7.1.6.1.1. El Alcalde Municipal del G.A.M. de Pucarani, deberá tomar todas las medidas necesarias para el inicio de acciones jurídicas pertinentes, contra los abogados de la unidad jurídica que patrocinó de manera negligente el proceso.*

#### *7.1.7. ADJETIVAS:*

##### *7.1.7.1.PROCESOS PENALES*

*7.1.8. El Alcalde Municipal del GAM de Pucarani, deberá instruir a la unidad jurídica que tomen las medidas necesarias para colaborar en el proceso, conforme lo establece el Art. 306 del CPP, a efectos de agilizar el proceso para llegar a la verdad histórica de los hechos, plasmando la pretensión jurídica en la denuncia en defensa de los interés del Estado.*

*7.1.9. El Alcalde Municipal del GAM de Pucarani, deberá instruir a la unidad jurídica que tomen las medidas necesarias para en virtud al Artículo 14 de la Ley 004, formalicen querrela dentro del proceso penal consignado Caso N° 8217/2010.*

##### *7.1.9.1.PROCESOS COACTIVO FISCALES*

*7.1.9.2.El Alcalde Municipal del G.A.M. de Pucarani deberá instruir a la Unidad Jurídica que efectivicen o materialicen las medidas precautorias ordenadas por la autoridad jurisdiccional en los procesos coactivos fiscales, a efectos de que en la ejecución de la Sentencia se asegure el cobro de la deuda.*

##### *7.1.9.3.PROCESO CIVIL*

73



7.1.10. La Unidad Jurídica deberá realizar en procura de la defensa legal del Estado, la precautela de los intereses del Municipio, deberán realizar el seguimiento de los procesos de forma más diligente, tomando en cuenta las leyes vigentes.

## 7.2. METODOLÓGICAS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES

7.2.1. El Alcalde Municipal del GAMP deberá tomar las medidas necesarias para tener un sistema de control y seguimiento de los procesos judiciales administrativos, con el objetivo de que se optimice la defensa legal de los intereses de la institución.

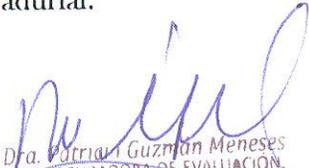
7.2.2. La MAE puede adoptar el sistema SSUJAP I para tener un mecanismo de registro, seguimiento y control de las causas legales que tiene su municipio.”

**SEGUNDO:** La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Pucarani es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el Informe de Evaluación PGE/DDDLP N° 144/2014.

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

Se adjunta copia legalizada del Informe de Evaluación PGE/DDDLP N° 144/2014 que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradurial.

\*\*\*

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

72