



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
Procuraduría General del Estado

RECOMENDACIÓN

PROCURADURIAL PGE/DESP

Nº 12/2019

Proceso Judicial Evaluado: Gobierno Autónomo
Departamental de Pando contra Leopoldo Fernández
Ferreira y otros

Subsistema de Evaluación

Ejecución de la evaluación al ejercicio de las acciones jurídicas y de defensa desarrolladas por la Unidad Jurídica y emisión de recomendaciones procuraduriales destinadas a construir mecanismos y prácticas para la diligente defensa legal del Estado



Contenido

I.	Antecedentes de la Evaluación	1
II.	Marco Normativo del Proceso de Evaluación	1
III.	Documentos y Actividades Preliminares	1
IV.	Objetivo Principal	2
V.	Metodología.....	2
VI.	Proceso Judicial Evaluado	3
A.	Proceso N° 1 en Materia Coactivo Fiscal	3
1.	Identificación	3
2.	Relación Circunstanciada del Proceso.....	3
3.	Resultados de la Evaluación.....	7
VII.	Recomendaciones	8
a.	Recomendación preventiva genérica	8
b.	Recomendaciones preventivas específicas	9
VIII.	Cumplimiento de la Recomendación Procuradurial	9



1. El Procurador General del Estado, en uso de sus atribuciones y facultades establecidas en el Numeral 3 del Artículo 231 de la Constitución Política del Estado; el Numeral 3 del Artículo 8 de la Ley N° 064, de 5 de diciembre de 2010, modificada por la Ley N° 768, de 15 de diciembre de 2015; los Artículos 20 al 24 del Decreto Supremo N° 2739, de 20 de abril de 2016; y el Reglamento del Proceso de Evaluación al Ejercicio de Acciones Jurídicas y de Defensa (“Reglamento”), aprobado mediante Resolución Procuradurial N° 081/2017, de 2 de mayo de 2017, emite la presente Recomendación Procuradurial PGE/DESP N° 12/2019:

I. Antecedentes de la Evaluación

2. Mediante Minuta de Instrucción PGE/DESP N° 263/2017 de 20 de noviembre de 2017, el Procurador General del Estado, instruyó a la Dirección Desconcentrada Departamental de Pando, el inicio del Proceso de Evaluación No Programada al ejercicio de las acciones jurídicas y de defensa realizadas por la unidad jurídica del Gobierno Autónomo Departamental de Pando en el proceso coactivo fiscal contra Leopoldo Fernández Ferreira, Pedro Gómez Montero, Eldon Ribera Meireles, Oscar Añez Avaroma en forma solidaria con la Empresa OVANDO S.A. representada por Diego Ascarrunz Pacheco.

II. Marco Normativo del Proceso de Evaluación

- Constitución Política del Estado (“CPE”),
- Ley N° 064, de 5 de diciembre de 2010, modificada por la Ley N° 768, de 15 de diciembre de 2015;
- Decreto Supremo (“DS”) N° 0788, de 5 de febrero de 2011, modificado por el DS N° 2739, de 20 de abril de 2016; y
- Resolución Procuradurial N° 081/2017, de 2 de mayo de 2017.

III. Documentos y Actividades Preliminares

- 1) Minuta de Instrucción PGE/DESP N° 263/2017 de 20 de noviembre de 2017;
- 2) Plan de Trabajo de 28 de diciembre de 2017;



- 3) Memorándum de Designación PGE/DDDP/N° 001/2018 de 16 de febrero de 2018;
- 4) Nota PGE/DDDP N° 002/2018 de 8 de enero de 2018, comunicación del proceso de evaluación;
- 5) Acta de Reunión de Coordinación, de 24 de enero de 2018;
- 6) Acta de Apertura de Relevamiento de Información, de 24 de enero de 2018;
- 7) Formulario de Relevamiento de Información;
- 8) Acta de Cierre de Relevamiento de Información, de 30 de marzo de 2018;
- 9) Acta de Aclaración, de 30 de abril y 26 de septiembre de 2018;
- 10) Informe de Evaluación PGE/DDDP N° 02/2018 de 26 de noviembre de 2018;

IV. Objetivo Principal

3. Efectuar la valoración jurídica al ejercicio de las acciones jurídicas de precautela y defensa legal, realizadas por los abogados de la Dirección de Procesos Judiciales (“Unidad Jurídica”) del Gobierno Autónomo Departamental de Pando (“GADP”), aplicando técnicas de auditoría jurídica u otras, bajo los criterios establecidos en el Reglamento, a objeto de identificar suficiencia o insuficiencia (parámetros sustantivos) o diligencia o negligencia (parámetros procesales) en la tramitación del proceso judicial evaluado.

V. Metodología

4. Con la finalidad de lograr los objetivos de la evaluación y en aplicación de los parámetros sustantivos y procesales de la misma, conforme al Reglamento, la metodología utilizada para el proceso de evaluación contó con las siguientes etapas:
 1. *Etapa Previa:* establecimiento de la necesidad de evaluar la Unidad Jurídica respectiva y designación del(los) profesional(es) abogado(s), idóneo(s) e independiente(s), para llevar adelante el proceso de evaluación;
 2. *Etapa de Planificación:* establecimiento del alcance, plan de trabajo, cronograma de actividades y los resultados esperados de la evaluación; y



3. *Etapa de Ejecución:* coordinación con la Unidad Jurídica evaluada y relevamiento de información, utilizando la metodología inductiva, deductiva, descriptiva, histórica y sistémica, conforme a su pertinencia.

VI. Proceso Judicial Evaluado

5. La Procuraduría General del Estado, a través de la Dirección Desconcentrada Departamental de Pando (“DDDP”), realizó la evaluación al ejercicio de las acciones jurídicas y de defensa de un (1) proceso judicial, cuyos resultados observados se detallan a continuación:

A. Proceso N° 1 en Materia Coactivo Fiscal

1. Identificación

6. Proceso Coactivo Fiscal a demanda del Gobierno Autónomo Departamental de Pando contra Leopoldo Fernández Ferreira, Pedro Gómez Montero, Eldon Ribera Meireles, Oscar Añez Avaroma en forma solidaria con la Empresa OVANDO S.A. representada por Diego Ascarrunz Pacheco, sustanciado en el Juzgado de Partido, Administrativo, Coactivo Fiscal y Tributario (“JPACFT”) del Tribunal Departamental de Justicia de Pando, signado con IANUS N° 901199201401639 (Exp. N° 72/2014), con cuantía de Bs11.684.502,00 (Once millones seiscientos ochenta y cuatro mil quinientos dos 00/100 Bolivianos).

2. Relación Circunstanciada del Proceso

7. El 5/05/2014, los apoderados del Gobierno Autónomo Departamental de Pando, sobre la base del Dictamen de Responsabilidad Civil N° CGE/DRC-034/2013 de 31/10/2013, Informe N° EN/7EP23/D07-C1, Informe Legal LN/XP07/D12, Informe de Auditoría N° EN/7EP23/D07-R1, Informe Legal LN/XP30/L09, emitidos por la Contraloría General del Estado, con referencia a la “Auditoría especial sobre casos específicos de Gastos y contratación de Bienes y Servicios”, sobre los Recursos del I.D.H. con alcance a la gestión 2006, presentó demanda coactiva fiscal contra Leopoldo Fernández Ferreira, Pedro Gómez Montero, Eldon Ribera Meireles, Oscar Añez Avaroma en forma solidaria con la Empresa OVANDO S.A. representada por Diego Ascarrunz Pacheco, por la suma de Bs11.684.502,00 equivalentes a \$us.1.453.296,00 (Un millón cuatrocientos cincuenta y tres



mil doscientos noventa y seis 00/100 Dólares Americanos) sujetos a la aplicación de los Incisos i) y e) del Artículo 77, de la Ley del Sistema de Control Fiscal (“LSCF”); en previsión del Artículo 11 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal (“LPCF”), solicitó medidas precautorias, requiriendo se oficie a Derechos Reales (“DDRR”), Tránsito, Cooperativa de Telecomunicación (“COTECO”) y Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (“ASFI”); acompañando en calidad de prueba pre constituida, fotocopias legalizadas del Dictamen de Responsabilidad Civil N° CGE/DRC-034/2013 e Informes de Auditoría.

8. El 8/05/2014, el JPACFT mediante Auto N° 83/2014, admitió la Demanda y Giró Nota de Cargo N° 65/2014 por la suma demandada, concediendo veinte (20) días para presentar justificativos o descargos y dispuso adoptar medidas precautorias de conformidad al Artículo 11 de la LPCF; el 22/05/2014, se emitieron oficios dirigidos a Tránsito, ASFI, DDRR y COTECO.
9. El 26/06/2014, la empresa OVANDO S.A., a través de su apoderada, se apersonó y presentó justificativos y descargos e interpuso excepción de pago y falta de fuerza coactiva en el instrumento base de la demanda.
10. El 7/07/2014, se citó a Pedro Gómez Montero con la demanda, Nota de Cargo y demás actuados.
11. Cursa certificación de Tránsito de 20/06/2014, respecto a la propiedad de una camioneta y una motocicleta de Leopoldo Fernández Ferreira y una motocicleta de Pedro Gómez Montero y la inexistencia de registros de vehículos a nombre de Eldon Ribera Meireles y Diego Ascarrunz Pacheco; el 1/08/2014, el GADP presentó la certificación y solicitó anotación preventiva de los vehículos.
12. El 14/08/2014, el GADP devolvió Orden Instruida N° 08 de citación, diligenciada al coactivado Leopoldo Fernández Ferreira, en fecha 5/08/2014; el 28/08/2014, se diligenció la citación a Eldon Ribera Meireles; el 18/09/2014, el coactivado Leopoldo Fernández se apersonó y presentó justificativos y descargos.
13. El 23/09/2014, el JPACFT fijó audiencia de inspección ocular para el 8/10/2014, siendo suspendida para el 22/10/2014, a solicitud del GADP de 3/10/2014.





14. El 29/09/2014, el GADP presentó certificación de propiedad de una motocicleta y camioneta de los coactivados Leopoldo Fernández Ferreira y Pedro Gómez Montero, respectivamente y solicitó anotación preventiva.
15. El 8/10/2014, el coactivado Eldon Ribera Meireles se adhirió a los descargos presentados por Leopoldo Fernández Ferreira y la empresa OVANDO S.A.
16. El 22/10/2014 al 29/10/2014, se efectuó la Audiencia de Inspección Ocular a efectos de verificar la maquinaria, con la presencia de la Juez, abogados de la Gobernación y personal del Servicio Departamental de Caminos (“SEDCAM”).
17. El 6/11/2014, el GADP presentó certificación de anotación preventiva de bienes inmuebles del coactivado Leopoldo Fernández Ferreira, acompañando los folios respectivos.
18. El 19/11/2014, el coactivado Pedro Gómez Montero, se adhirió a los descargos presentados por Leopoldo Fernández Ferreira y la empresa OVANDO S.A.
19. El 13/12/2014, mediante Auto N° 215/2014, el JPCFT declaró clausurado el término probatorio y dispuso que el expediente pase al Departamento de Auditoría de la Sala Social para el informe respectivo.
20. El 29/12/2014, mediante Informe N° 115/2014 la Auditora de la Sala Social, concluyó: *“Analizados la documentación cursante, en el cual, la Responsabilidad Civil por pérdida de activos quedaría sin efecto, ya que se encuentran en SEDCAM los mismos fueron verificados tanto por personal de la Gobernación y la Juez de Coactivo Fiscal”.*
21. El 28/01/2015, el JPCFT dictó Sentencia N° 03/2015, declarando improbada la demanda coactiva fiscal y dejando sin efecto la Nota de Cargo N° 65/2014, probada la Excepción de Falta de Fuerza Coactiva en el Instrumento Base de la Demanda e improbada la Excepción de Pago.
22. Notificadas las partes con la Sentencia, el 27/02/2015, el GADP planteó Recurso de Apelación; el 14/04/2015, la Sala Penal y Administrativa mediante Auto de Vista, resolvió revocar la Sentencia apelada, declarando probada la demanda coactiva, e improbadas las excepciones de falta de fuerza coactiva y pago, ordenando girar pliego de cargo por Bs11.684.502,00 equivalentes a \$us.1.453.296,00.



23. El 27/05/2015 y 1/06/2015, la empresa OVANDO S.A. y el coactivado Leopoldo Fernández Ferreira respectivamente, interpusieron recurso de Casación, en el la forma y fondo la empresa y en el fondo el segundo; el 23/06/2015, se remitió los recursos de casación al Tribunal Supremo de Justicia (“TSJ”).
24. El 9/10/2015, la Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Primera del TSJ, mediante Auto Supremo N° 809/2015, anuló el Auto de Vista, disponiendo que el Tribunal *ad quem* pronuncie nuevo Auto de Vista, tomando en cuenta los fundamentos de la Resolución, dando cumplimiento a la previsión legal contenida en el Artículo 236 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”); la Sala Penal y Administrativa, mediante Auto de Vista de 23/11/2015 confirmó la Sentencia apelada.
25. El 4/12/2015, el GADP interpuso recurso de casación en la forma y en el fondo; el 30/09/2016, mediante Auto Supremo N° 345/2016, la Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Primera del TSJ, declaró improcedente el recurso de casación en la forma y en el fondo; devuelto el expediente al juzgado de origen, el JPACFT mediante proveído de 24/02/2017 decretó “cúmplase”.
26. El 3/08/2017, el GADP formuló acción de Amparo Constitucional contra el Auto Supremo N° 345/2016 de 30/09/2016, cuya argumentación se basó en la violación del debido proceso por una indebida interpretación de la legalidad ordinaria, señalando que para declarar la improcedencia del recurso de casación se ha señalado que el Artículo 258 del CPC, exige las precisiones de señalar el folio en que se ubica el Auto de Vista denunciado y una precisa identificación del recurso de casación en la forma, el fondo o ambos; empero ello emerge de una interpretación demasiado formal en las exigencias del recurso de casación que no respeta los nuevos principios que rigen la función de impartir justicia conforme al Artículo 182 de la CPE, entre ellos el principio de accesibilidad que implica la no restricción a las personas a las instancias judiciales, por cuestiones superfluas e insignificantes, más aun tratándose de intereses del Estado; por lo que solicitó se conceda la tutela disponiendo dejar sin efecto el Auto Supremo N° 345/2016; mediante Resolución N° 05/2017 de 20/09/2017, el Juzgado



Público de la Niñez y Adolescencia 1° constituido en juzgado de garantías, denegó la tutela solicitada.

27. Según Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0029/2018-S1 de 6/03/2018, el Tribunal Constitucional Plurinacional, resolvió revocar la Resolución N° 05/2017 de 20/09/2017, y en consecuencia, conceder la tutela solicitada, dejando sin efecto el Auto Supremo N° 345/2016 de 30/09/2016, disponiendo que los nuevos magistrados que conforman la Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Segunda del TSJ, emitan un nuevo fallo conforme los fundamentos expuestos.

3. Resultados de la Evaluación

a) *Parámetros Procesales*

(1) Idoneidad en la interposición y fundamentación de recursos.

28. En cuanto a idoneidad en la interposición y fundamentación de recursos, de la valoración jurídica al ejercicio de las acciones realizadas por los abogados de la Unidad Jurídica evaluada, se tienen las siguientes observaciones:

Los recursos de apelación y casación interpuestos por el GADP, no exponen como argumentos de defensa, los hechos y fundamentos precisados en los Informes de Auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado, tomando en cuenta que la responsabilidad civil se determinó sujeto a la aplicación del Artículo 77, Inciso i) e Inciso e) de la LSCF, en razón a que la entonces Prefectura no realizó el cobro de multas por los días de atraso en la entrega del objeto del contrato, así como no ejecutó la Boleta de Garantía, toda vez que la entrega íntegra de la maquinaria fue posterior a la ampliación de plazo de acuerdo al contrato modificatorio, sin que exista un segundo contrato modificatorio, estableciéndose ciento (120) días de atraso en la entrega de la maquinaria posterior al plazo de entrega señalado en el referido contrato modificatorio; por lo que no tiene relación alguna con la pérdida de activos (pérdida de las maquinarias) que erróneamente interpretó el JPACFT, que dispuso y llevó a cabo la audiencia de Inspección ocular para determinar la ubicación de las maquinarias, llegando a la conclusión que toda la maquinaria se encuentra en pleno





uso del SEDCAM, por lo que no sería cierto la pérdida de activos y que el contrato que modificó el plazo de entrega es legal, por lo que no habría pérdida de activos como tampoco incumplimiento de contrato; en reunión de aclaración, la Unidad Jurídica del GADP señaló que el 3/08/2017 se presentó Acción de Amparo Constitucional contra el Auto Supremo que dio fin al proceso, acción que fue denegada, empero, mediante SCP N° 0029/2018-S1 de 6/03/2018, el Tribunal Constitucional Plurinacional revoco la Resolución N° 05/2017 de 20/09/2017, concediendo la tutela, dejando sin efecto el Auto Supremo N° 345/2016 de 30/09/2016 para que se emita nuevo Auto Supremo, adjuntando dicho fallo constitucional, sin embargo, el argumento y el fallo constitucional adjuntado no desvirtúan la observación realizada. Aspectos que permiten inferir, que la defensa asumida por Unidad Jurídica del GADP en los recursos interpuestos, no orientaron a garantizar la tutela de la pretensión jurídica basada en la prueba preconstituida como son el Dictamen de Responsabilidad Civil y los Informes y documentos que lo sustentan.

29. Por tal motivo, se concluye que el accionar de las y los abogados responsables de sustanciar el proceso judicial de la Unidad Jurídica del GADP, fue negligente.

VII. Recomendaciones

30. Habiéndose llevado a cabo el proceso de evaluación del proceso coactivo fiscal a demanda del Gobierno Autónomo Departamental de Pando contra Leopoldo Fernández Ferreira, Pedro Gómez Montero, Eldon Ribera Meireles, Oscar Añez Avaroma en forma solidaria con la Empresa OVANDO S.A. representada por Diego Ascarrunz Pacheco, la Procuraduría General del Estado, a través de la Dirección Desconcentrada Departamental de Pando, recomienda:

a. Recomendación preventiva genérica

31. Habiéndose identificado negligencia, en la idoneidad en la interposición y fundamentación de recursos, las y los abogados responsables de sustanciar procesos judiciales, deberán agotar todos los recursos y mecanismos de impugnación franquados por ley, con una adecuada, sólida y suficiente motivación y argumentación jurídica con respaldo en doctrina y



jurisprudencia cuando corresponda, en cumplimiento de los requisitos procesales exigidos para cada recurso, expresión de agravios, invocación del precedente contradictorio, según corresponda, a fin de materializar satisfactoriamente las pretensiones jurídicas, en defensa legal de los intereses del Estado; ante la decisión de no interponer un recurso deberá dar cumplimiento al Inciso e) del Parágrafo I del Artículo 65 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por DS N° 23318-A.

b. Recomendaciones preventivas específicas

32. En el proceso objeto de evaluación, se instruya a las y los abogados responsables de la sustanciación de procesos judiciales, interpongan las acciones necesarias y concretas promoviendo el debido impulso procesal en la sustanciación del proceso, para el cumplimiento de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0029/2018-S1 de 6/03/2018 y otras conducentes a pronunciamientos judiciales oportunos para una efectiva defensa de los intereses del Estado y la reparación del daño patrimonial ocasionado; bajo responsabilidad, conforme establece el Inciso a) del Artículo 28 de la Ley N° 1178.
33. En el proceso objeto de evaluación, se instruya a las y los abogados responsables del proceso, efectúen acciones necesarias y pertinentes para garantizar la reparación del daño patrimonial ocasionado, en previsión del ordenamiento jurídico atinente a la materia, sea en defensa de los intereses del Estado.

VIII. Cumplimiento de la Recomendación Procuradurial

34. El Gobernador del Gobierno Autónomo Departamental de Pando, en el plazo de treinta (30) días hábiles, a partir de su recepción, deberá remitir informe sobre la aceptación de la presente Recomendación Procuradurial, conforme al Parágrafo III del Artículo 23 del DS N° 2739.
35. La MAE, las y los abogados de la Unidad Jurídica, son responsables del cumplimiento e implementación de las recomendaciones emitidas por la Procuraduría General del Estado, en el marco del Artículo 24 del DS N° 2739.





ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
Procuraduría General del Estado

RECOMENDACIÓN PROCURADURIAL PGE/DESP N° 12/2019

36. La Subprocuraduría de Supervisión e Intervención, a través de la Dirección Desconcentrada Departamental de Pando, realizará la notificación y seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación Procuradurial, debiendo ser registrada y archivada.

El Alto, 26 de abril de 2019.

Respetuosamente,

Pablo Menacho Diederich
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

