

RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº 26/2015

A: Henry Joel Acosta Duran
Director Departamental
Autoridad de Fiscalización y Control Social de
Bosques y Tierras.

Ref.: Evaluación de la Unidad Jurídica de la Autoridad
de Fiscalización y Control Social de
Bosques y Tierras.

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"*.



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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

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

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

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

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



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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...”*

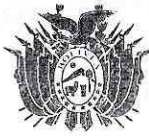
Asimismo, conforme prevé el Parágrafo I del Artículo 17 de la Ley N° 064, el Procurador General del Estado es inviolable, en todo tiempo por las opiniones, informes, resoluciones, recomendaciones o dictámenes que emita en el ejercicio de sus funciones.

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

II. ANTECEDENTES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

• ACTIVIDADES PRELIMINARES

Por nota PGE/DDDB N° 571/2014 de 13/03/2014, se comunicó al Director Departamental de la ABT, que la Unidad Jurídica de su entidad será objeto de evaluación, bajo los parámetros establecidos por ley, para lo cual la Dirección o Unidad Jurídica(s) de la institución, debe remitir a la DDDB la siguiente información:



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

Mediante Minuta de Instrucción PGE/DDDB/MI N° 02/2014, de 14/05/2014, se dio inicio al proceso de evaluación de seis (6) entidades públicas y se conformó el equipo de trabajo para el relevamiento de información y evaluación a la Dirección Jurídica de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) en función del punto 9.1 del MPP.

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

- **ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN DE LA UUJJ.**

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

- 19/03/2014. (sostenida con el Abg. Reynaldo Escalera Garcia Director Jurídico de la ABT y la Abog. Maria Rene Rocha Mendoza).
- 08/04/2014. (sostenida con el Director Departamental de la ABT Ing. Henry Joel Acosta Duran, y el Abg. Reynaldo Escalera Garcia Director Jurídico de la ABT).

En ese sentido, la Procuraduría General del Estado a través de su Dirección Desconcentrada Departamental de Beni (DDDB) realizó el proceso de evaluación de las acciones jurídicas desarrolladas por la Unidad Jurídica (UUJJ.) la Dirección Departamental de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT), en una muestra de 15 procesos judiciales correspondientes a las siguientes materias:



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

COACTIVOS	PENALES	TOTAL
11	4	15

III. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA UNIDAD JURÍDICA DE ABT

Se procedió a evaluar quince (15) procesos judiciales de la Unidad Jurídica de la ABT, en los que existen intereses del Estado, reflejada en la cuantía de daño económico sometida a litigio. La evaluación se realizó en base a parámetros sustantivos y procesales establecidos en el Formulario de Evaluación I. Producto de la evaluación realizada por la DDDDB, conforme establece el numeral 8.2.4., se emitió el Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 057/2014, en el que se concluye:

“5.1. CONCLUSIÓN ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA:

Sistema de registro de los procesos judiciales y administrativos.

- *La UU.JJ. de la ABT, no posee un archivo de los procesos judiciales y/o administrativos, que cumpla parámetros de orden cronológico, metodológico y sistemático.*

Sistema de asignación de procesos judiciales y administrativos.

- *La UU.JJ. de la ABT, la asignación de asignación de procesos judiciales o administrativos a los profesionales abogados es manual mediante hojas de ruta distribuidas discrecionalmente por la Responsable de acuerdo a la especialidad y perfil de cada abogado, sea civil, penal, coactiva y otros, no se cuenta tiene un registro de distribución informático o sistemas integrados metodológicos.*

Sistema de seguimiento y control de procesos judiciales y administrativos.

- *Se ha advertido que en la UU.JJ. de la ABT, no existe un sistema de control y seguimiento de procesos judiciales y administrativos específico, que permita conocer de forma ordenada y cronológica proceso por proceso y de inmediato acceso el estado de los proceso, y el que se realiza es de acuerdo a las situaciones que se presentan, de cualquier proceso o al firmar los memoriales y que esa labor responsabilidad de los profesionales de cada área quienes informan sea verbal o por escrito.*



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

- *El tiempo dedicado al seguimiento de procesos judiciales y administrativos es de absoluto criterio de los abogados, que realizan de acuerdo a la situación que se presenta, que si bien se señala que es a diario, empero no se ha advertido un registro o seguimiento objetivo que reflejen esas actuaciones.*

Identificación de fortalezas y debilidades de la Unidad Jurídica.

- *Que si bien en la UUJJ. de la ABT, existen responsabilidad y profesionalismo de los abogados, el equipamiento e infraestructura y comunicación es vía red; se ha identificado como debilidad que no existe un sistema informático institucional de registro, asignación, seguimiento y control de los procesos judiciales con el fin de recabar la información inmediata, que además los cuadernos de los procesos no están actualizados, debido a que se advirtieron ausencia de piezas procesales importantes, y en el caso de los penales ni se tenían a la vista; así como también se ha advertido que no existe una planificación o uso de instrumentos de estrategias jurídicas; no obstante de que existe voluntad de la responsable de asesoría jurídica y su personal profesional.*
- *Una gran debilidad es el contante cambio de personal, lo cual provoca retraso en el seguimiento de los procesos y falta de organización con el archivo de los procesos.*

5.2. SUSTANTIVOS

De la revisión a los procesos penales, objeto de evaluación a la Dirección Jurídica de la ABT, se puede establecer:

PENALES (4 PROCESOS PENALES)

- *Los (4) cuatro procesos penales carecen de fundamentación jurídica adecuada, no está determinado, no se personalizo a los imputados, únicamente se presentó la querrela, no se realizó una defensa técnica, careció de sustento doctrinal y jurisprudencial que apoye a su petitorio, el uso de sentencias constitucionales fue contrario a los intereses perseguidos por la institución.*
- *Los procesos penales carecen del uso de instrumentos, como ser dibujos de ejecución, teorías de caso, teorías de delito, por lo cual no se planifica una estrategia técnico legal.*



COACTIVO FISCALES (11 PROCESOS):

- *El total de los proceso coactivos fiscales, en evaluación, han llegado a resultados esperados para el beneficio del Estado sin embargo la tramitación de los mismos ha sido demasiado extensa, todas cuentan con sentencia con calidad de cosa juzgada, lo que no se tiene es la constancia del cobro de lo adeudado.*

5.3. ADJETIVOS:

De la revisión a los procesos penales, objeto de evaluación a la Dirección Jurídica de la ABT, se puede establecer:

PENALES

- *En todos los procesos penales, sujetos a la evaluación, no se realizaron actuaciones procesales diligentes para el correcto desarrollo de los mismos.*
- *Los procesos penales objeto de revisión, no tienen un mecanismo de seguimiento periódico.*
- *Los actuados procesales, se sintetizan en actuaciones simples y de poca trascendencia jurídica en el fondo de la Litis, no se evidenció actividad propositiva probatoria, en la sustancias de los procesos.*
- *No existe secuencialidad en la presentación de memoriales, puesto que se verifico la falta de interposición oportuna de impulso procesal tendiente al pronunciamiento judicial oportuno.*

COACTIVO FISCALES

- *Los procesos coactivos fiscales objeto de evaluación, cuentan con copia de los actuados en la U.U.J.J., debidamente numerado, permiten identificar los actuados procesales.*
- *La abogada responsable de estos procesos, cuenta con un registro personal propio, que permite identificar el seguimiento que realiza al desarrollo de los procesos coactivos fiscales. ”*

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 057/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica de ABT 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 la ABT, para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrumento Procuradurial que recomiende al Director Departamental de la ABT las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 057/2014 para el diligente funcionamiento de la Unidad Jurídica bajo su dependencia.

POR TANTO:

La Subprocuradora de Evaluación, Seguimiento y Formación de Unidades Jurídicas de la Administración Pública en uso de las facultades delegadas por el señor Procurador General del Estado mediante Resolución Procuradurial N° 005/2015 de 8 de enero de 2015 y en aplicación del numeral 9 del Artículo 18 de la Ley 064, en base a las conclusiones y recomendaciones del Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 057/2014, emitido por la Dirección Desconcentrada de Beni. **RECOMIENDA:**

PRIMERO: Considerar las conclusiones y recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental de Beni en el Informe de Evaluación PGE/DDDB N° 057/2014, que en su parte final recomienda.

5.4. "RECOMENDACIONES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS EN LOS PROCESOS JUDICIALES"

Conforme se tiene identificado en el proceso de evaluación el señor Procurador General del Estado, recomiende y haga conocer a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, el presente informe para fortalecer la defensa legal de los intereses patrimoniales del Estado Plurinacional de Bolivia.

El Director Departamental de la ABT, considere reforzar los conocimientos de los profesionales de la UUI, a través de cursos de capacitación y/o actualización, en el área de la práctica forense civil, laboral, constitucional y penal.

Correspondiendo iniciar acciones en los siguientes procesos:

5.4.1. PROCESOS COACTIVOS FISCALES (11 PROCESOS)

Tomando en cuenta que las causas se encuentran concluidas con sentencias ejecutoriadas a favor de la institución, la Unidad Jurídica deberá ejecutar el Pliego de Cargo expedido, a su favor por la autoridad Jurisdiccional para la pronta recuperación de los intereses económicos de la Institución así como del Estado.



5.4.2. PROCESOS PENALES (4 PROCESOS)

Ante el mal manejo de los procesos penales, corresponde oficiarse al Director Departamental de la ABT a efecto de que se solicite por la unidad jurídica, un informe sobre el manejo de los procesos penales, a objeto de identificar responsabilidades en la tramitación negligente de los procesos penales.

6. RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES

6.1. La Máxima Autoridad Ejecutiva de la ABT, considere dentro su Programación Operativa Anual, no solo objetivos institucionales genéricos y específicos en la defensa legal del Estado y se prevea dotar de todos los insumos y logística necesaria a la Unidad Jurídica, desde equipamiento y presupuesto en la sustanciación de procesos, para exigir una adecuada defensa legal a los intereses del Estado.

6.2. Se implemente un sistema informático de registro, asignación y seguimiento de procesos judiciales o se adopte el sistema de la Procuraduría General del Estado, para que se tenga un adecuado control institucional de cuantos procesos se tiene, cuantos están en trámite, cual es la cuantía patrimonial del Estado comprometida en dichos procesos, como hacer efectivo el cobro de recursos del Estado en los cuales ya existe sentencia ejecutoriada.

6.3. La Máxima Autoridad Ejecutiva de la ABT, instruya a que se realicen planificaciones, implementación y uso de estrategias jurídicas para la obtención de mejores resultados en los procesos judiciales y administrativos.

6.4. La Máxima Autoridad Ejecutiva de la ABT, instruya específicamente a las unidades jurídicas en el ámbito y desempeño de sus funciones, asuman las acciones necesarias y pertinentes para la obtención, generación, sistematización y resguardo de toda la documentación de respaldo, relacionada con los procesos judiciales y administrativos que se encuentren a su cargo, a fin de ejercer una gestión diligente en cumplimiento con los principios constitucionales previstos en el Art. 232 de la CPE.

6.5. Se recomienda a la MAE de la ABT, tomar las provisiones necesarias para la provisión de insumos logísticos y tecnológicos necesarios para que la Dirección Jurídica, pueda realizar un trabajo eficaz y eficiente de defensa de los intereses del Estado y responder a las exigencias de esta delicada función pública”.

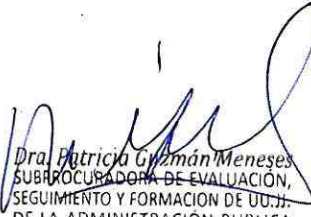


ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

SEGUNDO: La Unidad Jurídica de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el Informe de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 057/2014.

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

Se adjunta copia legalizada del Informe de de Evaluación PGE/DDDB/IE N° 057/2014 que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradural.


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