



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

## RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº 37/2015

A: Froilán Condori Ancasi  
Alcalde Municipal  
Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni

22-01-15  
Froilán Condori  
Alcalde Uyuni

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

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 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 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 interés 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

Según acta de fecha 08 de Abril de 2014, en instalaciones de la Dirección Departamental de Potosí, se llevó a cabo la reunión de coordinación e inducción preliminar para el proceso de evaluación de la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, con la participación del Sr. Froilán Condorí Ancasi (H. Alcalde Municipal), Abg. Luzmila Pardo Córdova (Abogado Asesora Legal GAM Uyuni), Abg. Jhommy Germán Buhezo Choque (Consultor GAM Uyuni), Abg. Sandra Selenita López Saavedra (Consultora GAM Uyuni), Abg. Betzabé Saavedra (Gerente AMDEPO), Abg. Juan Makarenko Cabrera Bustillos (Director Departamental Potosí P.G.E.), Abg. Fernando Alfredo Domínguez Camacho



(Profesional II DDD- PTS), y Abg. Rubén Moisés Miranda Castro (Profesional II DDD-PTS). En ésta reunión, se presentó a los profesionales abogados de la DDD-PTS responsables del proceso de evaluación; el Director Departamental explicó las funciones y atribuciones de la PGE, la metodología y objetivo del proceso de evaluación.

En fechas 24 y 25 de abril de 2014 en instalaciones de la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, con la participación del Abg. Edwin Uyuli Bartolomé (Asesor Legal GAM Uyuni), Abg. Luzmila Pardo Córdova (Asesora Legal GAM Uyuni) y Abg. Denis G. Villarroel Loyza (Asesor Legal Concejo Municipal GAM Uyuni) y Abg. Rubén M. Miranda Castro Profesional II DDD-PTS/PGE, se realizó el inicio de relevamiento de Información en sede administrativa, en el que se explicó las actividades que se desarrollarán a partir de esa fecha dentro del proceso de evaluación y se entregó a los indicados profesionales la lista de los procesos judiciales seleccionados a evaluar, conforme a la metodología y líneas de acción establecidas para este proceso. Posteriormente, se solicitó se proporcione la documentación de respaldo de los procesos seleccionados para la evaluación, obteniéndose como respuesta el compromiso de los Abogados de la Unidad Jurídica de la GAM Uyuni proporcionar la misma, firmándose en consecuencia el acta respectiva.

Los procesos reportados por la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, fueron evaluados tomando en cuenta la información proporcionada en reunión de coordinación, considerando los informes remitidos por los abogados consultores externos que vienen patrocinando los procesos penales en la ciudad de Potosí, que se hallan en copia fotostática y original en la mencionada Unidad Jurídica.

Asimismo, a fin de contrastar la información proporcionada por la Unidad Jurídica, se realizó la contrastación y relevamiento de información en los Juzgados de Partido Administrativo, Coactivo, Fiscal y Tributario, Juzgado de Ejecución Penal N° 1, Juzgados Cautelares 1ro y 3ro en lo Penal; de igual forma, en el Juzgado de Instrucción Cautelar 1ro de Uyuni en fechas 25 de abril, 03, 04, 05, 06, 09, 11, 12, 13,16, 17 y 19 junio de 2014,



concluyéndose según acta de fecha 19 de junio de 2014 las labores de relevamiento de Información en la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni.

El registro de Procesos Judiciales y Administrativos ha sido iniciado el 07 de abril de 2014 a través del Requerimiento para registro de información en plataforma web PGE/DDD-PTS N° 149/2014 de 03 de abril de 2014. Sin embargo en el mismo, se presentó retraso debido a dificultades atravesadas por la UU.JJ. del GAM-Uyuni, que como efecto de ello el 16 de mayo de 2014 mediante nota con cite OF:G.A.M.U. N° 127/2014 presenta a ésta Dirección Departamental solicitud de ampliación de plazo para el registro de procesos judiciales, situación que tuvo su incidencia en el cumplimiento del cronograma elaborado por la DDD-Potosí para este proceso de evaluación, generando retraso en el cumplimiento del cronograma de actividades y por ende en la planificación.

Conforme se realizó el seguimiento del registro de procesos judiciales y administrativos, se fue obteniendo los procesos judiciales objeto de evaluación que figuran en la tabla que continúa al siguiente párrafo, aplicando en consecuencia lo previsto en el Núm. 9 del Manual de Procesos y Procedimientos, evidenciándose en definitiva la existencia de treinta y uno procesos judiciales, veintiuno en materia coactiva fiscal, uno en materia laboral y nueve en materia penal (con cuantías distintas).

Y en aplicación del Núm. 8.2.3. Inc. a) y c) del Manual de Procedimientos y Procedimientos se seleccionó los procesos a evaluar en la presente gestión, aplicando los parámetros referidos a la cuantía de daño económico, considerando la priorización de los montos más elevados y los de trascendencia social en la localidad de Uyuni, procesos seleccionados que figuran en el siguiente cuadro:

PROCESOS LABORALES	PROCESOS PENALES	PROCESOS COACTIVOS	TOTAL
1	9	5	15



### III. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA UNIDAD JURÍDICA DEL GAM-UYUNI

Se procedió a evaluar quince (15) procesos judiciales de la Unidad Jurídica del GAM-Uyuni, en los que existe competencia de la Procuraduría General 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 DDDPTS, conforme establece el numeral 8.2.4. se emitió el Informe de Evaluación PGE/DDDPTS N° 121/2014, en el que se concluye:

#### *"7.1. ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA.-*

- 7.1.1. La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, al presente cuenta en su estructura organizacional, con un ítem destinado al cargo de asesor legal, actualmente ocupado por la Abg. Luzmila Pardo Córdova*
- 7.1.2. Sin embargo, se ha evidenciado un cambio constante en el cargo de asesor jurídico del GAM Uyuni, lo que ha generado pérdida de información concerniente a las labores que desarrolla la Unidad Jurídica de la citada entidad territorial, dificultando la continuidad en la gestión y el cumplimiento de sus funciones de tramitación de los procesos judiciales de su institución.*
- 7.1.3. Se contrató abogados consultores para la tramitación de procesos judiciales, pero los mismos son de lugares distintos a la sede en la cual se encuentra radicado el proceso, hecho que pone en riesgo la oportunidad para la producción de actuados procesales dentro de las causas en curso, ya que por la distancia se ha observado que de forma recurrente se han suspendido en reiteradas oportunidades las audiencias programadas en la causa.*
- 7.1.4. Por otro lado, la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, no cuenta con un sistema de registro de procesos judiciales y administrativos informatizado, desarrollando ésta labor de forma manual a través de planillas, sin embargo, en ella, no se registra la situación actual del proceso, pese a que la Unidad Jurídica recibe las notificaciones y las reenvía al abogado consultor.*



7.1.5. Si bien la Unidad Jurídica del GAM Uyuni ha contratado abogados para el patrocinio de los procesos, la misma no se advierte la realización de seguimiento a la labor que desarrollan los abogados consultores.

## 7.2 CONCLUSIONES SUSTANTIVAS

7.2.1 La Unidad Jurídica del GAM Uyuni y los abogados consultores contratados, en la tramitación en todos los procesos evaluados han omitido la aplicación de estrategias y métodos de litigación orientados a lograr resultados favorables en la defensa de los intereses del Estado.

7.2.2 En la tramitación del proceso laboral, la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, evidencia que con carácter previo a la tramitación del proceso, no emitió informe jurídico en el que refleje el asesoramiento legal correspondiente al hecho generador del proceso ya que pudo recomendar el inicio de proceso interno, con el antecedente de existencia de nepotismo como factor de retiro laboral de la demandante.

7.2.3 En la tramitación de los procesos coactivos fiscales, la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, en el planteamiento de la acción no identificó de manera precisa y coherente los hechos que afectaron el patrimonio institucional, limitándose a hacer referencia a los Informes de Auditoría y Dictámenes de responsabilidad civil, emitidos por la Contraloría General del Estado, evidenciando la falta de relación entre el hecho y el derecho invocado, denotando falta de capacidad de fundamentación, toda vez que tampoco se hizo uso de doctrina ni jurisprudencia.

7.2.4 En varios procesos coactivos, la Unidad Jurídica del G.A.M. de Uyuni se limitó a presentar memoriales de mero trámite, siendo pasivo en la defensa de los intereses del Estado, dejando sin respuesta los incidentes ni apelaciones planteados por los querellados, permitiendo que precluya tal derecho.

7.2.5 En los procesos judiciales en materia laboral y penal evaluados, la Unidad Jurídica del GAM Uyuni, identificó el hecho que pone en riesgo los intereses de la institución Edil por los imputados, motivando a la emisión de la imputación formal y consecuentemente a la aplicación de medidas cautelares.

## 7.3 CONCLUSIONES ADJETIVAS

7.3.1 La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni en su oportunidad, ha iniciado las acciones legales de manera inmediata en relación al



*momento, que ha tomado conocimiento del hecho generador de los procesos, planteando las demandas respectivas.*

*7.3.2 La Unidad Jurídica del GAM Uyuni, no ha promovido actuados procesales tendientes a lograr el cobro de deudas pretendidas en los procesos coactivos fiscales invocados, asimismo, en relación a los procesos penales, se han limitado a sumir una actitud pasiva, dejando al Ministerio Público la carga procesal probatoria, demostrando falta de seguimiento a los procesos judiciales sin conseguir resoluciones favorables a su pretensión.*

*7.3.3 Se ha evidenciado que la Unidad Jurídica del GAM Uyuni en los procesos penales ha dejado precluir el derecho de desvirtuar los argumentos esgrimidos por la parte contraria, dejando en indefensión los intereses del GAM Uyuni.”*

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDPTS N° 121/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica del GAM-Uyuni, 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 GAM-Uyuni para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un Instrumento Procuradurial que recomiende al Alcalde Municipal de Uyuni las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDPTS N° 121/2014 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/DDDPTS N° 121/2014, emitido por la Dirección Desconcentrada Departamental de Potosí, **RECOMIENDA:**

**PRIMERO:** Considerar las conclusiones y recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental de Potosí en el Informe de Evaluación PGE/DDDPTS N° 121/2014, que en su parte final recomienda:



### **"8.1. PARÁMETROS METODOLÓGICOS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES"**

- 8.1.1. *La Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, tomando la disponibilidad presupuestaria de su institución, debe considerar fortalecer a la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, con políticas institucionales que favorezcan la estabilidad laboral, a fin de evitar la pérdida de información y la falta de continuidad a la labor que viene desarrollando los abogados consultores.*
- 8.1.2. *Se recomienda que se implemente el sistema informatizado de registro de procesos judiciales y administrativos SSUJAP-I, proporcionado por la Procuraduría General del Estado, como instrumento informático que haga efectivo el registro, seguimiento y control de las causas que están a cargo de la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, permitiendo de ésta forma contar con información oportuna para la toma de decisiones en precautela de los intereses del Estado.*
- 8.1.3. *Se recomienda fortalecer los conocimientos del personal de la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni en técnicas de litigación y argumentación jurídica.*
- 8.1.4. *Teniendo en cuenta la falta de estrategias e instrumentos de planificación en todas las áreas procesales, se recomienda a la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni diseñar y aplicar las mismas con el fin de precautelar y resguardar los intereses institucionales y del Estado.*

### **8.2. PARÁMETROS SUSTANTIVOS:**

- 8.2.1. *A fin de evitar futuras responsabilidades, la MAE del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni, debe solicitar a la Unidad Jurídica de su entidad con carácter previo a un despido de sus funcionarios, el informe jurídico que establezca la procedencia o improcedencia de este hecho y el mecanismo legal adecuado.*
- 8.2.2. *Al no existir el uso de doctrina, ni jurisprudencia en los memoriales de demanda coactiva fiscal así como en las querellas presentadas, se recomienda que la Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni incorpore ambas fuentes del Derecho, en todas las acciones legales que plantee, para respaldar jurídicamente los argumentos de defensa de los intereses del Estado.*



**8.3. PARÁMETROS ADJETIVOS:**

**8.3.1.** *Implementar un medio de verificación objetivo, que permita sustentar las actividades de seguimiento de la abogada de la Unidad Jurídica en la labor que realizan los abogados externos en los procesos judiciales que patrocinan. Así como, de los procesos judiciales que ésta Unidad Jurídica tiene a su cargo.*

**8.3.2.** *La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni y consultores externos debe aplicar el principio de celeridad y economía en los procesos particularmente aquellos cuya data es de varios años atrás, a fin de evitar la mora procesal, archivo de obrados y lograr que se efectivice la recuperación de dineros a favor del Estado.*

**8.3.3.** *En los procesos penales, es menester interponer acciones necesarias que eviten la mora procesal motivados por los imputados, a fin evitar se cumpla el plazo procesal máximo y que opere la extinción del proceso por el transcurso del tiempo; por los que se recomienda que su autoridad autorice la supervisión de los procesos judiciales siguientes:*

- *GAM UYUNI c/ Sady Mendoza Ugarte caso Construcción camino Rio Chita Anta,*
- *GAM UYUNI c/ Sady Mendoza Ugarte proyecto Construcción Terminal de Buses Fase II - III*
- *GAM UYUNI Concejo Municipal c/ Vidal López Pérez.*

**8.3.4.** *La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni y consultores externos debe complementar de manera inmediata las acciones de precautela en los procesos en los que se conozca oficialmente la existencia de patrimonio de los coactivados y/o Imputados, para hacer efectivo el cobro de las deudas a favor del Estado."*

**SEGUNDO:** La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de Uyuni es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el Informe de Evaluación PGE/DDDPTS N° 121/2014.

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

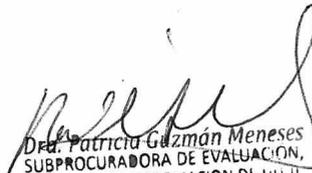


ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

Se adjunta copia legalizada del Informe de Evaluación PGE/DDDPTS N° 121/2014 que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradurial.

\*\*\*

  
Dra. Patricia Guzmán Meneses  
SUBPROCURADORA DE EVALUACION,  
SEGUIMIENTO Y FORMACION DE U.U.J.  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO