



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
 PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

## RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº 49/2015

A: Tito Simón Sanjinés Antesana  
 Responsable Regional  
 Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado

Ref.: Evaluación de la Unidad Jurídica de la Empresa  
 Nacional de Ferrocarriles del Estado.

RECIBIDO  
 30 ENE 2015  
 17:50  
 EMPRESA NACIONAL DE FERROCARRILES DEL ESTADO

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*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*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



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*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 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

1. El Informe PGE/DDDSC N° 014/2014 de 20/02/2014, contiene el análisis y justificación técnica-jurídica donde se establece que los procesos judiciales a cargo de la unidad jurídica de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado Red oriental - ENFE RO, reportados en el sistema SSUJAP - I, son susceptibles de ser revisados, supervisados, valorados y evaluados en lo adjetivo y sustantivo, conforme el marco de las disposiciones legales y los parámetros de evaluación de la PGE. En el mismo Informe se realizó la clasificación de los procesos judiciales según las diferentes materias, procediéndose también a la selección de un determinado número de procesos, considerando los criterios de cumplimiento de plazos procesales y mayor cuantía, en relación con cada materia, para fines de evaluación,



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

de conformidad con el numeral 8.2.3 del Manual de Procesos y Procedimientos (MPP).

2. Mediante oficio PGE/DDD/SC OF. N° 037/2012 de 26/02/2014, se comunicó a la máxima autoridad ejecutiva de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado Red Oriental - ENFE RO del Seguimiento a los procesos judiciales y administrativos de la institución, registrados en el sistema informático de la Procuraduría General del Estado.
3. Por Memorándum PGE-DDDSC N° 011/2014, de 17/03/2014, se instruye la ejecución de las labores relativas a la evaluación de las acciones jurídicas y de defensa que realiza la unidad jurídica de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado Red oriental - ENFE RO, en los procesos judiciales que ella sustancia de acuerdo al cronograma de actividades.
4. Mediante oficios PGE/DDDSC N° 255/2014 a PGE/DDSC N° 269/2014 de 17/03/14, se requirió información individual de cada proceso judicial seleccionado para la Evaluación.
5. Mediante Oficio PGE/DDDSC N° 289/2014 de 09/04/2014, siguiendo las labores de supervisión con fines de evaluación, se comunicó al Responsable Regional de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado Red Oriental - ENFE RO, el señalamiento de fecha y hora de inspección in situ en la unidad jurídica de su institución, para la verificación y relevamiento de información necesaria para el proceso de evaluación, en el marco de los parámetros establecidos en el numeral 8.4.1 del MPP, para el 17/04/2014 a horas 9:00.
6. En reunión de 17/04/2014, a horas 09:00 a.m., según consta en acta respectiva, en instalaciones de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado Red oriental - ENFE RO, se efectuaron las siguientes actividades:
  - Inducción al proceso de seguimiento, supervisión y evaluación que realiza la PGE;
  - Explicación del alcance, naturaleza, fin, parámetros y métodos de evaluación;
  - Reconocimiento de la infraestructura donde funciona la unidad jurídica;
  - Apertura de relevamiento de información;
  - Acta de verificación de ambientes de acuerdo a la Estructuración y Metodología de la unidad jurídica;



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

- Entrevista a la Directora de la unidad jurídica con la aplicación del Formulario de Estructuración y Metodología de la unidad jurídica de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado Red Oriental (ENFE-RO), según consta en acta respectiva;
  - Contratación documental existente en la unidad jurídica;
7. El 26/08/2014, se procede a la conclusión del relevamiento de información, según consta en acta respectiva.

En ese sentido, la Procuraduría General del Estado a través de su Dirección Desconcentrada Departamental de Santa Cruz (DDDSC) realizó el proceso de evaluación de las acciones jurídicas desarrolladas por la Unidad Jurídica (UUJJ.) de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE), en una muestra de 15 procesos judiciales correspondientes a las siguientes materias:

| PROCESOS<br>PENALES | PROCESOS<br>CIVILES | PROCESOS<br>LABORALES | TOTAL |
|---------------------|---------------------|-----------------------|-------|
| 5                   | 3                   | 7                     | 15    |

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

Se procedió a evaluar quince (15) procesos judiciales de la Unidad Jurídica de ENFE, 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 DDDSC, conforme establece el numeral 8.2.4. se emitió el Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 208/2014, en el que se concluye:

#### ***“1.1. EN MATERIA COACTIVA SOCIAL Y LABORAL:***

##### ***1.1.1. SUSTANTIVO.***

*Los procesos sociales y laborales objeto de la presente evaluación, han sido iniciados por ex funcionarios de la ENFE, quienes consideran que sus derechos laborales son adquiridos, que no les habrían sido satisfechos, estas cuantías son altas, lo cual constituyen una amenaza al interés del Estado, conforme a la identificación de los hechos que ha efectuado la unidad jurídica de ENFE, en los memoriales que le ha correspondido presentar en cada caso; cada demandante peticiona según la percepción de supuestos derechos laborales que consideran les ampara en cuantías elevadas, al respecto, la unidad*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*jurídica, es responsable de las obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado, conforme lo ordena el art. 27 inc. g) de la Ley 1178, con la debida observancia de las normas sustantivas y adjetivas de la materia, más aún cuando los derechos laborales, por su calidad de irrenunciables, inalienables e imprescriptibles, pueden ser calificados en mayor cuantía de forma progresiva con el trascurso del tiempo, por concepto de intereses y multas, lo cual pone en mayor riesgo el interés patrimonial del Estado.*

*En los procesos evaluados, se han interpuesto excepciones por razón de la materia, sosteniendo que la relación laboral no se rige a la jurisdicción laboral, puesto que los demandantes son funcionarios públicos que tienen contratos civiles, empero en dichos casos las excepciones planteadas no han prosperado a causa de que ENFE, permitió que la relación laboral anterior o posterior a dicho contrato sea de carácter verbal o de tácita reconducción, minimizando el principio proteccionista hacia el operario, teniendo en todos los casos Sentencia en contra; además de que en los mismos se observan espacios prolongados de tiempo sin que la unidad jurídica haya interpuesto alguna acción procesal en defensa de los intereses del Estado.*

*De la entrevista realizada a las Asesoras Legales, se constata que en ésta institución no se tiene elaborado ningún instrumento de planificación y de estrategias jurídicas para la sustanciación de los procesos laborales, destinados a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado; los casos han transcurrido por distintos profesionales abogados constatándose que no se han guardado papeles de trabajo que contengan consignadas estrategias, resúmenes u otros relativos a la dirección y resultados esperados de las acciones asumidas en la tramitación de las causas; ello evidencia que las actuaciones procesales han sido desarrolladas conforme se ha presentado el movimiento procesal respectivo sin ejercer plenamente el impulso procesal.*

**1.1.2. ADJETIVO (PROCESAL).**

*En los procesos laborales, objeto de la presente evaluación, de modo general, se evidencian que las demandas laborales no han sido contestadas por la unidad jurídica oportunamente en defensa de los intereses del Estado. En estos casos es manifiesta la negligencia por parte de los abogados de la unidad jurídica encargados de la defensa de ENFE, con la consiguiente afectación al interés del Estado.*

*En general, en materia laboral, las actividades que realiza la unidad jurídica no son suficientes en defensa de los intereses del Estado, lo que evidencia ineficiencia de*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*litigación en la defensa del interés del Estado. Además del riesgo de incrementar el pago establecido en los procesos concluidos, aclarando que en algunos procesos no se efectuaron los pagos determinados por procesos Ejecutoriados y las cuantías aumentarán de acuerdo al tiempo que demore en efectuarse el pago.*

## **1.2. MATERIA CIVIL.**

### **1.2.1. SUSTANTIVO.**

*Los procesos civiles objeto de la presente evaluación, se encuentran fundados en la afectación del patrimonio de ENFE, por lo que el interés patrimonial del Estado, al verse afectado, se tiene que ENFE, en los casos revisados, se tiene que en un caso en específico, ENFE habría presentado la demanda Nulidad de Escritura Pública, sin fundamentación suficiente, por haber procedido el incidente de imprecisión y oscuridad presentado por la parte demandada, asimismo podemos ver falencias en las demandas de usucapión con la falta de defensa oportuna y eficaz, sin embargo gracias a la inactividad procesal en una demanda de Usucapión, se presenta la Perención de Instancia a favor de ENFE; determinando que en los otros dos casos la unidad jurídica de ENFE, no ha logrado obtener resultados favorables respecto a las pretensiones jurídicas, pese a que han transcurrido varios años desde su inicio; al respecto, la máxima autoridad ejecutiva y el asesor legal principal, tienen la obligación de seguir con las causas hasta la conclusión de las mismas agotando todas las instancias legales pertinentes en defensa de los intereses del Estado, conforme lo ordenan los arts. 27 inc. g) de la Ley 1178, y art. 65 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 23318-A.*

*La interposición de acciones jurídicas por parte de la unidad jurídica de ENFE, es discontinua y poco sustancial; se evidencia que ella no ha logrado obtener la pretensión jurídica. Asimismo, la unidad jurídica no tiene elaborado ningún instrumento de planificación y de estrategias jurídicas para la sustanciación de los procesos civiles, destinados a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado; los casos han transcurrido por distintos profesionales abogados constatándose que no se han guardado papeles de trabajo que contengan consignadas estrategias, resúmenes u otros relativos a la dirección y resultados esperados de las acciones asumidas en la tramitación de las causas; ello evidencia que las actuaciones procesales han sido desarrolladas conforme se ha*



*presentado el movimiento procesal respectivo.*

### **1.2.2. ADJETIVO (PROCESAL).**

*En los procesos civiles objeto de la presente evaluación, se evidencia que la unidad jurídica de ENFE, no consideró lo dispuesto por los arts. 27 inc. g) y 28 de la ley 1178, y arts. 3 y 65 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 23318-A, referente a la responsabilidad que tienen las unidades jurídicas de las entidades del Sector Público, sobre la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado, debido a que en una demanda presentada por ENFE, misma no consiguió lo pretendido y en las demandas presentadas en contra de ENFE no fueron atendidas de forma inmediata, de donde resulta que si bien es pertinente, no es oportuna por el tiempo transcurrido; de igual modo no ha realizado las acciones necesarias para desvirtuar las demandas en contra de la institución, no existiendo ningún resultado favorable para la institución, observándose periodos de inacción procesal prolongados por parte de la unidad jurídica, lo cual evidencia que las acciones de ENFE, no son oportunas en cuanto a la defensa y precautela de los intereses del Estado; en definitiva, en todos los casos existe el riesgo de una inminente afectación al patrimonio del Estado. En consecuencia, las acciones realizadas por ENFE en los procesos Civiles, muestran la negligencia en las acciones de seguimiento por parte de la unidad jurídica.*

*La falta de presentación de una demanda formulada por ENFE en defensa y precautela del interés del Estado y la ineficaz defensa en los procesos para la obtención de las pretensiones en las demandas de usucapión respectivas, evidencian que la unidad jurídica no ha desarrollado una estrategia procesal necesaria destinada a la búsqueda de pronunciamientos oficiales en favor de los intereses del Estado, incumpliendo los plazos procesales previstos para la conclusión satisfactoria de las demandas civiles; además, se observa que existe retardo jurisdiccional en cuanto a la tramitación de los procesos, el mismo que no es reclamado, ni contrarrestado por la unidad jurídica, de ello se tiene que ninguno de los procesos revisados han llegado a una sentencia ejecutoriada de manera alarmante; ante esta situación.*

### **1.3. MATERIA PENAL.**

#### **1.3.1. SUSTANTIVO.**



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*Los procesos penales objeto de la presente evaluación, se encuentran fundados en la existencia de actos u omisiones ilegales, previstos y sancionados en el Código Penal y sus respectivas leyes modificatorias, realizados por autoridades, ex autoridades, funcionarios y ex funcionarios de la Empresa Nacional de Ferrocarriles, por representantes de personas jurídicas privadas que celebraron contratos y/o ejecuciones de obra irregulares, por lo que el interés patrimonial del Estado, al verse afectado, se tiene que ENFE, en los casos revisados hubiera presentado denuncia y querrela cumpliendo con la identificación de los elementos esenciales que dirijan la investigación; la unidad jurídica de ENFE, no ha logrado obtener resultados favorables respecto a las pretensiones jurídicas deducidas en la denuncia o querrela, pese a que han transcurrido varios años desde su inicio; al respecto, la máxima autoridad ejecutiva y el asesor legal principal, no solo tienen la obligación de presentar denuncia o querrela respectiva, sino también de proseguir con diligencia la tramitación de la causa penal hasta su conclusión, conforme lo ordenan los arts. 27 inc. g) de la Ley 1178, art. 14 de la Ley 004 de 31/03/10 (Marcelo Quiroga Santa Cruz) y 62 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 23318-A.*

*La interposición de acciones jurídicas por parte de la unidad jurídica de ENFE, es discontinua y poco sustancial; se evidencia que ella no ha logrado obtener la pretensión jurídica expresada en la denuncia y/o querrela de cada caso, ni logra concretar de forma efectiva las medidas precautorias necesarias para asegurar el resarcimiento total del daño civil.*

*Asimismo, la unidad jurídica no tiene elaborado ningún instrumento de planificación y de estrategias jurídicas para la sustanciación de los procesos laborales, destinados a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado; los casos han transcurrido por distintos profesionales abogados constatándose que no se han guardado papeles de trabajo que contengan consignadas estrategias, resúmenes u otros relativos a la dirección y resultados esperados de las acciones asumidas en la tramitación de las causas, o que permitan probar la existencia de instrumentos para el efecto; ello evidencia que las actuaciones procesales han sido desarrolladas conforme se ha presentado el movimiento procesal respectivo sin ejercer plenamente el impulso procesal.*

**1.3.1. ADJETIVO (PROCESAL).**

*En los procesos penales, objeto de la presente evaluación, se evidencia que la unidad*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*jurídica de la Empresa Nacional de Ferrocarriles, no consideró lo dispuesto por los arts. 27 inc. g) y 28 de la ley 1178, y arts. 3 y 65 del D.S. N° 23318-A, referente a la responsabilidad que tienen las unidades jurídicas de las entidades del Sector Público sobre la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado, debido a que las querellas no fueron presentadas de forma inmediata, de donde resulta que si bien es pertinente, no es oportuna por el tiempo transcurrido; de igual modo no ha propuesto las diligencias necesarias para probar los hechos denunciados o querellados, no existiendo ningún resultado favorable para la institución, observándose periodos de inacción prolongados por parte de la unidad jurídica, lo cual evidencia que las acciones de ENFE, no son oportunas en cuanto a la defensa y precautela de los intereses patrimoniales; tampoco no se han concretado las medidas precautorias necesarias para asegurar de forma efectiva el resarcimiento del daño económico producido a la entidad pública por la comisión de los presuntos ilícitos penales; en definitiva, en todos los casos existe el riesgo de una inminente declaración de extinción de las respectivas acciones penales. En consecuencia, las acciones de defensa y precautela de los intereses del Estado no han sido interpuestas de forma oportuna, lo que beneficia a los denunciados y/o querellados y evidencia negligencia en las acciones de seguimiento por parte de la unidad jurídica.*

*La falta de acciones jurídicas efectivas para la oportuna precautela y defensa del interés del Estado y la excesiva demora de los procesos para la obtención de las pretensiones formuladas en las denuncias y querellas respectivas, evidencian que la unidad jurídica no ha desarrollado el impulso procesal necesario destinado a la búsqueda de pronunciamientos oficiales oportunos a favor de los intereses del Estado, incumpliendo los plazos procesales previstos para la conclusión satisfactoria del proceso penal; además, se observa que existe retardo jurisdiccional en cuanto a la tramitación de los procesos, el mismo que no es reclamado ni contrarrestado por la unidad jurídica, de ello se tiene que ninguno de los procesos revisados han llegado a Etapa de Juicio Oral, habiendo vencido el plazo establecido para la Etapa Preparatoria de manera alarmante; ante esta situación, existe el riesgo de preclusión del derecho que le asiste a la institución a la tutela jurídica pretendida al inicio de la acción penal.*

*La argumentación legal escrita de ENFE se encuentra enmarcada en la normativa de la materia, dirigida a resguardar la pretensión jurídica que sostiene en defensa del interés del*



*Estado, sin embargo, aún no ha obtenido la pretensión jurídica formulada en la denuncia o querrela.*

## **2. EN LA ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA DE LA UNIDAD JURÍDICA.**

*2.1. La unidad jurídica de ENFE, no cuenta con un sistema informático o base de datos para el registro, asignación, seguimiento y control minucioso y eficaz de sus procesos judiciales.*

*El registro es efectuado en planillas en Word, al cual pueden acceder las abogadas de la unidad jurídica, no teniendo un lapso específico de actualización, aunque si es actualizado con nuevas causas trimestralmente y de acuerdo al seguimiento que realizan los profesionales abogados.*

*2.2. La asignación de casos se encuentra documentada mediante memorandos, aunque no sigue criterios enteramente definidos, como especialidad por materias, relevancia por cuantías u otros; cada profesional abogado manejan de forma individual las carpetas de cada caso asignado.*

*2.3. El seguimiento y control de procesos es realizado por el Responsable Regional de ENFE, mediante reuniones quincenales, siendo informada de forma verbal por los abogados, no cuentan con algún registro específico para el control de plazos procesales, excepto el uso de sus agendas donde son anotadas las audiencias y reuniones. Los reportes verbales de los abogados encargados de los procesos, carecen de efectividad debido a que no se encuentran sujetos a una periodicidad establecida, ni se lleva de ellos los registros correspondientes, por lo que la información obtenida, al no estar registrada formalmente, es susceptible de no ser valorada completamente para la oportuna sustanciación de las causas.*

*Esta situación impide que el Responsable Regional pueda determinar con certeza si*

*2.4. Es también evidente la desproporción entre la cantidad de procesos asignados por cada profesional abogado, lo cual evidencia que la unidad jurídica es vulnerable en todas las materias jurídicas, por cuanto las acciones de defensa se encuentran condicionadas a la disponibilidad de tiempo que el profesional abogado pueda tener para sustanciar sus procesos, lo cual se refleja en recurrentes retrasos de actuaciones sustanciales que los propios actuados procesales develan en la mayoría*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*de las causas.*

2.5. *Esta situación no permite que la máxima autoridad ejecutiva de la nombrada institución y las Asesoras Legales, puedan tener de forma confiable la información generada en la sustanciación diaria de los procesos judiciales de su institución, quedando impedidas de efectuar una verificación de la actualización de los datos de los procesos judiciales”.*

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 208/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica de ENFE 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 ENFE, para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un Instrumento Procuradurial que recomiende al Responsable Regional de ENFE las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 208/2014 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/DDDSC N° 208/2014, emitido por la Dirección Desconcentrada de Santa Cruz. **RECOMIENDA:**

**PRIMERO:** Considerar las conclusiones y recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental de Santa Cruz en el Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 208/2014, que en su parte final recomienda.

***“1. EN CUANTO A LO SUSTANTIVO Y ADJETIVO DE LOS PROCESOS JUDICIALES.***

***1.1. En materia coactiva social y laboral:***

***1.1.1. Realicen las acciones legales pertinentes, hasta la conclusión de los procesos***



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*coactivos sociales y laborales, conforme ordena el art. 27 inc. g) de la Ley 1178, observando las normas sustantivas y adjetivas en materia laboral, debiendo interponer acciones jurídicas de promoción, defensa y precautela, con suficiencia y capacidad en las respectivas fundamentaciones jurídicas, sustentados en instrumentos aplicables de planificación y estrategias jurídicas adecuadas, tendientes a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado.*

*1.1.2. Tomen las medidas necesarias conducentes a que en todos los procesos en materia laboral no incurran los abogados en falta de acción jurídica y los sustancien de forma efectiva hasta su conclusión dentro de los plazos procesales respectivos, de manera que obtengan la tutela jurídica pretendida en la defensa y eviten el riesgo de la indefensión en contra de derechos que le asisten al Estado.*

*1.1.3. Tomen las medidas necesarias conducentes a la elaboración de instrumentos de planificación y de estrategias jurídicas para la sustanciación de todos los procesos laborales a su cargo, a fin de que los mismos no queden supeditados solo a la actividad procesal de los demandantes y se eviten mayores daños económicos al Estado.*

*1.1.4. Inicien las medidas legales correspondientes, en cuanto a la determinación de responsabilidades por la función pública, ante las acciones negligentes identificadas en los procesos laborales y se proceda al pago de los montos determinados en los procesos Ejecutoriados para que estos montos no afecten al Estado con cuantías mayores por la demora en el pago.*

*1.2. En materia civil*

*1.2.1. Realizar la tramitación de las causas civiles hasta su conclusión y realizar una efectiva defensa en los procesos civiles en los que se encuentran como la parte demandada en defensa de los intereses del Estado, conforme lo ordenan los arts. 27 inc. g) de la Ley 1178 y 65 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función pública, aprobado por Decreto Supremo 23318-A, debiendo interponer acciones jurídicas de promoción, defensa y precautela, tendientes a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado, de acuerdo*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*con la pretensión jurídica.*

- 1.2.2. *Se elaboren con eficiencia y capacidad las respectivas fundamentaciones jurídicas, sustentados en instrumentos aplicables de planificación y estrategias jurídicas adecuadas, para la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado, de acuerdo con la pretensión jurídica.*
- 1.2.3. *Concreten de forma inmediata las medidas de defensa necesarias que aseguren la efectiva defensa de los intereses del Estado, agotando todas las instancias legales pertinentes.*
- 1.2.4. *Tomen las medidas necesarias conducentes a la elaboración de instrumentos de planificación y de estrategias jurídicas para la sustanciación de todos los procesos civiles a su cargo.*
- 1.2.5. *Tomen las medidas necesarias conducentes a que en todos los procesos en materia civil los abogados no incurran en falta de acción jurídica y los sustancien efectivamente hasta su conclusión dentro de los plazos procesales respectivos, de manera que obtengan la tutela jurídica pretendida y eviten el daño a los intereses del y derechos que le asisten al Estado.*
- 1.3. ***En materia penal***
  - 1.3.1. *Realicen la tramitación de las causas penales hasta su conclusión, conforme lo ordenan los arts. 27 inc. g) de la Ley 1178 y 62 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función pública, aprobado por Decreto Supremo 23318-A, debiendo interponer acciones jurídicas de promoción, defensa y precautela, con eficiencia y capacidad en las respectivas fundamentaciones jurídicas, sustentados en instrumentos aplicables de planificación y estrategias jurídicas adecuadas, tendientes a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado, de acuerdo con la pretensión jurídica expresada en la denuncia y/o querrela.*
  - 1.3.2. *Cumplan, en los procesos penales por delitos de corrupción y vinculados, con el mandato contenido en el art. 14 de la Ley 004 de 31/03/12, que obliga a la máxima autoridad ejecutiva a constituirse en parte querellante.*
  - 1.3.3. *Cumplan en constituirse en parte civil, en todo proceso penal, para los correspondientes efectos legales establecidos en los arts. 36 y 382 del Código*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

*de Procedimiento Penal.*

- 1.3.4. *Concreten de forma inmediata las medidas precautorias necesarias que aseguren el resarcimiento del daño civil.*
- 1.3.5. *Tomen las medidas necesarias conducentes a la elaboración de instrumentos de planificación y de estrategias jurídicas para la sustanciación de todos los procesos penales a su cargo.*
- 1.3.6. *Tomen las medidas necesarias conducentes a que en todos los procesos en materia penal los abogados no incurran en falta de acción jurídica y los sustancien efectivamente hasta su conclusión dentro de los plazos procesales respectivos, de manera que obtengan la tutela jurídica pretendida al inicio de la acción penal y eviten el riesgo de que opere la preclusión procesal en contra de derechos que le asisten al Estado.*

**2. EN CUANTO A LA ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA DE LA UNIDAD JURIDICA.**

- 2.1. *Tomen las medidas pertinentes para que la información de los procesos se maneje bajo registros idóneos que cuenten con controles de acceso y administración y que aseguren la veracidad, oportunidad y confiabilidad de su contenido.*
- 2.2. *Adopten las medidas necesarias para que el seguimiento y control de los procesos se realice mediante registros informáticos idóneos que permitan medir su avance y/o mora procesal.*
- 2.3. *Adopten medidas conducentes para que la asignación de procesos se oriente por criterios de especialidad jurídica, cuantía y proporcionalidad, principalmente, de manera que las profesionales abogadas consigan realizar acciones de precautela y defensa de forma eficiente y oportuna.*
- 2.4. *Dispongan que los abogados encargados de los procesos, sustituyan sus reportes verbales con la emisión periódica de informes escritos actualizados del avance y estado de los procesos a su cargo, para su valoración completa y oportuna en la sustanciación de las causas.*
- 2.5. *Dispongan se realicen auditorias especiales a los procesos judiciales en materia laboral con condena de pago de beneficios sociales, actualizaciones de importes y multas, emergentes de despidos, retiros injustificados y otros derechos laborales*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA  
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

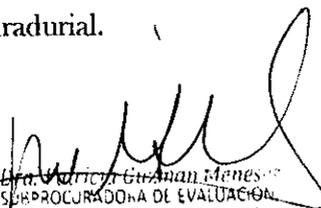
*no reconocidos conforme a normas legales de la materia; ello, en el marco del art. 3 y 32 de la Ley 1178 que ordena a que "la entidad estatal condenada judicialmente al pago de daños y perjuicios en favor de entidades públicas o de terceros, repetirá el pago contra la autoridad que resultare responsable de los actos o hechos que motivaron la sanción".*

- 2.6. *Instruyan como línea de acción institucional, la emisión de informes legales de forma previa a la toma de decisiones sobre conclusión de las relaciones de trabajo o de cambio de sus condiciones, con la debida información y sustento documental para que en su caso se asuma defensa legal en sede administrativa o judicial.*
- 2.7. *Cumplan con el Recordatorio y Recomendación Legal N° 01/2012 y N° 08/2013 de la Procuraduría General del Estado".*

**SEGUNDO:** La Unidad Jurídica de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 208/2014.

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

Se adjunta copia legalizada del Informe de Evaluación PGE/DDDSC N° 208/2014 que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradurial.

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