

La cuestionable independencia de la PGE

Según el Art. 229 de la Constitución (CPE), "*la Procuraduría General del Estado (PGE) es la institución de representación jurídica pública que tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado*". La entidad está dirigida por el(la) Procurador(a) General, cuya designación corresponde a la Presidenta o al Presidente del Estado (Art. 230.II CPE). La CPE no dice nada respecto a la autonomía e independencia de esta entidad, cuestiones que están previstas en su ley orgánica, la No. 64 de 5 de diciembre de 2010 (modificada por la Ley 768 de 15 de diciembre de 2015). El Art. 5 (Autonomía e independencia) dispone que "*[l]a Procuraduría General del Estado goza de autonomía administrativa presupuestaria y financiera y es independiente en el ejercicio de sus funciones*".

Como sabemos, este tipo de enunciados, ya sea que aparezcan en la Constitución o en las leyes, generalmente solo tienen un valor retórico, pues, en la práctica, pocas de las instituciones proclamadas como independientes lo son en verdad. Los buenos ejemplos no abundan y hay que remontarse años atrás para encontrarlos y contarlos con los dedos de una mano (la Corte Nacional Electoral de Cajías, la Defensoría del Pueblo de Ana María Romero y de Waldo Albarracín). Por el contrario, las entidades que supuestamente debían ser autónomas e independientes, pero que sus actos demostraron --y demuestran-- lo opuesto, pueden contarse como las semillas de la frutilla.

La actual coyuntura está poniendo frente a frente a dos entidades que parecieran situarse, en términos de independencia, en puntos diametralmente opuestos. En un lado está la PGE y en el otro el actual Tribunal Supremo Electoral (TSE), elegido en consenso por la Asamblea Legislativa Plurinacional luego del descalabro de su predecesor en las fraudulentas elecciones de octubre de 2019. Este órgano colegiado, con lo que supone esa naturaleza siempre diversa y tensa, se ha visto criticado en las últimas semanas por una serie de decisiones adoptadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19, donde en Bolivia, como en el resto del mundo, ha puesto en aprietos a todas las autoridades que debían adoptar decisiones en sus respectivos ámbitos de competencia. Presidentes, ministros de salud, autoridades científicas, etc., todos han tomado decisiones polémicas y debatibles, aunque, generalmente, siempre con buena intención. Sin embargo, las novedades que presenta el nuevo e indescifrable virus han hecho que muchas de esas decisiones terminen siendo, o pareciendo, gruesos errores.

En este contexto, frente a algunas determinaciones iniciales, el TSE ha vuelto sobre sus pasos y enmendado decisiones que tal vez eran técnicamente oportunas, pero no siempre irrefutables en su legalidad, como el no registro de los nuevos electores que alcanzaron los 18 años después del 3 de mayo --cuando estaba prevista la nueva elección--. Este tema ya fue superado.

Otro tema, que ha provocado asperezas entre el TSE y la PGE, es el de la querrela penal por el fraude electoral de 2019, que la Procuraduría, en tono amenazante, exigió a tribunal presentar al

Ministerio Público en cumplimiento del Art. 14 de la Ley 4 de Lucha contra la Corrupción¹. En ese marco, según la PGE, el TSE no solo que fue negligente, sino que incumplió un deber legal (delito, en nuestra legislación) al no haber incoado la correspondiente querrela en seis meses². También en este caso el TSE ya aportó una solución al tema observado, formalizando su querrela el pasado 10 de junio³.

Aunque el presidente del TSE señaló que la querrela no había sido presentada con anterioridad debido a que se la estaba elaborando sólidamente, también podría pensarse que el órgano electoral volvió sobre sus pasos y revisó una decisión que ya había sido tomada. Si este fuera el caso, es decir, que en un primer momento el TSE hubiera decidido no querellarse, consideramos que esa determinación no habría estado errada. Sostenemos esta posición en dos elementos.

Primero, el TSE no solamente es un órgano administrativo encargado de conducir las elecciones en el país, es también un tribunal de justicia electoral. En este carácter, ante todo, debe preservar su independencia e imparcialidad como los bienes más preciados de cualquier tribunal de justicia. En este sentido, ser juez y, al mismo tiempo, acusador, no parecen ser dos funciones del todo compatibles. Si bien la querrela del TSE está dirigida "*contra los autores, cómplices, instigadores y/o encubridores*" --fórmula ampliamente utilizada en la práctica forense--, sin mencionar como presuntos responsables a los miembros del anterior tribunal y mucho menos a personeros del MAS o del anterior gobierno, todo el mundo sabe de dónde vino el fraude.

Segundo, la obligación de las entidades públicas de querellarse por la comisión de presuntos delitos es un precepto que seguramente fue concebido con el objetivo de no dejar en la impunidad los actos ilícitos en contra de los intereses del Estado, asumiendo que el Ministerio Público no siempre tiene la posibilidad de conocer y de tomar acción respecto de cada hecho. Impone, entonces, una misión y responsabilidad adicional a las autoridades ejecutivas de las entidades públicas de nunca renunciar a recuperar los recursos del Estado.

Pero en el caso que revisamos, la persecución penal en contra de los exmiembros del TSE y los exmiembros de los Tribunales Departamentales ya había sido iniciada. El Ministerio Público ya había ejercido la acción penal pública y la PGE, en sus palabras, se había constituido en "sujeto procesal de pleno derecho"⁴. Por si fuera poco, también se apersonaron al proceso penal el Ministerio de Gobierno y el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción⁵, así

¹ Artículo 14. (Obligación de Constituirse en Parte Querellante). La máxima autoridad ejecutiva de la entidad afectada o las autoridades llamadas por Ley, deberán constituirse obligatoriamente en parte querellante de los delitos de corrupción y vinculados, una vez conocidos éstos, debiendo promover las acciones legales correspondientes ante las instancias competentes. Su omisión importará incurrir en el delito de incumplimiento de deberes y otros que correspondan, de conformidad con la presente Ley.

² Cf. <https://jornada.com.bo/procurador-del-estado-acusa-de-negligente-a-salvador-romero-del-tse/>

³ Cf. <https://www.oep.org.bo/institucional-institucional/el-tribunal-supremo-electoral-presento-querrela-en-el-proceso-judicial-elecciones-2019/>

⁴ Cf. <https://www.procuraduria.gob.bo/detail/204>

⁵ Cf. <https://www.procuraduria.gob.bo/detail/193>

como varios Tribunales Electorales Departamentales --que son parte integrante del Órgano Electoral Plurinacional-- formulando sendas querellas⁶.

Entonces, procesalmente hablando, al margen de lo que dispone el Art. 14 de la Ley 4, no había una razón verdaderamente imperativa para que el TSE se apersonara como parte en el proceso penal por medio de una querella adicional. Bien pudo seguir prestando la colaboración necesaria en las investigaciones ya iniciadas desde otra posición, una que mañana no diera pretexto al partido que resultase afectado por el proceso penal, a cuestionar maliciosamente la imparcialidad del tribunal electoral.

La PGE se salió con la suya y, quizá, sin darse cuenta ella misma dio paso a que se siga cuestionando su propia independencia⁷ por actuar como un peón del Gobierno en el ajedrez político del que estamos siendo testigos los ciudadanos. Está bien que el acompañante de fórmula de la Presidenta para las próximas elecciones hubiera instado al TSE a que se querelle por el fraude de los comicios de 2019, finalmente es parte de su estrategia⁸. Pero, que la PGE también lo haga, en el marco de lo considerado, desenmascara un propósito ulterior, peor aún cuando, no contenta con su logro pírrico, le exige al tribunal que reformule los términos de su querella⁹. ¿Qué potestad tiene la Procuraduría para hacer tan insólito y descomedido pedido?

No está mal que el Procurador y sus dependientes sean celosos de la legalidad, pero sus actuaciones no deben seguir la línea de sus predecesores que, indisimuladamente, operaban manipulados o por instrucciones del gobierno del MAS. La PGE tiene mucho trabajo pendiente en el que debería ocupar sus recursos, tiempo y energías, dejando que de la política se ocupen los políticos.

Aquí un par de ejemplos de ese trabajo pendiente. La PGE es la entidad encargada de defender al Estado en los litigios internacionales, entre ellos los de derechos humanos. En los últimos años, Bolivia perdió varios de esos pleitos, en los que se condenó al Estado a pagar reparaciones económicas a las víctimas. El anterior gobierno cumplió con esa obligación pecuniaria y dispuso, para que el tesoro recuperara los recursos erogados, que la PGE se encargara de seguir procesos civiles de repetición¹⁰ contra los autores directos de las violaciones¹¹. Sería bueno que esta

⁶ Cf. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/sala-plena-del-tse-presenta-querella-en-el-proceso-judicial-elecciones-2019-405167>

⁷ No hay que olvidar que el 27 de enero pasado, *ex officio*, la PGE emitió un comunicado público avalando la candidatura de la Presidenta en las próximas elecciones. Cf.: <https://www.procuraduria.gob.bo/detail/177>

⁸ Cf. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/6/14/doria-medina-recuerda-al-tse-que-una-ley-le-faculta-querellarse-por-fraude-electoral-258377.html>

⁹ Cf. https://corredelsur.com/politica/20200616_procurador-insta-al-tse-a-reformular-querella-en-caso-fraude-electoral-por-ser-defectuosa.html

¹⁰ Para que el Estado recupere lo pagado de los funcionarios que causaron el daño.

¹¹ Por ejemplo, el DS 3264 de 2017, emitido en el marco del caso *Andrade vs. Bolivia*, señala: " Artículo 4 (ACCIÓN DE REPETICIÓN). **La Procuraduría General del Estado**, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, queda encargada de realizar todas las acciones legales correspondientes, a objeto de repetir el pago establecido en el Artículo 3 del presente Decreto Supremo, contra las autoridades responsables de los actos o hechos que motivaron dichos pagos". Lo mismo señala el Art. 4 del DS 3260 de 2017, emitido en el marco del caso *I.V. vs. Bolivia*. El DS 1935 de 2014, emitido en el marco del caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, señala: "Artículo final Único. **La Procuraduría General del Estado** y el Ministerio de

Procuraduría informara al público qué resultados ha logrado hasta el momento en esos procesos¹². ¿O no ha hecho nada al respecto? (¿Incumplimiento de deberes?)

En el mismo ámbito de la defensa internacional en casos de derechos humanos, la PGE es la encargada de dar seguimiento y promover el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Uno de los casos que cuenta con sentencia desde 2008 es el del desaparecido forzado Renato Ticona Estrada. En el trámite de seguimiento al cumplimiento de esa sentencia, mediante resolución de febrero de 2011, la Corte IDH señaló:

12. El Tribunal advierte que los responsables al momento de la emisión de la Sentencia de la Corte el 28 de noviembre de 2008 no habían sido aprehendidos y actualmente aún dos de ellos, Willy Valdivia Gumucio y Alfredo Sanabria o Saravia, se encuentran prófugos... Sin embargo, el Estado continúa informando que dichas personas no han sido capturadas (supra Considerando 7). Al respecto, cabe recordar que la Corte Interamericana expresó en la Sentencia que “[d]ichos mandamientos judiciales deben ser cumplidos, de modo que en el caso de que se confirmen las aludidas sentencias, quienes resulten responsables de los hechos no evadan la acción de la justicia. **Además, esta Corte considera que no se observa del expediente que en el presente caso el Estado haya realizado las diligencias efectivas para aprehender a dichas personas**, que según los testigos viven y se desplazan por Oruro con entera libertad, lo que no fue objetado por el Estado”. Consecuentemente, el Tribunal insta al Estado para que, por intermedio de sus autoridades, realice todas las diligencias necesarias para hacer efectivas las órdenes judiciales de captura **con el fin de dar cumplimiento total a lo ordenado por la Corte en el punto resolutivo décimo de la Sentencia** de 28 de noviembre de 2008...¹³ (Énfasis agregado).

En 2016, mediante una segunda resolución de supervisión, la Corte IDH dispuso “[m]antener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento respecto de las medidas de reparación ordenadas en los **puntos resolutivos décimo**, undécimo, duodécimo y decimocuarto de la sentencia...¹⁴”

Este pasado 29 de mayo, nuestra Procuraduría General le informó a la Corte Interamericana que había agotado todos los esfuerzos para cumplir las medidas de reparación ordenadas por la Corte, haciendo referencia a una "incasable labor" y a un "incansable trabajo" dirigido a ese fin. ¿Y cuáles fueron esas exhaustivas acciones e incansables labores? Pues, en relación con el **punto décimo** de la sentencia, --según la propia PGE-- remitir sendas notas al SEGIP y al TSE para

Gobierno, quedan encargados de realizar todas las acciones legales correspondientes, a objeto de repetir el pago establecido en el Artículo 2 del presente Decreto Supremo, contra las personas responsables de los actos o hechos que motivaron las medidas indemnizatorias a los beneficiarios señalados en la Sentencia de 25 de noviembre de 2013...”

¹² Nada informa sobre el particular en su Rendición Pública de Cuentas Final 2019, presentada en febrero de este año.

Tampoco en la Rendición Pública de Cuentas Inicial 2020, difundida el 19 de junio de 2020. Cf.

<https://www.procuraduria.gob.bo/ckfinder/userfiles/files/PGE->

[WEB/Transparencia/Rendicion Publica Cuentas/RPC Final 2019.pdf](WEB/Transparencia/Rendicion_Publica_Cuentas/RPC_Final_2019.pdf) y

https://www.facebook.com/procuraduriabolivia/videos/292512821795995/?epa=SEARCH_BOX

¹³ Cf. Corte IDH. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 23 de febrero de 2011, en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ticona_23_02_11.pdf

¹⁴ Cf. Corte IDH. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 1 de septiembre de 2016, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ticona_01_09_16.pdf

obtener, respectivamente, el registro de las cédulas de identidad y de las partidas de nacimiento de los prófugos. (¿Negligencia?)

Derechos en Acción, junio de 2020
www.derechosenaccion.org