



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL

Nº 58/2015



A: Dr. Pablo Palacios Suarez
Administrador Regional
Caja Petrolera de Salud

Ref.: Evaluación de la Unidad Jurídica de la Caja
Petrolera de Salud de Tarija.

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 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 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° 864/2013 de 16 de octubre, dirigido al Dr. Pablo Palacios Suarez, Administrador Regional de la CPS-TRJ para el registro de información en el sistema SSUJAP-I en plataforma web, requerimiento que fue cumplido por la institución, según lo verificado en el sistema.

Mediante Informe PGE/DDDTJ N° 075/2014 de 31 de marzo, se justificó la evaluación a la UU.II. del CPS-TRJ, que registró en el sistema SSUJAP-I ocho (8) procesos judiciales.



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 20 de agosto de 2014, mediante nota PGE/DDDTJ -EXT N° 701/2014, se solicitó al Dr. Pablo Palacios Suarez, Administrador Regional de la CPS-TRJ, agende reunión, a fin de coordinar el proceso de Evaluación de la UUJJ.

El 25 de agosto de 2014, en instalaciones de la CPS-TRJ, se desarrolló la reunión de coordinación, con la participación por la PGE, de la Directora Departamental de la DDD-TJ, profesionales abogados y por la CPS-TRJ, el Administrador Regional y el abogado de la UUJJ. 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.) de la Caja Petrolera de Salud (CPS-TRJ), en una muestra de 8 procesos judiciales correspondientes a las siguientes materias:

PROCESOS COACTIVOS	PROCESOS PENALES	PROCESO LABORAL	TOTAL
1	1	6	8

III. PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA UNIDAD JURÍDICA DE LA CPS-TRJ

Se procedió a evaluar ocho (8) procesos judiciales de la Unidad Jurídica de la CPS-TRJ, 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° 312/2014, en el que se concluye:



6.1. ESTRUCTURACIÓN Y METODOLOGÍA

- *La UUJJ. de la CPS-TRJ, 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 través de un proveído y se remite a la UUJJ. por medio de un CITE, no se utilizan Hojas de Ruta.*
- *La UUJJ. de la CPS-TRJ no cuenta con un archivo de los procesos judiciales y administrativos que cumpla parámetros de orden cronológico, metodológico y sistemático.*
- *La UUJJ de la CPS-TRJ, no tiene carpetas de seguimiento y control de procesos judiciales y administrativos en los que se consigne dibujos de ejecución, flujogramas, actas de reuniones, libros de registro de audiencias y de visita a sede judicial, administrativa y Ministerio Público.*
- *La UUJJ. de la CPS-TRJ, no cuenta con una biblioteca especializada, ambiente y mobiliario adecuado.*
- *La UUJJ. de la CPS-TRJ ejercen otras funciones que dificultan el patrocinio y seguimiento de los procesos judiciales.*

6.2. PARÁMETROS SUSTANTIVOS.-

Efectuado el análisis a los seis (6) procesos laborales, un (1) proceso coactivo social, un (1) proceso penal, registrados por el CPS-TRJ en el SSUJAP-I, se tiene las siguientes conclusiones respecto a la valoración de los parámetros sustantivos:

PROCESOS LABORALES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Existe insuficiencia en cuanto a la identificación precisa de los hechos que amenazan o ponen en riesgo los intereses del Estado.</i> ➤ <i>La fundamentación jurídica no garantiza una defensa debidamente sustentada a favor de los intereses del Estado.</i> ➤ <i>En la tramitación no se planifica una estrategia técnico legal en la que se utilicen instrumentos,</i>
-------------------------------	---



	<p><i>como ser dibujos de ejecución, teorías de caso, teoría del delito y otros.</i></p> <p><i>Por lo expuesto, existe riesgo de insuficiencia por parte de la UU.II. de la CPS-TRJ.</i></p>
<p>PROCESO COACTIVO SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none">➤ <i>Los hechos que amenazan o ponen en riesgo los intereses del Estado, no han sido identificados con la debida precisión y claridad.</i>➤ <i>La fundamentación jurídica no garantiza una defensa debidamente sustentada a favor de los intereses del Estado. En la tramitación no se planifica una estrategia técnico legal.</i> <p><i>En consecuencia, existe riesgo de insuficiencia en el accionar de la UU.II. de la CPS-TRJ al momento de identificar los hechos que amenazan, ponen en riesgo y/o afectan a los intereses del Estado; así como en la fundamentación jurídica y la utilización de estrategias técnico legales.</i></p>
<p>PROCESO PENAL</p>	<ul style="list-style-type: none">➤ <i>Los hechos que amenazan o ponen en riesgo los intereses del Estado, han sido identificados con la debida precisión y claridad.</i>➤ <i>La fundamentación jurídica garantiza una defensa debidamente sustentada a favor de los intereses del Estado.</i>➤ <i>En la tramitación del proceso no se observa el manejo y aplicación de estrategias jurídicas, ni la elaboración de instrumentos de planificación tendientes a la obtención de resultados favorables al Estado.</i> <p><i>Por lo expuesto, existe riesgo de insuficiencia por parte de la UU.II. de la CPS-TRJ. Cabe aclarar que la precedente conclusión se efectuó en base antecedentes</i></p>



	<i>correspondientes a la etapa de la acusación, al no contar con documentos anteriores del proceso (denuncia, querrela).</i>
--	--

6.3. PARÁMETROS ADJETIVOS

Efectuado el análisis a los seis (6) procesos laborales, un (1) proceso coactivo social, un (1) proceso penal, registrados por el CPS-TRJ en el SSUJAP-I, cuyas conclusiones respecto a la valoración de los parámetros adjetivos, son las siguientes:

PROCESOS LABORALES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Existe riesgo de negligencia en lo referente a la interposición oportuna de acciones en precautela y defensa de los intereses del Estado.</i> ➤ <i>Existe riesgo de negligencia en las acciones que hayan generado el impulso procesal del proceso.</i> ➤ <i>Existe riesgo de negligencia en cuanto al cumplimiento de plazos procesales.</i> ➤ <i>En cuanto a la capacidad y eficiencia de litigación en resguardo de la pretensión jurídica formulada, se considera que existe negligencia.</i> <p><i>En consecuencia, existe riesgo negligencia por parte de la U.U.JJ. de la CPS-TRJ, en cuanto a la interposición oportuna de acciones e impulso procesal y cumplimiento de plazos procesales; siendo su accionar negligente en cuanto a la capacidad y eficiencia de litigación.</i></p>
PROCESO COACTIVO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Existe negligencia en lo referente a la interposición oportuna de acciones en precautela y defensa de los intereses del Estado.</i> ➤ <i>Existe de negligencia en las acciones que hayan generado el impulso procesal del proceso.</i> ➤ <i>Existe diligencia en cuanto al cumplimiento de plazos procesales.</i>



	<p>➤ <i>En cuanto a la capacidad y eficiencia de litigación en resguardo de la pretensión jurídica formulada, se considera que existe riesgo de negligencia.</i></p> <p><i>En consecuencia, existe negligencia por parte de la UUJJ. de la CPS-TRJ, en cuanto a la interposición oportuna de acciones e impulso procesal; identificándose riesgo de negligencia en cuanto a la capacidad y eficiencia de litigación. Siendo diligentes en cuanto a cumplimiento de plazos.</i></p>
PROCESO PENAL	<p><i>De los antecedentes que pudieron ser recabados en la UUJJ. de la CPS-TRJ, consistentes en la acusación particular y copia del recurso de casación, no es posible hacer una evaluación de los parámetros adjetivos, durante el todo el desarrollo del proceso penal, toda vez que no se pudo determinar diligencia o negligencia del accionar de una UUJJ. en base a dos actuados."</i></p>

Las conclusiones del Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 312/2014, identificaron en las acciones a cargo de la Unidad Jurídica de la CPS-TRJ 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 de la CPS-TRJ para su consideración; por lo que corresponde la emisión de un Instrumento Procuradurial que recomiende al Administrador Regional de la Caja Petrolera de Salud, las acciones identificadas en el Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 312/2014 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° 312/2014, 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° 312/2014, que en su parte final recomienda:

“ 7.1. PARÁMETROS METODOLÓGICOS ESTRUCTURALES

- *La MAE de la CPS-TRJ, instruya 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 de la CPS-TRJ, debe dotar de un mejor ambiente, 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 de la CPS-TRJ, debe dotar de una biblioteca especializada, para el mejor desempeño de la UUJJ.*
- *La MAE de la CPS-TRJ, 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,*
- *La MAE de la CPS-TRJ, 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 de la CPS-TRJ, debe instruir a la UUJJ. la identificación precisa de los hechos que amenacen, pongan en riesgo y/o afecten a los intereses del Estado, así 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 de la CPS-TRJ debe considerar la necesidad de programar, políticas de actualización en las áreas laboral, penal, civil y otras dirigidas a los profesionales de la UUJJ., a efectos de reforzar la capacidad de fundamentación jurídica.*

7.3. ADJETIVAS

- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ., la interposición oportuna de acciones jurídicas de protección, precautela y defensa de los intereses del Estado, bajo conceptos idóneos y pertinentes.*
- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ., analizar las estrategias jurídicas a asumir en los procesos laborales, que estén destinadas a evitar que los intereses patrimoniales de la institución se vean afectados lo menos posible.*
- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ., analizar la posibilidad de iniciar acciones de repetición a los responsables tanto de los despidos como de las contrataciones de los trabajadores que originaron los procesos laborales, que ocasionaron la cancelación de beneficios sociales en detrimento del patrimonio de la institución.*
- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ. un accionar más diligente durante la etapa probatoria de los procesos laborales.*
- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ. velar por el impulso procesal debido, asumiendo acciones tendientes a la búsqueda de pronunciamientos oficiales oportunos.*
- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ. solicitar las medidas cautelares de carácter real en los casos en los que no han sido peticionadas y ejecutar las mismas en*



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

aquellos en que la autoridad jurisdiccional ha ordenado la medida, con la finalidad de precautelar y recuperar los intereses y patrimonio del Estado.

- *La MAE de la CPS-TRJ, deberá instruir a la UUJJ. solicitar las medidas precautorias en los casos que no han sido peticionadas y principalmente 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 de la Caja Petrolera de Salud de Tarija es responsable de la implementación de las recomendaciones emitidas por la Dirección Desconcentrada Departamental, en el informe Informe de Evaluación PGE/DDDTJ-I N° 312/2014.

TERCERO: La Unidad Jurídica de la Caja Petrolera de Salud de Tarija, 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° 312/2014, que forma parte indivisible de la presente Recomendación Procuradurial.

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