



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº 59/2015

GOBIERNO MUNICIPAL AUTÓNOMO DE SAN LORENZO	
RECIBIDO	A:
Fecha 29/1/15	Hora: 16:37

Juan Carlos Gutiérrez Choque
Alcalde Municipal
Gobierno Autónomo Municipal de
San Lorenzo

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

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 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

El 18 de octubre de 2013, la Dra. Magda Lidia Calvimontes Calvimontes, ex Directora de la DDD-TJ, remitió el requerimiento PGE-DDDTJ-EXT N° 876/2013 de 16 de octubre, dirigido al Sr. Juan Carlos Gutiérrez Choque, Alcalde Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de San Lorenzo (GAM-SL) para el registro de información en el sistema SSUJAP-I en plataforma web.



Mediante Informe PGE/DDDTJ N° 075/2014 de 31 de marzo, se justificó la evaluación a la UUJJ. del GAM-SL, que registró en el sistema SSUJAP-I dieciséis (16) procesos judiciales, conforme se detalla en el Punto IV del presente informe.

Verificado el cumplimiento del Registro de Procesos Judiciales y Administrativos, y seleccionada la institución, conforme dispuso la Minuta de Instrucción PGE/DESP. N° 015/2014 de 14 de abril, la DDD-TJ, inició las actividades preliminares.

El 03 de septiembre de 2014, mediante nota PGE/DDDTJ -EXT N° 709/2014, se solicitó al Sr. Juan Carlos Gutiérrez Choque, Alcalde Municipal del GAM-SL, agende reunión, a fin de coordinar el proceso de Evaluación de la UUJJ.

El 08 de septiembre de 2014, en instalaciones del GAM-SL, se desarrolló la reunión de coordinación, con la participación por la PGE de los profesionales abogados y por el GAM-SL, del Alcalde Municipal, el Asesor Legal y el consultor externo; con el objeto de realizar el procedimiento de inducción y coordinación, para el desarrollo del Proceso de Evaluación de la UUJJ.

En ese sentido, la Procuraduría General del Estado a través de la Dirección Desconcentrada Departamental de Tarija (DDDTJ) realizó el proceso de evaluación de las acciones jurídicas desarrolladas por la Unidad Jurídica (UUJJ.) del Gobierno Autónomo Municipal de San Lorenzo (GAM-SL), en una muestra de 16 procesos judiciales correspondientes a las siguientes materias:

PROCESOS PENALES	TOTAL
16	16

Del relevamiento de información se tiene que la UUJJ. del GAM-SL no cuenta con antecedentes de 3 procesos penales que son objeto de evaluación, en ese sentido se procedió con el análisis jurídico de 13 procesos judiciales.

III. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA UNIDAD JURÍDICA DEL GAM-SL

Se procedió a evaluar trece (13) procesos judiciales de la Unidad Jurídica del GAM-SL, 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 DDDTJ, conforme establece el numeral 8.2.4., se emitió el Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 316/2014, en el que se concluye:

“ 6.1. ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA

- *La UU.JJ. del GAM-SL, no cuenta con un sistema de registro propio de los procesos judiciales y administrativos, aspecto que impide tener un control de los casos ingresados o iniciados por la institución.*
- *Los procesos judiciales se asignan a un abogado externo, que es contratado ante la falta de un abogado especialista en materia penal, advirtiéndose que la UU. JJ. del GAM-SL no asume el patrocinio de los procesos judiciales cuando no hay un abogado externo.*
- *La UU.JJ. del GAM-SL no cuenta con un archivo de los procesos judiciales y administrativos que cumpla parámetros de orden cronológico, metodológico y sistemático.*
- *La UU.JJ. del GAM-SL, no tiene carpetas de seguimiento y control de procesos judiciales y administrativos en los que se consigue dibujos de ejecución, flujo gramas, actas de reuniones, libros de registro de audiencias y de visita a sede judicial, administrativa y Ministerio Público.*
- *UU.JJ. del GAM-SL, no cuenta con una biblioteca especializada, ambiente y mobiliario adecuado.*
- *Falta de políticas de formación y capacitación a los abogados que conforman la UU.JJ. del GAM-SL.*

6.2. PARÁMETROS SUSTANTIVOS.-

De la revisión a los trece (13) procesos penales, objeto de evaluación a las acciones asumidas por la UU.JJ. del GAM-SL, de acuerdo a los parámetros sustantivos, se establece:

- *Existe suficiencia en cuanto a la identificación precisa de los hechos que amenazan o ponen en riesgo los intereses del Estado.*



- *Existe riesgo de insuficiencia en la fundamentación jurídica, lo cual no garantiza una defensa debidamente sustentada a favor de los intereses del Estado.*
- *En la tramitación no se planifica una estrategia técnico legal en la que se utilicen instrumentos, como ser dibujos de ejecución, teorías de caso, teoría del delito de delito y otros.*

Por lo expuesto, existe riesgo de insuficiencia en el accionar de los abogados que patrocinaron los procesos penales del GAM-SL.

Es necesario aclarar, que no fue posible emitir un criterio de evaluación de suficiencia o insuficiencia, en cuatro procesos judiciales por no contar con suficientes antecedentes, pero la muestra con la que se trabajo es suficiente para respaldar las conclusiones.

6.3. PARAMETROS ADJETIVOS

De la revisión a los trece (13) procesos penales, objeto de evaluación a las acciones asumidas por los abogados del GAM-SL, de acuerdo a los parámetros adjetivos, se establece:

- *Existe negligencia en lo referente a la interposición oportuna de acciones en precautela y defensa de los intereses del Estado.*
- *No se han identificado acciones que hayan generado el debido impulso procesal, por lo que se considera negligente el accionar de los abogados.*
- *Se advirtió el cumplimiento de plazos en lo referente a la etapa preparatoria y preliminar de los procesos objeto de análisis, encontrándose todos ellos con ocho años de duración, sin que existan resolución favorable al Estado.*
- *En cuanto a la capacidad y eficiencia de litigación en resguardo de la pretensión jurídica formulada, se considera que existe riesgo de negligencia.*
- *En lo que se refiere a las medidas cautelares de carácter real, no existe evidencia en los antecedentes que las mismas hubieran sido objeto de seguimiento por parte de la U.U.JJ. del GAM-SL, situación que pone en riesgo el resguardo de los intereses del Estado.*



En consecuencia, existe riesgo negligencia por parte de los abogados que asumieron acciones en los procesos penales del GAM-SL, en cuanto a la interposición oportuna de acciones, impulso procesal, capacidad y eficiencia de litigación y solicitud de medidas cautelares reales.

Es necesario aclarar, que no fue posible emitir un criterio de evaluación de negligencia o diligencia en cuatro procesos judiciales, por no contar con suficientes antecedentes, pero la muestra con la que se trabajó es suficiente para respaldar las conclusiones.”

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 316/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica del GAM-SL 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-SL para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un Instrumento Procuradurial que recomiende al Alcalde Municipal de San Lorenzo, las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 316/2014 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/DDDTJ-I N° 316/2014, emitido por la Dirección Desconcentrada Departamental de Tarija, **RECOMIENDA:**

PRIMERO: Considerar las conclusiones y recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental de Tarija en el Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 316/2014, que en su parte final recomienda:

“ 7.1. PARÁMETROS METODOLÓGICOS ESTRUCTURALES



- *La MAE del GAM-SL debe instruir que se implemente un sistema informático de registro y seguimiento de procesos judiciales y administrativos o se adopte el sistema de la PGE, para que se tenga un adecuado control institucional de cuantos procesos se tiene, cuantos están en trámite, cuál es la cuantía patrimonial del Estado comprometida en dichos procesos, alerta de vencimiento de plazos, entre otros datos útiles para el normal y eficiente desarrollo de sus funciones.*
- *La MAE del GAM-SL, debe dotar de una mejor infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuado a la UUJJ. para un mejor desempeño de sus funciones; así como la organización, archivo y custodia de la documentación de los procesos judiciales.*
- *La MAE del GAM-SL, debe dotar de una biblioteca especializada, para el mejor desempeño de la UUJJ.*
- *La MAE del GAM-SL, debe considera conformar una UUJJ. más sólida, que cuente con más abogados y que este destinada al asesoramiento jurídico en la defensa de los intereses del Estado, evitando el cambio continuo de los mismos a efectos de evitar dilaciones procesales.*
- *La MAE del GAM-SL, debe instruir a la Dirección Jurídica del GAM-SL, asuma la responsabilidad de los procesos judiciales a su cargo, evitando delegar esta responsabilidad a abogados externos.*
- *La MAE del GAM-SL, instruya específicamente UUJJ. en el ámbito y desempeño de sus funciones, asuma las acciones necesarias y pertinentes para la obtención, generación y resguardo de toda la documentación relacionada con la tramitación y estado actual de los procesos judiciales y administrativos que se encuentren a su cargo, a fin de ejercer una gestión diligente y cumplir con los principios previstos en el Art. 232 de la CPE.*

7.2. SUSTANTIVAS

- *La MAE del GAM-SL, debe instruir a la UUJJ. como fortalecer los fundamentos jurídicos en la interposición de acciones legales, con el manejo de doctrina y jurisprudencia, y el uso de estrategias jurídicas tendientes a la obtención de resultados favorables a los intereses del Estado.*



- *La MAE del GAM-SL debe considerar la necesidad de programar, políticas de actualización en las áreas penal, civil y otras dirigidas a los profesionales de la U.U.JJ., a efectos de reforzar la capacidad de fundamentación jurídica.*

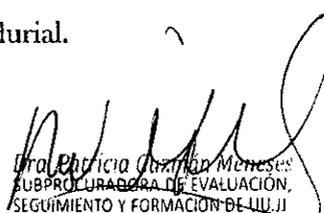
7.3. ADJETIVAS

- *La MAE del GAM-SL, deberá instruir a la U.U.JJ., la interposición oportuna de acciones jurídicas de protección, precautela y defensa de los intereses del Estado, bajo conceptos idóneos y pertinentes.*
- *La MAE del GAM-SL, deberá instruir a la U.U.JJ. velar por el impulso procesal debido y el cumplimiento de plazos procesales, asumiendo acciones tendientes a la búsqueda de pronunciamientos oficiales oportunos.*
- *La MAE Del GAM-SL, deberá instruir a la U.U.JJ. solicitar las medidas cautelares de carácter real en los casos en los que no han sido peticionadas y ejecutar las mismas en aquellos en que la autoridad jurisdiccional ha ordenado la medida, con la finalidad de precautelar y recuperar los intereses y patrimonio del Estado.”*

SEGUNDO: La Unidad Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de San Lorenzo es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el informe Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 316/2014.

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

Se adjunta copia legalizada del Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 316/2014, que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradurial.


Dpto. Ejecución Unidad Meneses
SUBPROCURADURÍA DE EVALUACIÓN,
SEGUIMIENTO Y FORMACIÓN DE U.U.JJ.
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO