

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS**



**TESIS DE GRADO**  
**“NORMATIVA JURÍDICA PARA LA  
AUDITORÍA TÉCNICA EN LA EJECUCIÓN DE  
OBRAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DEL  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA”**  
(Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho)

**Postulante : GIMBERT RAMIRO ARUQUIPA TICONA.**  
**Tutor : DR. HERNÁN MARIO CLAVEL SALAZAR.**

**La Paz – Bolivia  
2013**

## **DEDICATORIA:**

*A mi familia, en particular a mis segundos padres por permitirme explorar lo abstracto y concreto de la vida.*

*A Shirley, mi amada esposa.*

*A Maribel, mi leal consejera, por procurar mi felicidad a través del conocimiento.*

*A mis amigos que directa o indirectamente cooperaron en la realización de este trabajo.*

## **AGRADECIMIENTO:**

*A Dios y a la vida que me han dado todo.*

*A la Universidad Mayor de San Andrés, alma máter de mi formación profesional.*

*A los docentes que sin mezquindad fueron capaces de transmitirme sus conocimientos.*

*Al tutor de la presente tesis, Dr. Clavel, por su asesoramiento y guía durante la investigación.*

*A mis padres Marcelino y Rosa Aruquipa por su constante e incondicional apoyo.*

*A mis segundos padres Guillermo y Blanca Ergueta, de quienes conozco amor en la tarea de educarme y a quienes debo mis grandes y pequeños logros.*

## RESUMEN ABSTRACT

*Llama la atención que las autoridades del Gobierno Central hasta la fecha no hayan emitido una norma de carácter jurídico que obligue a los Gobiernos Autónomos Municipales y a la propia Contraloría General del Estado implementar la Auditoría Técnica a la Obra Pública que garantice el cabal cumplimiento del proceso de contratación, así como la existencia física del bien construido y su calidad, ya que su construcción demanda mayor incidencia en el presupuesto público.*

*Actualmente, es lamentable que muchos Gobiernos Autónomos Municipales, para satisfacer las demandas colectivas, tras la inserción de la ejecución de obras públicas dentro su Programa Operativo Anual, lo realizan fuera del margen establecido en los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final, es más, muchas veces ni existe la obra pública ejecutada.*

*Sin embargo, los documentos “respaldatorios” señalan haber construido obras de calidad, las mismas que son sometidas al proceso de Auditoría Especial de Ingresos y Egresos que se valen únicamente de aspectos formales (contables y financieros) y no así la obra a un examen técnico y objetivo, que de ser implementadas seguro que se hallarían indicios de responsabilidad y saldrían a trasluz la cuantía del daño económico ocasionado al Estado.*

*De ahí, se hace imprescindible contar con una normativa jurídica específica para la auditoría técnica a la obra pública como medida adecuada para evitar la corrupción, cuyo bien jurídico protegido radica en precautelarse el patrimonio del Estado siendo su propietario el soberano que merece beneficiarse con obras públicas debidamente garantizadas, como contraprestación por los tributos aportados.*

# ÍNDICE

	Pág.
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....	1
1. Enunciado del Título del Tema .....	1
2. Identificación del Problema .....	1
3. Problematización.....	2
4. Delimitación de la Investigación.....	3
4.1. Delimitación Temática.....	3
4.2. Delimitación Temporal .....	3
4.3. Delimitación Espacial .....	3
5. Fundamentación e Importancia de la Investigación .....	4
6. Objetivos a los que se ha arribado en la Investigación .....	5
6.1. Objetivo General .....	5
6.2. Objetivos Específicos.....	5
7. Marco Teórico que sustenta la Investigación .....	6
8. Hipótesis .....	7
9. Variables .....	8
9.1. Independiente .....	8
9.2. Dependiente.....	8
10.Métodos y Técnicas utilizadas en la Tesis .....	8
10.1. Métodos Generales.....	8
10.1.1. Método Inductivo .....	8
10.2. Métodos Específicos .....	9
10.2.1. Método Descriptivo.....	10
10.2.2. Método Analítico.....	10
10.2.3. Método Teleológico .....	10
10.2.4. Método de las Construcciones Jurídicas .....	11
11.Técnicas que fueron utilizadas en la Investigación .....	11
11.1. Observación (inspecciones y verificaciones de obras públicas).....	12
11.2. Fichas Bibliográficas .....	12
11.3. Entrevistas.....	12
11.4. Encuestas.....	13

11.5. Muestreo .....	14
11.6. Análisis e interpretación de resultados .....	15
CAPÍTULO I .....	19
MARCO HISTÓRICO .....	19
1. Antecedentes Históricos de la Auditoría Técnica .....	19
1.1. Causas, origen y evolución de la auditoría .....	19
1.2. Implementación de la auditoría como forma de control en los Estados Absolutistas .....	26
1.3. El Control fiscal durante el descubrimiento y la colonia .....	26
1.4. El Control Fiscal durante la República .....	27
2. Implementación actual de la auditoría como forma de control en Bolivia .....	29
2.1. Auditoría Gubernamental .....	29
2.2. Tipos de Auditoría Gubernamental .....	30
2.2.1. Auditoría Financiera .....	30
2.2.2. Auditoría Operacional .....	30
2.2.3. Auditoría Ambiental .....	30
2.2.4. Auditoría Especial .....	31
2.2.5. Auditoría de Proyectos de Inversión Pública .....	31
3. Sistemas para el ejercicio del control del Sector Público .....	32
3.1. Sistema de Control Interno (Auditoría Interna) .....	32
3.1.1. El Control Interno Previo .....	32
3.1.2. El Control Interno Posterior .....	33
3.2. Sistema de Control Externo (Auditoría Externa) .....	34
4. La Contraloría General del Estado como Órgano Rector en el Control Externo Posterior .....	34
4.1. Estructura Orgánica de la Contraloría General del Estado .....	37
5. Análisis Histórico de la Auditoría Técnica .....	37
CAPÍTULO II .....	39
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL .....	39
1. Antecedentes Teórico – Doctrinales y Conceptuales de la Auditoría Técnica a las Obras Públicas .....	39
1.1. La Ciencia de la Administración .....	41
1.2. Relación del Derecho con la Administración .....	42
1.3. Control como Género y Fiscalización como Especie .....	42

1.4.	Naturaleza Jurídica de la Función de Fiscalización .....	43
1.5.	Corrupción y Fiscalización .....	45
1.6.	La Ética Profesional en el proceso de auditoría técnica a la obra pública .....	48
1.6.1.	Naturaleza de la Ética .....	48
1.6.2.	Necesidad de Ética Profesional .....	49
1.7.	La presunción de licitud de las operaciones del servidor público .....	51
2.	Teoría Jurídica de la Obra Pública .....	52
2.1.	Formas de gestión de la obra pública .....	53
2.1.1.	La administración directa .....	53
2.1.2.	El contrato de obra pública .....	54
2.1.3.	La concesión de obra pública .....	54
2.1.4.	Fiscalización de Obras .....	55
3.	La auditoría técnica a la obra pública .....	55
3.1.	Concepto .....	55
3.2.	Objetivos de la auditoría técnica a la obra pública .....	56
4.	Procesos administrativos para la ejecución de la obra pública a ser auditada .....	59
4.1.	Documento Base de Contratación .....	60
4.2.	Convocatoria .....	60
4.3.	Propuestas .....	61
4.4.	Selección y Adjudicación .....	61
4.5.	Contratos de Obra .....	63
4.6.	Organización y Ejecución .....	63
4.7.	La Auditoría Preventiva .....	64
5.	Etapas de aplicación de la auditoría técnica .....	65
5.1.	Examen y Evaluación del Sistema de Control Interno establecido para las Obras Públicas .....	65
5.1.1.	Controles para la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas .....	67
5.1.2.	Controles para la ejecución de las obras .....	67
5.1.3.	Controles para la verificación de las obras .....	68
5.1.4.	Controles para la recepción de las obras .....	69
5.2.	Guía de Auditoría a la Obra Pública .....	69
5.2.1.	Reconocimiento de obra .....	70

5.2.2.	Recopilación de la documentación .....	70
5.2.3.	Análisis de la documentación en gabinete .....	71
5.2.4.	Verificación Física de la Obra .....	76
5.2.5.	Controles de Calidad.....	77
5.2.6.	Elaboración de la Minuta de Junta .....	77
5.2.7.	Elaboración del Informe de Auditoría.....	79
6.	Análisis de la Auditoría Técnica en el marco teórico conceptual .....	82
	CAPITULO III .....	84
	MARCO JURÍDICO.....	84
1.	Aspectos Legales.....	84
1.1.	Legislación Nacional .....	84
1.1.1.	La Constitución Política del Estado como norma suprema para el ejercicio del control y fiscalización .....	84
1.1.2.	Ley Nº 1178 (SAFCO) de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990 .....	87
1.1.3.	Ley Nº 2028 de Municipalidades del 28 de octubre de 1999.....	96
1.1.4.	Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” de 19 de Julio de 2010 .....	100
1.1.5.	D.S. Nº 0181 de Normas Básicas del Sistema de Contratación de Bienes y Servicios de 28 de junio de 2009 .....	102
1.1.6.	Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante D.S. Nº 23215 del 22 de julio de 1992.....	106
1.2.	Legislación Comparada .....	109
1.2.1.	La Auditoría Técnica en la Legislación Comparada .....	109
2.	Análisis de la legislación relativa a la Auditoría Técnica a la Obra Pública.....	110
	CAPÍTULO IV .....	112
	MARCO PRÁCTICO .....	112
	LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y LOS PROCESOS DE AUDITORÍA EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE SORATA .....	112
1.	El Municipio de Sorata .....	112
2.	El Gobierno Autónomo Municipal de Sorata y la coyuntura actual de los municipios en la ejecución de obras públicas.....	113
3.	La calidad de las obras públicas ejecutadas y no sometidas a los procesos de auditoría técnica .....	114
3.1.	Obra Nº 1 .....	114
3.2.	Obra Nº 2 .....	116

3.3. Obra N° 3 .....	118
3.4. Obra N° 4 .....	121
4. Estudios a diseño final no empleadas para la construcción de la obra pública .....	123
5. La Contraloría General del Estado y los procesos de auditoría efectuada al Gobierno Municipal de Sorata.....	124
5.1. La insuficiencia de la Auditoría Especial de Ingresos y Egresos como control en la ejecución de la obra pública.....	125
6. Vaciado de datos .....	126
6.1. Encuesta realizada a los habitantes del Municipio de Sorata .....	126
7. Análisis e Interpretación Integral de Resultados .....	132
8. Comprobación de la Hipótesis .....	134
CONCLUSIONES .....	136
RECOMENDACIONES .....	138
ANTEPROYECTO .....	139
INCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA TÉCNICA EN LAS NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL .....	143
BIBLIOGRAFÍA .....	155
A N E X O S .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

ANEXO N° 1.- Encuesta a los habitantes del municipio de Sorata.

ANEXO N° 2.- Entrevistas.

ANEXO N° 3.- Programas Operativos Anuales del Gobierno Autónomo Municipal de Sorata.

ANEXO N° 4.- Presupuestos, actas, planos, certificaciones y otros de las obras ejecutadas.

ANEXO N° 5.- Recortes periodísticos.

ANEXO N° 6.- Estructura actual de la Contraloría General del Estado.

# **DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

## **1. Enunciado del Título del Tema**

“NORMATIVA JURÍDICA PARA LA AUDITORÍA TÉCNICA EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA”.

## **2. Identificación del Problema**

En la actualidad, los Gobiernos Municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco de sus competencias que les han sido conferidas por las disposiciones legales vigentes, ejecutan obras públicas para satisfacer al colectivo social.

Ahora bien, una vez concluida la ejecución de las obras, las mismas no se someten a una auditoría técnica como medio de verificación física del bien y si su ejecución ha sido conforme a estudios de diseño final y/o perfiles de proyecto, teniendo que contentarse sólo con la realización de la auditoría especial de ingresos y egresos realizados por los auditores financieros que se basan estrictamente en el aspecto formal y no técnico.

Por tanto, el problema parte de la inexistencia de una norma jurídica que obligue a los Gobiernos Municipales y a la propia Contraloría la implementación de la auditoría técnica en la ejecución de obras públicas, hecho que provoca daños económicos al Estado, debido a la mala ejecución de obras y muchas veces inexistentes (las comúnmente denominadas obras fantasmas),

produciéndose además un gran perjuicio a la sociedad a la que debería beneficiársela con obras de buena calidad.

### **3. Problematicación**

- ¿Por qué las autoridades de Gobierno Central hasta la fecha no han emitido normativa jurídica específica para realizar la auditoría técnica a las obras públicas ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Municipales?
- ¿Cuáles las causas para que los Gobiernos Autónomos Municipales no ejecuten las obras públicas conforme a Estudios a Diseño Final y/o perfiles de proyecto?
- ¿En qué forma se ocasiona daño económico al Estado con la no implementación de la auditoría técnica a las obras públicas construidas en los municipios?
- ¿La Contraloría General del Estado si realiza auditorías a los Gobiernos Autónomos Municipales en calidad de control externo posterior, toma en cuenta las auditorías técnicas a las obras públicas?
- ¿Es correcta la subsidiariedad de la auditoría técnica a las obras publicas ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Municipales en los procesos de las Auditorías Especiales de Ingresos y Egresos efectuados por la Contraloría General del Estado?

## **4. Delimitación de la Investigación**

### **4.1. Delimitación Temática**

La presente investigación se circunscribe en el área JURÍDICO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL, en razón a que el tema va ligado estrictamente a la administración pública, ya que a la fecha no se precautelan los recursos económicos de interés colectivo al encontrarse al margen de la auditoría técnica la ejecución de obras públicas no efectuadas conforme a estudios de diseño final y/o perfiles de proyecto, para cuyo efecto se requiere estructurar y positivar una norma de carácter jurídico.

### **4.2. Delimitación Temporal**

Se tomó en cuenta específicamente UN QUINQUENIO (la última gestión municipal) comprendida entre los años 2005 al 2009, en cuyo lapso les cupo desempeñara las autoridades elegidas mediante voto popular durante las elecciones municipales efectuadas en la gestión 2004, quienes en el ejercicio de sus funciones ejecutaron obras públicas en diferentes municipios del Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, se tuvo presente la trascendencia actual de las normas aplicables los procesos de auditoría.

### **4.3. Delimitación Espacial**

Se desarrolló en base a la información proporcionada por las autoridades de la Contraloría General del Estado, Órgano Rector del Control Externo Posterior; y con la finalidad de contrastar la información adquirida y emitir

criterios con objetividad que tenga *impacto en los 339 municipios de todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia*, para el trabajo de campo, se ha elegido el Municipio de Sorata que comprende 11 Distritos Municipales (antes cantones), los cuales son: Sorata, Ilabaya, Chuchulaya, Laripata, Millipaya, Obispo Bosque, Yani, Lijhuata, Ancoma, Itulaya y Chiñijo, debido a que en estos lugares se han ejecutado variedad de obras públicas sin que ninguna de ellas haya sido sujeta a proceso de auditoría técnica.

## **5. Fundamentación e Importancia de la Investigación**

Los Gobiernos Municipales de Bolivia (hoy Estado Plurinacional), en cumplimiento de la Ley 1178 de Fiscalización y Control Gubernamental, elaboran el Programa Operativo Anual (POA), estableciendo en ella los programas a ejecutarse durante la gestión lectiva; una de las partidas está referida a la ejecución de obras públicas, para cuyo efecto, el Estado se ve en la obligación de erogar gastos económicos en grandes cantidades o volúmenes.

Con tales antecedentes ejecutan la obra, y una vez concluida, los documentos de descargo se sujetan al procedimiento de Auditoría Especial de Ingresos y Egresos y no así a la Auditoría Técnica que sirve de base para verificar la existencia física y si fue ejecutada conforme a perfil de proyecto, motivo por el cual existen obras mal construidas, es más, a veces ni existen.

De ahí que el Estado se ve en la necesidad y obligación de emitir una normativa jurídica específica que obligue a los Gobiernos Municipales a realizar la auditoría técnica en la ejecución de obras públicas en son de darle seguridad a la sociedad respecto a la inversión de recursos económicos que ellos aportan al Estado en calidad de tributos fiscales.

## **6. Objetivos a los que se ha arribado en la Investigación**

### **6.1. Objetivo General**

Se propone una norma jurídica para la implementación de la auditoría técnica en la ejecución de obras públicas en los municipios del Estado Plurinacional de Bolivia, para que los Gobiernos Autónomos Municipales del país construyan conforme a estudios de diseño final y/o perfiles de proyecto, de manera que no perjudiquen a la sociedad comprometiendo recursos estatales en obras públicas mal ejecutadas.

### **6.2. Objetivos Específicos**

- Se señala las razones por las que las autoridades del Gobierno Central hasta la fecha no han emitido normativa jurídica específica para realizar la auditoría técnica a las obras públicas ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Municipales.
- Se mencionan las causas que dieron lugar a que los Gobiernos Autónomos Municipales no ejecuten las obras públicas conforme a Estudios a Diseño Final y/o perfiles de proyecto.
- Se establece la forma en que se ocasiona daño económico al Estado con la no implementación de la auditoría técnica a las obras públicas construidas en los municipios.
- Se comprueba que la Contraloría General del Estado, en los procesos de auditorías implementadas a los Gobiernos Autónomos Municipales

en calidad de control externo posterior no toma en cuenta las auditorías técnicas a las obras públicas.

- Se determina que no es correcta la subsidiariedad de la auditoría técnica a las obras públicas ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Municipales en los procesos de las Auditorías Especiales de Ingresos y Egresos efectuados por la Contraloría General del Estado.

## **7. Marco Teórico que sustenta la Investigación**

La auditoría técnica está dirigida al control y fiscalización de una obra pública ejecutada por diversas entidades de Derecho Público, entre ellas los Gobiernos Municipales; deriva del poder de control, en cuanto se relaciona con el patrimonio de la colectividad.

La actuación de estas Entidades debe estar enmarcada dentro de la supra legalidad (Normas Constitucionales) y dentro de la legalidad (Leyes, Reglamentos, Decretos, etc.), desde ese punto de vista, toda actividad de las entidades públicas debe ser sujeta a control, hablando del caso concreto, toda ejecución de obras públicas realizadas por los Gobiernos Municipales en el marco de su competencia, deben someterse a una auditoría técnica.

El control y fiscalización manifestado a través de la auditoría técnica tiene un fundamento jurídico, puesto que su obligatoriedad nace de él. Toda su actividad debe estar enmarcada dentro del ordenamiento legal, ya que tutela intereses públicos. En cuanto a la economía, se busca determinar si con los recursos disponibles, se obtiene el máximo de desempeño de la entidad y, adicionalmente, se verifica el parámetro de los costos.

La Doctrina Moderna considera que es una obligación de la Administración Pública en su actuación rutinaria, establecer un control a las actividades de la administración activa, inclusive dando oportuna solución a los problemas que pudieran presentarse, actuando de conformidad con la Constitución y las Leyes. De igual forma deben los órganos de control evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

Es obligación del Estado emitir normas y crear instituciones para efectuar auditoría técnica tendiente a determinar la calidad de las obras públicas, el costo de los mismos y los resultados que se presentan ya materializados en obras públicas ejecutadas, pudiendo constatar con ello, la eficacia con que operan, ya que se realizan inversiones públicas obtenidas a través de los impuestos sobre las actividades de producción y de circulación de mercancías, sobre los ingresos y ganancias de cualquier otra naturaleza.

## **8.Hipótesis**

“LA INEXISTENCIA DE UNA NORMATIVA JURÍDICA PARA LA AUDITORÍA TÉCNICA EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS, PROVOCA DAÑO ECONÓMICO AL ESTADO IGNORÁNDOSE LA VERIFICACIÓN FÍSICA DE LAS OBRAS O TOLERÁNDOSE SU CONSTRUCCIÓN FUERA DEL MARGEN DE LOS ESTUDIOS A DISEÑO FINAL Y/O PERFILES DE PROYECTO”.

## **9. Variables**

### **9.1. Independiente**

Inexistencia de una normativa jurídica para la auditoría técnica en la ejecución de obras.

### **9.2. Dependiente**

- ✓ Provocar daño económico al Estado.
- ✓ Ignorar la verificación física de las obras públicas.
- ✓ Permitir la ejecución de obras públicas fuera del margen de los estudios a diseño final y/o perfiles de proyecto.

## **10. Métodos y Técnicas utilizadas en la Tesis**

### **10.1. Métodos Generales**

#### **10.1.1. Método Inductivo**

Según el Dr. Arturo VARGAS FLORES<sup>1</sup>, el método es un elemento necesario en la ciencia, ya que sin él no sería fácil demostrar la validez objetiva de lo que se afirma, de ahí que el método a ser utilizado debe estar determinado por el objeto a investigarse; añadiendo además que *“la clave para*

---

<sup>1</sup> VARGAS FLORES, Arturo. “GUÍA TEÓRICO PRÁCTICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PERFIL DE TESIS”. La Paz – Bolivia Pág. 93.

*acercarnos a la verdad o llegar al conocimiento es el método”.*

En ese entendido, dentro la categoría de los métodos generales o universales (científicos) se encuentra el MÉTODO INDUCTIVO, que consiste en ir de los casos particulares a lo general<sup>2</sup>.

Por tanto, en el desarrollo del presente trabajo se tuvo presente el método inductivo que permitió comprender la importancia de la auditoría técnica partiendo de casos concretos y particulares efectuadas sobre las obras públicas ejecutadas por el Gobierno Municipal de Sorata, cuyos fenómenos y resultados tuvieron incidencia para la redacción de la normativa jurídica que de ser tomada en cuenta, tendrá aplicación general, es decir, para todos los Gobiernos Autónomos Municipales del Estado Plurinacional de Bolivia.

## **10.2. Métodos Específicos**

Para el desarrollo de una investigación científica enmarcada dentro de una determinada rama (en nuestro caso jurídica), se hacen imprescindibles los métodos específicos, pues ellos señalan un procedimiento especializado<sup>3</sup> y expresan su autonomía en la aplicación de la ciencia del derecho.

---

<sup>2</sup> LAURA BARRÓN, Roberto. “MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. La Paz – Bolivia. Pág. 41.

<sup>3</sup> VARGAS FLORES, Arturo. Ob. Cit. Pág. 97.

En ese entendido, la presente investigación fue efectuada gracias a los siguientes métodos:

#### **10.2.1. Método Descriptivo**

Permitió realizar la descripción física de la condición actual de las obras públicas ejecutadas sin que hayan sido sometidas a auditoría técnica. Asimismo, en forma descriptiva se mencionaron y detallaron los informes de auditoría especial de ingresos y egresos efectuados por la Contraloría General del Estado.

#### **10.2.2. Método Analítico**

Tras haberse procedido a la recolección de datos (informes, certificaciones, perfiles de proyecto, estudios y otros), los mismos fueron sometidos a un proceso de análisis, permitiendo verificar si las obras se realizaron conforme a los términos de referencia.

#### **10.2.3. Método Teleológico**

Dada su finalidad de encontrar el interés jurídicamente protegido, permitió determinar el interés que ha de proteger la norma jurídica propuesta, consistiendo el mismo en precautelar el patrimonio del Estado evitando el daño económico al Estado y contrarrestando la corrupción emergente de la ejecución de obras públicas a través de auditorías técnicas.

#### **10.2.4. Método de las Construcciones Jurídicas**

Este método pretende la complementación, modificación, reformulación de determinadas figuras jurídicas en la creación de novedosas disposiciones normativas tendientes a solucionar determinadas problemáticas jurídicas; permite darnos la estructura lógica dirigido a la construcción de disposiciones legales<sup>4</sup>.

Entonces, se constituye en un método propio del Derecho, por ello fue tomado en cuenta en este trabajo, ya que la presente tesis es propositiva (propone una norma), motivo por el cual permitió la eficaz construcción de la norma en el marco de la técnica jurídica para la implementación de la Auditoría Técnica a las obras públicas.

### **11. Técnicas que fueron utilizadas en la Investigación**

Conforme manifiesta el Lic. Roberto LAURA BARRÓN<sup>5</sup>, la técnica es el conjunto de instrumentos y medios a través de los cuales se efectúa el método. Si el método es el camino, la técnica proporciona las herramientas para recorrer ese camino.

Bien, en concordancia con el método, se han establecido las siguientes técnicas:

---

<sup>4</sup> VARGAS FLORES ARTURO. Ob. Cit. Pág. 99.

<sup>5</sup> LAURA BARRÓN, Roberto. Ob. Cit. Pág. 46.

### **11.1. Observación (inspecciones y verificaciones de obras públicas)**

La observación es el punto de partida de la investigación, como técnica en el presente trabajo ha sido útil debido a que se han efectuado inspecciones físicas de todas las obras ejecutadas por el Gobierno Municipal de Sorata durante el quinquenio 2005 – 2009.

Asimismo se ha efectuado la observación documental de los perfiles de proyecto, hecho que ha dado lugar a la constatación y verificación de datos, habiendo obtenido un cálculo estimado sobre la magnitud del daño económico ocasionado al Estado.

Los resultados de las observaciones se muestran en el marco práctico con el correspondiente respaldo fotográfico, sirviendo de soporte y fundamento sobre todo lo aseverado en la redacción de la presente tesis.

### **11.2. Fichas Bibliográficas**

Ha sido una de las técnicas utilizadas que ha permitido el registro de diversas fuentes que se han utilizado, ha facilitado la proporción de datos para anotar la bibliografía y las demás fuentes consultadas.

### **11.3. Entrevistas**

Teniendo en cuenta que es una técnica cualitativa que consiste en el encuentro social en el que se tiene una conversación, se han

efectuado entrevistas a personas previamente seleccionadas<sup>6</sup>, entre ellas a personeros de la Contraloría General del Estado, tal es el caso del Ing. Martín Beltrán Rocha, quien actualmente ejerce las funciones de Gerente de Evaluación de Inversión Pública; se ha entrevistado también a servidores públicos del Departamento Financiero de las Municipalidades, es el caso de la Lic. Antonia Yujra Chalco, Jefe de Unidad Administrativa Financiera; así como a profesionales auditores independientes que a diario efectúan diferentes tipos de auditorías, tal el caso del Lic. Edwin Edgar Aliaga Mayta, Gerente General de la Empresa “THREE GROUP S.R.L.”

Las merituadas entrevistas han sido estructuradas o dirigidas (cuestionario previamente planificada), permitiendo contar con un conocimiento profundo respecto al tema en cuestión, ya que ellos con mayor tecnicismo y claridad definen la problemática y con las opiniones vertidas coadyuvan directamente al apoyo en la comprobación de la hipótesis formulada.

#### **11.4. Encuestas**

La encuesta realizada como instrumento cuantitativo ha permitido obtener mayor información acerca de una parte de la población (muestra) mediante un cuestionario efectuado a los ciudadanos mayores de 18 años habitantes de las diferentes comunidades del Municipio de Sorata, Provincia Larecaja del Departamento de La Paz, en razón a que ellos participan en la programación de las políticas públicas contempladas por el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata.

---

<sup>6</sup> Ver ANEXOS.

La recopilación de la información fue realizada mediante 10 preguntas<sup>7</sup> a través de los cuales se midieron los diversos indicadores de los términos del problema o de las variables de la hipótesis.

## 11.5. Muestreo

Para tomar la muestra a los ciudadanos del Municipio de Sorata, se ha efectuado en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 del Instituto Nacional de Estadística (INE), cuyas estadísticas reflejan la existencia de 19.204 habitantes, del cual se desprende que los ciudadanos mayores de 18 años ascienden a un total de 11.763 habitantes<sup>8</sup>.

La fórmula que se utilizó para determinar la muestra, es la siguiente<sup>9</sup>:

$$n = \frac{Z^2 * N * p * q}{e^2 (N-1) + Z^2 p * q}$$

En donde:

- n** = Tamaño de la muestra
- Z** = Nivel de confianza
- N** = Universo
- p** = Probabilidad a favor
- q** = Probabilidad en contra
- e** = Error de estimación

---

<sup>7</sup> Ver en ANEXOS el Formulario de Preguntas.

<sup>8</sup> Ver en ANEXOS el Cuadro del Plan de Desarrollo Municipal referente a la demografía del Municipio de Sorata.

<sup>9</sup> MUNCHE, Ángeles. Mencionado por LAURA BARRÓN. Roberto. Ob. Cit. Pág. 96.

Cálculo del tamaño de la muestra considerando distintos niveles de confianza<sup>10</sup>.

Z <sub>1</sub>	(1) 95	(2) 94	(3) 93	(4) 92	(5) 91	(6) 90
Z	1.96	1.88	1.81	1.75	1.69	1.65
Z <sup>2</sup>	3.84	3.54	3.28	3.07	2.87	2.74
E <sup>2</sup>	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09	0.1
c <sup>2</sup>	0.0025	0.0036	0.0049	0.0064	0.0081	0.01
n	383	245	167	120	89	63

Entonces:

$$N = \frac{2,74 * 11.763 * (0,5) * (0.5)}{0.01 * (11.763 - 1) + 2,74 (0.5) * (0.5)}$$

$$N = \frac{8.057.655}{59.495} = 135.4341$$

$$N = 135 \text{ personas.}$$

## 11.6. Análisis e interpretación de resultados

En base a los datos obtenidos, se llegaron a contar con resultados que fueron sometidos a interpretación y análisis que sirvieron de base para la aprobación o desaprobación de la hipótesis. En consecuencia, condujeron preponderantemente a la aprobación, además de reflejarse tales extremos en las conclusiones.

<sup>10</sup>MUNCHE, Ángeles. Mencionado por LAURA BARRÓN. Roberto. Ob. Cit. Pág. 96.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación trata estrictamente sobre el control de las obras públicas ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Municipales del Estado, desde la fase de la programación del proceso de contratación hasta la auditoría técnica, incluyendo lógicamente la etapa de ejecución, por tener incidencia en el presupuesto público que el Estado invierte en mayor volumen.

Los Gobiernos Municipales, para satisfacer las demandas colectivas, tras la inserción de la ejecución de obras públicas dentro su Programa Operativo Anual, inician las contrataciones, ejecutan y una vez concluida, los documentos de ingresos y egresos de recursos erogados para la construcción de la obra se sujetan al proceso de Auditoría Especial de Ingresos y Egresos y no así a la Auditoría Técnica como medio de verificación de la existencia física y la ejecución conforme a los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final.

En ese contexto, existen obras mal ejecutadas y muchas veces ni existen (las comúnmente llamadas obras fantasmas), cuyos antecedentes ocasionan daño económico al Estado, de ahí que se hace imprescindible contar con una normativa jurídica específica que obligue a los Gobiernos Autónomos Municipales y a la misma Contraloría General del Estado realizar la auditoría técnica a las obras públicas otorgándole seguridad a la sociedad en la inversión de recursos económicos como contraprestación por los tributos fiscales.

El problema parte de la ausencia de una norma de carácter jurídico que obligue a los Gobiernos Municipales y a la propia Contraloría, implementar la auditoría técnica en la ejecución de obras públicas, hecho que ocasiona gran perjuicio para el colectivo social, ya que *la inexistencia de una normativa jurídica para la auditoría técnica en la ejecución de obras públicas en los Municipios, provoca*

*daño económico al Estado ignorándose la verificación física de las obras o tolerándose su construcción fuera del margen de los estudios a diseño final y/o perfiles de proyecto.*

Para comprobar la hipótesis formulada, se ha empleado como método general el inductivo que permitió comprender la importancia de la auditoría técnica partiendo de casos concretos con incidencia general, habiéndose realizado el trabajo de campo en el Municipio de Sorata, verificando las obras públicas ejecutadas sin que hayan sido sometidas a proceso de auditoría. Asimismo, relativo a las técnicas de investigación, se ha efectuado la recolección de datos (carpetas de proyectos, informes de auditoría especial), entrevistas, encuestas, muestreo, así como el análisis e interpretación de resultados.

Los objetivos que se han perseguido durante la investigación se han centrado en: **a)** Demostrar que la auditoría técnica constituye un elemento fundamental para no ocasionar daño económico al Estado garantizando la calidad de obras públicas; **b)** Determinar en qué medida la Contraloría General del Estado toma en cuenta las auditorías técnicas en calidad de control externo posterior; **c)** Contribuir a garantizar la correcta aplicación de los recursos que se destinan a las obras públicas; y **d)** Dar a conocer la importancia de la auditoría técnica como un elemento de control y evaluación.

Para ver los antecedentes históricos y el sustento teórico - conceptual, se ha acudido preferentemente a libros relacionadas a auditoría y al control fiscal, se ha consultado la economía jurídica de otros países, mismos que se reflejan en el acápite correspondiente a la legislación comparada, para luego confrontar con la nuestra. Asimismo, se ha tenido presente los artículos relativos al problema que emerge de la ejecución de la obra pública, los que van adjuntados en anexos.

Habiéndose logrado los objetivos descritos, se ha arribado a la meta final consistente en la proposición de una normativa jurídica para la implementación de la auditoría técnica en la ejecución de obras públicas en los municipios, cuyo fundamento radica en precautelar el interés público (erogación de gastos) contrarrestando la corrupción y el daño económico ocasionado al Estado.

# CAPÍTULO I

## MARCO HISTÓRICO

### 1. Antecedentes Históricos de la Auditoría Técnica

#### 1.1. Causas, origen y evolución de la auditoría

En cuanto a los hechos históricos más significativos para la administración, *The Design of Organizations* de Prapud N. KHANDWALLA<sup>11</sup>, se menciona que en 1800 los investigadores ingleses James Watt y Mathew Bolton desarrollaron una propuesta para estandarizar y medir procedimientos de operación; propuesta que incluía una reseña específica acerca de la conveniencia de utilizar la auditoría como mecanismo de evaluación.

Cabe señalar que ya Khandwalla menciona el término “auditoría”, pero existe la posibilidad de que sólo sea producto de una interpretación. Sin embargo, la referencia es consecuente con otros logros que se produjeron en el transcurso de ese periodo, como los de Charles Babbage en 1832, Daniel C. McCallum en 1856 y Henry Metcalfe en 1886, quienes realizaron valiosas contribuciones a la eficiencia operativa, al uso de los organigramas y al estudio de la administración, respectivamente. Un común denominador entre estos teóricos, es que forman parte de la corriente denominada “Administración Sistemática”, cuyo principal enfoque se centra en el diseño de procedimientos y procesos para lograr una

---

<sup>11</sup> Citado por Enrique Benjamín FRANKLIN F. en su obra “AUDITORÍA ADMINISTRATIVA”. McGraw-Hill. Interamericana Editores S.A. de C.V. México DC. 2000. Pág. 2-3.

buena coordinación operativa, en el manejo adecuado del personal e inventarios, y un estricto control organizacional.

En esa misma línea, O. RAY WHITTINGTON y KURD PANY<sup>12</sup>, señalan que en los primeros años del siglo XX, los objetivos y conceptos que guían las auditorías de hoy en día eran casi desconocidos, sin embargo, se han realizado auditorías de diferentes tipos a través de la historia registrada del comercio y de las finanzas de los Gobiernos. El significado original de la palabra Auditor fue “persona que oye”, y fue apropiado para la época durante la cual los registros de contabilidad gubernamental eran aprobados solamente después de una lectura pública en la cual las cuentas eran leídas en voz alta. Desde tiempos medievales, y durante la Revolución Industrial, se realizaban auditorías para determinar si las personas en posiciones de responsabilidad oficial en el Gobierno y en el comercio estaban actuando y presentando informes en forma honesta.

Con el nacimiento de la Escuela del “Proceso Administrativo” en 1916, la auditoría adquiere una relevancia singular para realizar el estudio de las funciones de una empresa, en particular del control. Prueba de esto es la mención que en 1933 Lyndall F. URWICK<sup>13</sup> hacía de la importancia de los controles para estimular la productividad de las empresas. Dos años después, en 1935, James O. McKinsey sentó las bases para lo que él llamó “Auditoría Administrativa”; la cual consistía en “una evaluación de una empresa en todos sus aspectos, a la luz de su ambiente presente y futuro probable”.

---

<sup>12</sup> AUDITORÍA, Un enfoque integral. Traducción: GLADYS ARANGO MEDINA y Revisión Técnica: EDGAR DIOMEDES VIVAS GÁLVEZ. McGraw-Hill 12ª Edición. Colombia 2011. Pág. 7.

<sup>13</sup> Citado por Enrique Benjamín FRANKLIN F... Ob. Cit. Pág. 3.

Siguiendo con lo sostenido por O. RAY WHITTINGTON y KURD PANY<sup>14</sup>, durante la Revolución Industrial, a medida que el tamaño de las empresas aumentaba, sus propietarios empezaron a utilizar los servicios de gerentes contratados. Con esta separación de grupos de propiedad y de gerencia, los propietarios ausentes acudieron cada vez con mayor frecuencia a los auditores para protegerse contra el peligro de errores no intencionales, lo mismo que contra los fraudes cometidos por gerentes y empleados. Los banqueros fueron los principales usuarios externos de los informes financieros (generalmente, sólo balances generales) y se preocuparon también por saber si los informes estaban distorsionados debido a errores o fraudes, con frecuencia las auditorías incluían un estudio de todas, o casi todas, las transacciones registradas.

En la primera mitad del siglo XX, el enfoque del trabajo de auditoría tendió a alejarse de la detección de fraude y se dirigió hacia una nueva meta de determinar si los estados financieros presentaban un panorama completo y razonable de la posición financiera, los resultados de la operación y los cambios en la posición financiera. Este desplazamiento fue una respuesta al número creciente de accionistas y al mayor tamaño correspondiente de las entidades corporativas, además que los auditores se tornaron más responsables frente a las agencias gubernamentales, frente a las bolsas de valores y frente a terceros que pudieran depender de la información financiera auditada. La razonabilidad de las ganancias reportadas se convirtió en un asunto de primordial importancia.

A medida que las entidades corporativas en gran escala se desarrollaban rápidamente en Gran Bretaña y Estados Unidos, los auditores empezaron a obtener muestras de transacciones seleccionadas. Adicional al

---

<sup>14</sup> Ob. Cit. Pág. 7.

muestreo, los auditores tomaron conciencia de la importancia de un control interno efectivo consistente en las políticas y procedimientos establecidos para proporcionar una confiabilidad razonable que los objetivos de la compañía serán alcanzados, incluido el objetivo de reparar estados financieros precisos.

Con la mayor dependencia en el muestreo y en el control interno, las normas profesionales empezaron a enfatizar en las limitaciones de la capacidad de los auditores de detectar el fraude. La profesión reconoció que las auditorías diseñadas para descubrir fraudes serían muy costosas. Un buen control interno y los bonos de garantía fueron reconocidos como mejores técnicas de protección de fraude que las auditorías.

A partir de la década de 1960, en Estados Unidos la detección de fraude en gran escala asumió un papel más grande en el proceso de auditoría. Las normas profesionales, que utilizaron el término irregularidades en lugar de fraude, describieron la presentación de informes financieros fraudulentos y la malversación de activos.

Este desplazamiento en el énfasis para tomar una mayor responsabilidad en la detección del fraude fue el resultado de: 1) Un incremento sustancial en la presión del Congreso para asumir una mayor responsabilidad por los fraudes en gran escala; y 2) Una diversidad de procesos judiciales exitosos que reclamaban que los informes financieros fraudulentos habían quedado inapropiadamente sin detección por parte de los auditores independientes y 3) La convicción por parte de los contadores públicos de que debería esperarse de las auditorías la detección de fraude material.

En 1996, en respuesta a una brecha de expectativas continuas entre las exigencias de los usuarios y el desempeño de los auditores, la Junta de Normas de Auditoría (Auditing Standards Boards, ASB), emitió una guía para los auditores, requiriendo una evaluación explícita del riesgo de error en los estados financieros en todas las auditorías, debido al fraude. A los auditores se les exigió la modificación de sus procedimientos de auditoría, cuando fuera necesario, para reflejar los resultados de esa evaluación.

El uso creciente de sistemas sofisticados de computación no ha alterado la responsabilidad del auditor en la detección de errores y fraude. La naturaleza de los procedimientos de auditoría se ha visto afectada.

El Congreso y las Agencias Regulatoras estaban convencidas de que la clave para evitar esos problemas era la reglamentación de leyes efectivas y la exigencia de informes de los auditores, en cumplimiento de las provisiones de estas leyes y regulaciones.

Como resultado de un diverso número de casos de informes financieros fraudulentos, las principales organizaciones de contabilidad<sup>15</sup> patrocinaron la Comisión Nacional sobre Presentación de Informes Financieros Fraudulentos (Treadway Commission) para estudiar las causas de los informes fraudulentos y hacer recomendaciones para reducir su incidencia. El informe final de la Comisión, emitido en 1987, hacía diversas recomendaciones a los auditores, a las compañías públicas, a los reguladores y a los educadores. Muchas de las recomendaciones a los auditores fueron reglamentadas por la Junta de Normas de Auditoría en un grupo de Declaraciones sobre normas de auditoría, conocidas como las

---

<sup>15</sup> Las organizaciones patrocinadoras incluyeron al Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, a la Asociación de Contaduría Americana, al Instituto Financiero de Ejecutivos, al Instituto de Auditores Internos y al Instituto de Contadores Gerenciales.

*normas de la brecha de expectativas.* Las recomendaciones de la Comisión sobre el control interno condujeron al desarrollo de un marco de referencia del control interno, que sería utilizado para evaluar el control interno de una organización. El desarrollo de estos criterios de control interno ha aumentado la demanda de atestación por parte de los auditores sobre la efectividad del control interno.

En resumen, O. RAY WHITTINGTON y KURD PANY<sup>16</sup>, concluyen que entre los desarrollos importantes de la Auditoría del Siglo XX se encuentran:

- a) Un desplazamiento en el énfasis, hacia la determinación de la razonabilidad de los estados financieros.
- b) Una mayor responsabilidad del auditor hacia terceros, como agencias gubernamentales, bolsas de valores y millones de inversionistas.
- c) Un cambio en el método de auditoría, del examen detallado de las transacciones individuales hacia el uso de técnicas de muestreo, incluido el muestreo estadístico.
- d) Reconocimiento de la necesidad de considerar la efectividad del control interno como guía de dirección y cantidad de las pruebas de muestreo que deben realizarse.
- e) Desarrollo de nuevos procedimientos de auditoría aplicables a sistemas de computación y el uso del computador como una herramienta de auditoría.
- f) Reconocimiento de la necesidad que tienen los auditores de encontrar medios para protegerse de la ola actual de litigios.

---

<sup>16</sup> Ob. Cit. Pág. 7,8 y 9.

- g) Un incremento en la demanda de una pronta revelación de la información favorable y desfavorable concerniente a cualquier compañía de propiedad del público.
- h) Mayor responsabilidad para evaluar el riesgo de fraude material.
- i) Mayor demanda de atestación por parte de los CPA de las afirmaciones de la gerencia sobre el cumplimiento de las leyes y regulaciones y sobre la efectividad del control interno.

En 1953 se fundó la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), que traducido al español significa Organización Profesional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países pertenecientes a las Naciones Unidas o a sus organismos especializados y de 34 países iniciales; en la actualidad figuran como miembros más de 170 Entidades Fiscalizadoras Superiores.

A finales de los 60s, algunos contadores públicos realizaron trabajos de examen administrativo, cuyo propósito era promover la eficiencia de las entidades, surgiendo la importancia de dictaminar normas sobre este tipo de trabajo.

En 1972, la Comisión de Auditoría Operacional emitió su primer boletín, con el propósito de identificar el trabajo de Auditoría Operacional realizado por el contador público, independiente o no, y con la intención de lograr unificar criterios.

En 1994, la GAO (General Accounting Office) Oficina General de Contaduría, dependiente del poder legislativo de la USA, emitió la última versión de las GAGAS (Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas).

Al presente, la auditoría conforme ha ido evolucionando, ha cobrado mucha importancia (Siglo XXI) adaptándose a nuevos procesos y enfrentar grandes transformaciones para el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos, producto de ello se ha especializado para ofrecer nuevos modelos de auditorías, entre las cuales se encuentra precisamente la **Auditoría Técnica** que surge como respuesta al control de las políticas públicas efectuadas por los Gobiernos, sean estos centrales, departamentales, municipales, etc., con relación a la ejecución de obras públicas.

## **1.2. Implementación de la auditoría como forma de control en los Estados Absolutistas**

Los más antiguos registros contables y referenciales a auditorías que se tienen, son de los Erarios de Inglaterra y Escocia<sup>17</sup>, que datan del año 1130. Practicaban dos tipos de auditoría en la Gran Bretaña antes del siglo XVII y estaban encaminados primordialmente a examinar los fondos confiados a los funcionarios públicos o privados. Esas auditorías no tenían por objeto la cantidad de las cuentas, salvo en la medida en que las inexactitudes pudieran indicar la existencia de fraude.

## **1.3. El Control fiscal durante el descubrimiento y la colonia**

El control fiscal no es algo nuevo ya que lo encontramos desde el descubrimiento y conquista de América. Aunque la vigilancia se ejercía

---

<sup>17</sup> “AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA”. M. en I. y ARQ. RUBÉN AGUILAR JIMÉNEZ. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Facultad de Ingeniería Civil - División de Estudios de Posgrado, Otoño 2008. (Boletín).

sobre el manejo de los bienes del monarca, no existía supervisión sobre los bienes del Estado. En esa época el funcionario designado por la Corona para dichos bienes era denominado como Lugarteniente de los Contadores Mayores de Castilla.

Posteriormente, se crea el Tribunal de la Real Audiencia de Charcas. Este órgano ejercía, entre otras, las funciones de vigilar a los altos funcionarios de la corona y la de fiscalizar a los virreyes. De esta manera se ejercían los juicios de Residencia donde se rendían cuentas de los bienes fiscales puestos bajo la administración de los funcionarios. En el año de 1604 se crearon los Tribunales de Cuentas. Entre los siglos XI y XIII, estos Tribunales hicieron las veces de las contralorías regionales en los virreinos, capitanías y presidencias. Cabe anotar, que para el año de 1807, Napoleón creaba en Francia la Corte de Cuentas.

#### **1.4. El Control Fiscal durante la República<sup>18</sup>**

El control de los recursos fiscales siempre fue un problema especial para el Estado boliviano, sobre todo en los sucesivos periodos de los gobiernos dictatoriales por los que pasó el país.

Si bien ya los llamados libertadores del país, Bolívar y Sucre dictaron algunas disposiciones legales con el fin de controlar los recursos y la actividad de los funcionarios públicos, las normas que se dictaron con el intento de fiscalizar el dinero que salía de las arcas fiscales se consolidaron con el *Tribunal Nacional de Cuentas*, creación del presidente

---

<sup>18</sup> OSUNA ORTEGA, Richard. “Introducción a la Historia Jurídica de Bolivia”. Vol. I. 2da. Edición. La Paz – Bolivia, 2008. Pág. 79-81.

Narciso Campero en 1884, entidad que tuvo vigencia hasta 1927 que; sin embargo, no logró cumplir todos sus propósitos.

En 1928 el presidente de ese entonces, Dr. Hernando Siles, promovió la llegada de la misión norteamericana Kemmerer con el objetivo de estudiar los sistemas administrativos y financieros con que contaba el país, y de acuerdo a sus resultados, proceder al fortalecimiento, cambio o creación de otras unidades administrativas que aporten en funcionamiento del país<sup>19</sup>.

El indicado estudio recomendó la creación de una nueva unidad técnica y operativa que se denominó Contraloría General. Según el instrumento de su creación de 1928, la entidad sería independiente de todos los ministerios del gobierno, pero sujeta al Presidente de la República.

La nueva entidad tampoco cumplió las funciones esperadas y fue vulnerable a la injerencia de los detentadores del poder político. Es así que a fines de la década de los 80 se sentaron bases para un cambio estructural de los sistemas de control y administración fiscales.

El 20 de julio de 1990, en el gobierno de Jaime Paz Zamora, nace la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, comúnmente denominada Ley SAFCO, de aplicabilidad en todas las entidades centralizadas, desconcentradas y descentralizadas del sector público; entre ellas los Municipios, incluidas las universidades estatales porque reciben recursos del Estado.

---

<sup>19</sup> SILVA ALFARO, Waldo. “Cuanto se apuesta a la corrupción”; citado por OSUNA ORTEGA, Richard. Ob. Cit. Pág. 79.

Esta ley fue elaborada por el organismo CONSAFCO y la participación de expertos del Banco Mundial; su finalidad esencial es que la administración pública programe, organice y controle la captación y el uso eficiente de los recursos públicos.

## **2. Implementación actual de la auditoría como forma de control en Bolivia**

### **2.1. Auditoría Gubernamental**

También denominada Auditoría de Estado. Es aquella que consiste en la revisión y examen que llevan a cabo las Entidades Fiscalizadoras Superiores a las operaciones de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Central, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones legales.

Comprende el examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública, con el objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzadas, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se han cumplido con las disposiciones legales aplicables.

## **2.2. Tipos de Auditoría Gubernamental**

Los tipos de auditoría gubernamental a la fecha generalmente conocidas son:

### **2.2.1. Auditoría Financiera**

Se trata del examen objetivo, sistemático, profesional e independiente, realizado de acuerdo a normas generalmente aceptadas, tomando como base los estados financieros básicos, con el fin de emitir una opinión sobre la razonabilidad de la situación financiera de la empresa, los resultados de sus operaciones y los cambios en su situación financiera<sup>20</sup>.

### **2.2.2. Auditoría Operacional**

Es el examen posterior, objetivo y sistemático de la totalidad o parte de las operaciones de una organización, proyecto, programa, además de sus unidades integrantes u operaciones específicas, con el objetivo de determinar el grado de efectividad, economía y eficiencia, formulando recomendaciones para mejorar dichas actividades emitiendo un informe sobre las operaciones evaluadas<sup>21</sup>.

### **2.2.3. Auditoría Ambiental**

---

<sup>20</sup> MONTES CAMACHO, Níver y AVENDAÑO OSINAGA, Ramiro A. "Técnicas y Procedimientos en Auditoría y Contabilidad". Edit. Latinas Editores, Agosto 2002. Oruro, Bolivia. Pág. 15.

<sup>21</sup> MONTES CAMACHO, Níver y AVENDAÑO OSINAGA, Ramiro A. Ob. Cit. Pág. 17.

Se trata de efectuar la revisión del control de calidad ambiental, evaluar la eficacia, de los sistemas de gestión ambiental se mide por el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, normas ambientales, criterios e indicadores de las entidades privadas y públicas en términos de la ecoeficiencia e impacto ambiental de las operaciones, para identificar deficiencias ambientales, con el propósito de que la actividad empresarial se preocupe en garantizar la reducción de la contaminación<sup>22</sup>.

#### **2.2.4. Auditoría Especial**

Es un examen sistemático de evidencia, cuyo propósito es expresar una opinión independiente sobre el cumplimiento de disposiciones legales aplicables y obligaciones contractuales, y responde a indicios de responsabilidad en las actividades realizadas por los empleados<sup>23</sup>.

#### **2.2.5. Auditoría de Proyectos de Inversión Pública**

Se trata de un examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones de una entidad pública, grupo de entidades similares o un sector de la administración pública que respaldan la ejecución de proyectos de Obras Públicas<sup>24</sup>, a fin de efectuar una evaluación posterior e independiente que permita determinar el grado de

---

<sup>22</sup> MONTES CAMACHO, Níver y AVENDAÑO OSINAGA, Ramiro A. Ob. Cit. Pág. 19.

<sup>23</sup> MONTES CAMACHO, Níver y AVENDAÑO OSINAGA, Ramiro A. Ob. Cit. Pág. 22.

<sup>24</sup> Es necesario puntualizar respecto a este tipo de auditorías en cuanto a la finalidad que conlleva, las mismas son: verificar la existencia de la documentación necesaria para realizar el examen; constatar y registrar la manera en que dicha documentación está organizada; e identificar y recopilar datos que permitan un conocimiento general del sujeto de auditoría.

efectividad, eficiencia, economicidad y transparencia en la utilización de los recursos empleados<sup>25</sup>.

### **3. Sistemas para el ejercicio del control del Sector Público**

El control gubernamental en nuestro país tiene dos objetivos principales: a) mejorar las operaciones futuras de las entidades públicas; y b) el sistema de control externo como un derecho de los gobernados.

Se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y está integrada por el sistema de control interno (que comprende los instrumentos de control previo y posterior incorporado en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad; y la auditoría interna) y el sistema de control externo posterior (aplicada por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas).

#### **3.1. Sistema de Control Interno (Auditoría Interna)**

##### **3.1.1. El Control Interno Previo**

La obligación de controlar la cosa pública, se manifiesta en la obligación legal de incorporar en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada entidad pública, los instrumentos de control que se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de las operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto, configurando el denominado control interno previo.

---

<sup>25</sup> MONTES CAMACHO, Níver y AVENDAÑO OSINAGA, Ramiro A. Ob. Cit. Pág. 24.

Este tipo de control, no se reduce a procurar el cumplimiento de la legalidad o regularidad de las operaciones que se van a realizar, sino que abarca el propósito de garantizar que las mismas sean convenientes y oportunas a los fines y programas de la entidad.

En toda entidad organizada las actividades de administración se integran con el control. El sistema de administración debe tener inmersos en la estructura organizativa los instrumentos y técnicas de control necesario para promover la efectividad y eficiencia de las operaciones y para prevenir el uso incorrecto de los recursos.

### **3.1.2. El Control Interno Posterior**

Son ejercidas por los responsables superiores, respecto a los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su dirección y competencia, así como por la Unidad de Auditoría Interna.

El continuo análisis por parte de la auditoría interna relativo al funcionamiento de los sistemas así como el examen de los actos administrativos y de las operaciones de la entidad, resulta el medio más eficaz e inmediato para que los ejecutivos determinen oportunamente el cumplimiento de lo que dispongan y de lo que deleguen.

Se tiene la Unidad de Auditoría Interna como una dependencia de la Máxima Autoridad Ejecutiva de la respectiva entidad, de esa forma queda facultada para actuar con total independencia, con la

única prohibición de desarrollar o participar en operaciones o actividades administrativas diferentes a sus propias tareas.

### **3.2. Sistema de Control Externo (Auditoría Externa)**

La auditoría externa es el medio técnico de aplicación del sistema de control externo posterior teniendo como característica esencial la naturaleza independiente del ente en el cual se practica y por tanto su ejercicio siempre es con posterioridad a la ejecución de las operaciones de las entidades públicas.

Actualmente se concibe no sólo para efectuar exámenes para calificar la eficacia, el cumplimiento de los sistemas de administración y control interno, sino también implica evaluar los resultados y eficiencia de las operaciones y formular recomendaciones para mejorarlas.

Debe permitir a los gobernados calificar la gestión del gobernante, provee un grado de confianza en la administración pública o la censura social a los administradores públicos por los errores, desaciertos o irregularidades en que incurran.

## **4. La Contraloría General del Estado como Órgano Rector en el Control Externo Posterior**

Creada por imperio de la Constitución Política del Estado, regulada por la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, esta última que la define como órgano rector del sistema de control gubernamental, mismo que se implanta bajo su dirección y supervisión.

Entre sus funciones principales están las de:

- Emitir las normas básicas tanto del control interno como del externo.
- Evaluar la eficacia de los sistemas de control interno.
- Realizar y supervisar el control externo.
- Ejercer la súper vigilancia normativa de los sistemas contables del Sector Público.
- Promover el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno.

La misión fundamental que tiene es la de fortalecer el control gubernamental en procura del aseguramiento de la aplicación de las políticas gubernamentales en la consecución de los objetivos del Estado y la credibilidad y transparencia de la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

Como uno de sus objetivos estratégicos se ha fijado la de fortalecer los sistemas de control interno y externo posterior para mejorar la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones. Tiene como objetivos adicionales dar credibilidad a la rendición de cuentas por medio de los trabajos de auditoría e identificar y comprobar irregularidades por medio de los mismos.

El legislador con la actual norma suprema (CPE) ha conservado su histórica naturaleza jurídica: “institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico”, además establece que será responsable de la supervisión y del control externo posterior.

Así, el constituyente ha querido que la Contraloría General del Estado siga siendo el órgano rector del control gubernamental o la autoridad superior de

Auditoría del Estado, y le reconoce además autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa para cumplir sus atribuciones de control externo posterior.

A efecto de garantizar la autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa, la Ley N° 1178 (Art. 41) establece que el presupuesto de la Contraloría, elaborado por ésta y sustentado en su programación de operaciones, será incorporado sin modificación por el Ministerio de Finanzas al proyecto del Presupuesto General de la Nación, para su consideración por el Congreso Nacional”.

A diferencia del anterior orden constitucional, la Ley Fundamental proclama que la organización, funcionamiento y atribuciones de la Contraloría General del Estado, deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad. Sin embargo todos estos principios hay que entenderlos complementarios (no excluyentes), de los existentes en la Ley N° 1178, sus decretos reglamentarios y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>26</sup>.

Con la referida descripción constitucional, esta institución no sólo tiene el control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico, sino también establece las responsabilidades (administrativa, ejecutiva, civil o penal) de los servidores públicos. Asimismo, tiene que proveer información oportuna tanto al Órgano Ejecutivo como al Legislativo, y fomentar la transparencia en el uso de los recursos y la responsabilidad por la función pública<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> HERRERA AÑEZ, William. “La corrupción en Bolivia”. Edit. KIPUS. 2011. Pág. 163.

<sup>27</sup> HERRERA AÑEZ, William. Ob. Cit. Pág. 164.

## 4.1. Estructura Orgánica de la Contraloría General del Estado

Orgánicamente se ha conformado de la siguiente manera:

- El **Contralor General del Estado**, es la principal autoridad, quien delega funciones de su competencia a las sub contralorías que se encuentran bajo su dependencia, ellas son:
- **Sub Contraloría General.**
- **Sub Contraloría de Control Interno** (Tiene a su cargo la Gerencia Principal de Control Interno y la Gerencia Principal de Auditoría Interna).
- **Sub Contraloría de Auditoría Externa en Autonomías Constitucionales.**
- **Sub Contraloría de Auditoría Externa** (Efectúa labores de control externo posterior a todas las entidades del sector público, sean éstas del Gobierno Central, Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, Universidades Públicas y otros).
- **Sub Contraloría de Servicios Legales** (Cuya función principal es la de efectuar análisis de carácter legal en los procesos de auditoría, así como ejercer control jurídico sobre las entidades).
- **Sub Contraloría de Servicios Técnicos** (Apoya en todo lo referente a las labores de auditoría en obras públicas, medio ambiente y sistemas informáticos).

## 5. Análisis Histórico de la Auditoría Técnica

Históricamente, se establece que los procesos de auditoría han sido siempre ligados al control de los recursos que se señalan en los comprobantes de contabilidad, estados financieros, en fin, a todo tipo de documentación que refleje el flujo monetario, ya sea en las entidades públicas y/o privadas.

Dicha medida fue adoptada en vista de que los documentos elevados por los encargados del registro de los ingresos y egresos de los recursos contenían información fraudulenta que ameritaba un eficaz control.

Si bien a lo largo del tiempo las sociedades han ido conformándose, en igual medida la auditoría fue evolucionando, ya que desde los Estados absolutistas se ejercieron una forma de control del superior al inferior fiscalizando todas las cuentas que les habían sido confiados a sus subalternos administrativos.

Sin embargo, fue más acentuado el control durante la etapa de la colonia, ya que la misma corona implementó las formas de control desde España, luego desde las Reales Audiencias (en nuestro caso desde la Real Audiencia de Charcas) a todos los virreyes quienes eran encargados de la administración de recursos.

Una vez que Bolivia se estatuyó como República, se emitieron distintas normas jurídicas; relativo al control fiscal se creó por primera vez el Tribunal Nacional de Cuentas en 1884, durante la presidencia de Narciso Campero, a casi 60 años de la fundación de la República, a partir del cual se emitieron normas sobre la materia, las mismas que sufrieron modificaciones durante la vida republicana (actualmente la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales).

En consecuencia, se evidencia históricamente que en nuestra economía jurídica, desde mucho antes de la creación de la República (época colonial) hasta nuestros días, no ha existido norma jurídica que regule la auditoría técnica a las obras ejecutadas por las entidades del sector público.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

#### **1. Antecedentes Teórico – Doctrinales y Conceptuales de la Auditoría Técnica a las Obras Públicas**

Dentro del proceso de rendición de cuentas, el tema de la obra pública cobra relevancia por diferentes razones, entre otras porque la forma objetiva en la que los gobiernos demuestran sus logros es mediante las obras que promueven y construyen.

Independientemente de lo anterior, una de las funciones que la Constitución Política del Estado asigna a los Gobiernos Municipales es la de desarrollar la infraestructura de servicios y explotar racionalmente la riqueza energética de nuestro país.

La construcción de obras públicas se realiza por expertos en diferentes materias que participan desde la elaboración de un proyecto, hasta la etapa creativa de trabajo en campo, el complejo análisis de costos y el control de calidad.

Además de todo lo anterior, en la planeación, presupuestación del gasto de inversión, control del gasto y auditoría, se requieren conocimientos diversos en materia de contabilidad gubernamental, planeación del desarrollo, derecho constitucional, teoría general de las obligaciones, microeconomía, costos de proyectos, etc.

El desarrollo del tema que ahora nos ocupa presupone para toda la rama de la construcción, un esfuerzo de reflexión que es necesario acometer para determinar en cuáles y cuántos casos omitimos el cumplimiento de algún señalamiento jurídico y en qué contexto se desarrollan las obras que finalmente conducen a reclamaciones, por parte de las empresas constructoras, las cuales resienten interpretaciones erróneas de la norma aplicable por parte de las dependencias gubernamentales.

Si logramos que la inversión pública en obras se realice en las mejores condiciones de economía, eficacia y eficiencia, entonces cumpliremos con lo asentado en nuestra Constitución Política del Estado, que establece el acuerdo de convivencia de toda la sociedad.

La obra pública debe ser controlada en los aspectos técnico, financiero y de calidad; prevalecen estos elementos de control de calidad y de costos desde la etapa de diseño de un proyecto hasta su puesta en marcha. Para llevar a cabo las tareas de revisión, se cuenta con las herramientas jurídicas y normativas que proporcionan solidez a la revisión y legitiman la detección de irregularidades, que se establecen como resultado del proceso de auditoría, tales como desviaciones presupuestales o incumplimientos normativos.

Aunque parezca irónico, pero es menester dar a conocer ejemplos como lo hace el Ing. José Luís NAVA DÍAZ<sup>28</sup>, quien señala que: Si se desea revisar el proyecto de un sistema de agua que surge de la necesidad de servir a una población de 100 mil habitantes, misma que podría ser una población marginal o adicional a una zona urbana ya abastecida, para lo cual se acepta un proyecto que producirá un metro cúbico por segundo y cuyo costo es de 300

---

<sup>28</sup> NAVA DÍAZ, José Luís. “INTRODUCCIÓN A LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA – Auditoría de Proyectos de Obra Pública – Casos Prácticos”. México, Noviembre 2002. Pág. 2.

millones de pesos, la población tendría que pagar el triple de lo usual por concepto de tarifas para recuperar la inversión, debido a que el volumen de agua a producir serviría para cubrir tres veces a la misma población. Esta inconsistencia se detectaría si se llevara a cabo una auditoría de resultados.

En este mismo ejemplo, si se aceptara la sobreproducción, pero se deseara tener la seguridad del costo, se deberá revisar la captación y la conducción que, usualmente, representan el monto más elevado en estos sistemas; sin embargo, si una vez construido el sistema la calidad del producto es inadecuada, entonces se deberán analizar los elementos de distribución; y, si estando en operación el servicio no es oportuno, será conveniente revisar las áreas de almacenamiento y quizás las tomas domiciliarias. Como se observa, el que se presenten diversos problemas en el diagnóstico conducirá a propósitos diferentes de revisión y a tipos distintos de auditoría.

## **1.1. La Ciencia de la Administración**

El término administración puede ser planteada desde dos sentidos, uno restringido y otro amplio<sup>29</sup>.

En sentido amplio es entendido como toda actividad pública o privada ordenada para alcanzar fines humanos sean o no económicos; y también el conjunto de entidades u órganos que la ejercen.

En cambio, en sentido restringido representa un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, que en todos los tiempos ha tenido como finalidad regular la productividad del esfuerzo humano y asegurar una

---

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ, Lindo. “La Ciencia de la Administración Pública Boliviana”. Ed. Mave Graphics. La Paz – Bolivia. 1996. Pág. 27.

mejor utilización de los recursos disponibles destinados a satisfacer las necesidades materiales y espirituales del hombre y la sociedad, y en condiciones de óptima eficiencia.

## **1.2. Relación del Derecho con la Administración**

Dada su naturaleza, la administración pública se relaciona en particular con el Derecho Administrativo. La administración tiene un contenido técnico y el derecho un contenido jurídico por la normatividad que el Estado emite para la regulación de sus relaciones con los administrados.

El Derecho Administrativo tiene entre sus finalidades la de salvaguardar las exigencias formales de la actividad administrativa, para asegurar que el Estado y sus sistemas de organización económica, político, jurídico, social puedan cumplir sus importantes funciones y responsabilidades públicas.

Permite regular los procedimientos para el uso racional de los recursos del Estado y proteger los derechos e intereses de los individuos en la estructura y jerarquía administrativa.

## **1.3. Control como Género y Fiscalización como Especie**

Para Ismael FARRANDO y Patricia. R. MARTÍNEZ<sup>30</sup> la importancia de la función de control político (o de gestión) y jurídico (de legalidad) impulsa la conformación de un aparato administrativo de fiscalización. El control es el género comprensivo de las distintas especies de fiscalización política,

---

<sup>30</sup> FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. "Manual de Derecho Administrativo". Argentina. Editorial Depalma. 1996. Pág. 148.

jurídica, administrativa, legislativa y judicial. De lo anterior se desprende la posibilidad de disminuir el ruido de la pluralidad de significados que la palabra control tiene, utilizando en su lugar la palabra fiscalización.

Por lo que sería conveniente dejar la palabra control para referirse al conjunto de medios utilizados para disciplinar la acción administrativa (género) y la palabra fiscalización (especie) para referirse a la actividad que desarrollan los órganos encargados de la actividad de revisión y vigilancia de la gestión administrativa.

#### **1.4. Naturaleza Jurídica de la Función de Fiscalización**

Es evidente que desde la perspectiva formal la función de fiscalización interna es de naturaleza administrativa. Además, desde la perspectiva material, los actos en los que se traduce la función de control pueden ser materialmente administrativos o jurisdiccionales.

El problema mayor se encuentra al tratar de establecer cuál es la naturaleza jurídica de la función de fiscalización disciplinaria. Esto es, si constituye una rama del derecho administrativo o es una parte del derecho penal.

Para Luís JIMÉNEZ DE ASÚA<sup>31</sup>, el Derecho Penal está limitado a garantizar públicamente los intereses protegidos por el derecho con el fin de lograr la justicia, mediante una sanción punitiva o aseguradora de índole afín, y por eso no es derecho penal propiamente dicho el disciplinario.

---

<sup>31</sup> Citado por MÁRQUEZ, Daniel en su obra "Función Jurídica de Control de la Administración Pública". Pág. 309, refiriéndose a JIMÉNEZ DE ASÚA, Luís. "Tratado de Derecho Penal". 5ta. Edición. Buenos Aires, Argentina. Edit. Losada. Pág. 864.

Muchos tratadistas – entre ellos Miguel Acosta Romero – se pronuncian a favor de la existencia de un derecho de las infracciones administrativas. Establece que el Derecho Administrativo tiene como fines: **a)** proveer servicios públicos; **b)** mantener el orden público, o que entiende como salvaguardar las normas de convivencia social; **c)** distribuir el gasto público; y **d)** regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo. Además, define a la infracción administrativa como: “Todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y de prestar un servicio eficiente en la administración de servicios”.

No nos interesa entrar en este debate, pues advertimos que la noción está directamente encaminada a la rama normativa que se encarga de la actividad de policía administrativa. Así, en última instancia si existe o no esta rama del derecho es intrascendente para los propósitos de nuestra investigación.

Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria del Estado? No tenemos duda que en algún sentido se vincula directamente con el orden jerárquico piramidal que existe en la administración.

Desde la perspectiva procesal, José OVALLE FAVELA<sup>32</sup> sostiene que la autodefensa se puede expresar como el ejercicio de una potestad de uno de los sujetos en litigio. Y ubica a la facultad disciplinaria en este ámbito,

---

<sup>32</sup> OVALLE FAVELA, José. “Teoría General del Proceso”. 4ta. Edición. México, Oxford University Press. 2000. Pág. 13.

puesto que en su opinión permite a la administración pública imponer por sí misma sanciones administrativas a los servidores públicos.

Consideramos en cambio que la facultad disciplinaria no forma parte de la auto tutela. En efecto, el orden jurídico integra un todo, e incluso los poderes que se otorgan a las empresas para disciplinar a sus empleados que provienen de éste.

En el ámbito del Estado, nosotros consideramos que el poder disciplinario forma parte de la atribución de mando, de policía o coacción que se le otorga, y que encuadra todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del propio Estado, la seguridad, salubridad y orden públicos.

## **1.5. Corrupción y Fiscalización**

A decir de Daniel MÁRQUEZ<sup>33</sup>, la corrupción y la fiscalización tienen estrecha relación, pues en última instancia ésta pretende ser remedio para enfrentar la corrupción, a cuyo efecto anota lo que define Rose-Ackerman Susan<sup>34</sup>: “La corrupción es un síntoma que algo está mal en la administración del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar las interrelaciones entre los ciudadanos y el Estado son utilizados por alguien para el enriquecimiento personal y para la obtención de beneficios para el corrupto. El precio mecánico, tan a menudo fuente de eficiencia económica y de contribución al crecimiento, puede, en la forma de soborno, minar la legitimidad y eficiencia del gobierno”.

---

<sup>33</sup> MÁRQUEZ, Daniel. “Función Jurídica de Control de la Administración Pública”. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. 2005; México. Pág. 48 y ss.

<sup>34</sup> Citado por MÁRQUEZ Daniel. Ob. Cit. “Corruption and Government, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999. Pág. 2.

La corrupción administrativa motiva la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder para enfrentarla. Así, en la administración general se habla del control como la etapa de la administración en la cual se establecen mecanismos para revisar la eficacia y eficiencia de las funciones de planeación, organización y ejecución<sup>35</sup>. Este control permite a los administradores una adecuada toma de decisiones. En otros ámbitos del poder, se estima que, junto a este control administrativo, se encuentran los políticos y jurídicos.

Sin despreciar el aspecto cultural, la lucha contra la corrupción en el ámbito de la administración pública requiere de controles jurídicos, puesto que los controles administrativos, si bien propician una mejora en las prácticas y procedimientos de los entes públicos, su aspecto negativo genera una sobre regulación que empantana su operación.

Por su lado, los controles políticos, si bien gozan de enorme dinamismo, producen un conjunto de usos y costumbres que se contraponen a las normas éticas y jurídicas por la ambición de poder de sus operadores; no es extraño que en los casos de corrupción con repercusiones públicas, se advierta la politización de los instrumentos de control, conductas delictivas devienen en moneda de negociación entre la administración pública y los grupos políticos.

Por lo anterior, en un Estado de Derecho, donde la impronta consiste en el equilibrio entre las funciones públicas, los controles deben juridificarse. Esto es necesario porque es un poder sin control, es un poder arbitrario.

---

<sup>35</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. 10ma. Edición. México, Porrúa. 1991. Pág. 515.

Para Diego VALADÉS<sup>36</sup>, el Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garanticen el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder; el ejercicio de la autoridad conforme a las disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.

Alfonso NAVA NEGRETE<sup>37</sup> estima que los principios fundamentales de autolimitación, legalidad y control son partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de derecho, también, ubica el origen de los controles jurídicos en la desconfianza y en la probabilidad de que la administración coloque sus actos fuera de la ley.

Daniel MÁRQUEZ<sup>38</sup>, de lo anterior colige con claridad que la obligación que existe en el Estado de derecho de que los procesos de control se apoyen en normas jurídicas y procesos específicos, que permitan detectar y combatir los problemas que el servidor público deshonesto incorpora a la administración pública, estos son: el soborno, la extorsión, los arreglos meta jurídicos, las alteraciones fraudulentas del mercado, las olas financieras especulativas con información privilegiada, la malversación de fondos, los negocios con el dinero público en las áreas de adquisiciones y obras, la parcialidad en la toma de decisiones, la colusión de funcionarios y otros.

---

<sup>36</sup> Citado por MÁRQUEZ, Daniel. Ob. Cit. "Problemas Constitucionales del Estado de Derecho". México, UNAM 2002. Pág. 7 y 8.

<sup>37</sup> Citado por MÁRQUEZ, Daniel. Ob. Cit. "Derecho Procesal Administrativo". México, Porrúa. Edit. 1959. Pág. 34 y 39.

<sup>38</sup> MÁRQUEZ, Daniel. Ob. Cit. Pág. 50.

De todo lo expuesto podemos concluir que la finalidad del control es la tutela, cuidado y salvaguarda del orden jurídico y adquiere una importancia fundamental dentro del Estado de Derecho, pues en él la administración pública se subordina a la ley y sólo cumple las finalidades que ella señala. El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a las reglas y principios de derecho y buena administración, para verificar la correspondencia entre “medios” y “fines”.

## **1.6. La Ética Profesional en el proceso de auditoría técnica a la obra pública**

### **1.6.1. Naturaleza de la Ética**

O. RAY WHITTINGTON y KURD PANY<sup>39</sup>, hacen referencia a la definición de la ética como el estudio del juicio moral y de las normas de conducta. Aunque la ética personal varía de un individuo a otro, en cualquier momento muchos ciudadanos dentro de una sociedad pueden llegar a un acuerdo sobre lo que se consideran los comportamientos ético y no ético. De hecho, una sociedad aprueba leyes que definen lo que los ciudadanos consideran como las formas más extremas de un comportamiento carente de ética.

FRANKLIN F., Enrique Benjamín<sup>40</sup>. Señala que la ética comprende el conjunto de normas que ordenan e imprimen sentido a los valores y principios de conducta de una persona, tales como compromiso, honestidad, lealtad, franqueza, integridad, respeto por los demás y sentido de responsabilidad, constituye uno de los

---

<sup>39</sup> AUDITORÍA, Un enfoque integral. Traducción: GLADYS ARANGO MEDINA y Revisión Técnica: EDGAR DIOMEDES VIVAS GÁLVEZ. McGraw-Hill 12ª Edición. Colombia 2011. Pág. 48.

<sup>40</sup> Ob. Cit. Pág. 28.

pilares de las normas de actuación de cualquier organización, sea cual sea su actividad y entorno.

Pero gran parte de lo que se considera carente de ética en una sociedad particular, no está prohibido específicamente. Entonces, ¿cómo se sabe si se está actuando o no éticamente? ¿Quién decide cuáles normas de conducta son las apropiadas? ¿Es “ético” cualquier tipo de conducta siempre que ésta no viole una ley o una regla de la profesión que se tiene?

Un buen punto de partida para considerar la ética es examinar el contexto en el cual surgen la mayoría de las preguntas de ética: las relaciones interpersonales. Cualquier relación entre dos o más individuos trae consigo expectativas por parte de cada uno de los individuos involucrados.

Por ello es que uno de los aspectos más relevantes en el desarrollo profesional, a veces no valorado en su justa dimensión, es el relativo a la ética<sup>41</sup>. Quizá porque se considera intrínseco al comportamiento y a las relaciones de trabajo. Sin embargo, es determinante para el individuo y su medio, ya que de ella depende la transparencia de las acciones que de una u otra manera se traducen en hecho.

### **1.6.2. Necesidad de Ética Profesional**

En la medida que la auditoría ha demostrado sus bondades, ha generado la necesidad de las instituciones de todo tipo, sector o

---

<sup>41</sup> FRANKLIN F., Enrique Benjamín. “AUDITORÍA ADMINISTRATIVA”. McGraw-Hill. Ob. Cit. Pág. 27.

tamaño, de ser considerada como un instrumento vital de crecimiento y desarrollo. Pero, como todo elemento de cambio, requiere de una mecánica de funcionamiento soportada por otras variables, basadas en conocimientos, principios, técnicas y sistemas.

De ahí que se hayan realizado estudios serios para sentar las bases de un sistema ético a partir de:

- Programas para el desarrollo de un liderazgo y control ético en niveles de decisión, y mecanismos de promoción de comportamiento ético en el resto de una organización.
  
- Guía para tomar decisiones éticas que consta de los siguientes pasos: definición del asunto a resolver; identificar los valores fundamentales; ponderar los valores en conflicto y buscar alternativas para balancearlos; e implementar la decisión.

El comportamiento ético es, pues, fundamental para el auditor, ya que representa la base moral de su actuación, el sustento de valores que valida sus recomendaciones técnicas e imprime cohesión a una auditoría.

Se puede afirmar que la ética es tan profunda en sus raíces, que debe formar parte del accionar y reaccionar del auditor de manera natural en lo que podríamos llamar imaginación moral, entendida ésta como una superestructura de valores y comportamiento implícita en todos y cada uno de sus hechos.

## **1.7. La presunción de licitud de las operaciones del servidor público**

La normativa reconoce como un principio rector del Derecho Administrativo, la presunción de la “licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario”, garantía que por su importancia se suma a los postulados que orientan todo proceso, como los principios de legalidad, tipicidad y debido proceso (Art. 28 de la Ley N° 1178). Por consiguiente, la investigación de los órganos de control fiscal debe ser ejercida de acuerdo con la Constitución y las leyes, asegurando las garantías y derechos de todo servidor público.

El Tribunal Constitucional<sup>42</sup> ha interpretado que una auditoría gubernamental efectuada por la Contraloría General de la República es un acto administrativo emergente de un procedimiento administrativo, en el cual las autoridades y servidores públicos deben cumplir con los derechos fundamentales de las personas. En caso de ser lesionados esos derechos, se abre la tutela que brinda el recurso de amparo constitucional con relación al acto administrativo, es decir, en cuanto a garantizar el respeto a las formalidades del procedimiento administrativo que se deben cumplir para la constitución de dicho acto, porque esas formalidades no podrán ser reclamadas en ninguna instancia posterior, pues el proceso coactivo fiscal no tiene ese objeto.

El Tribunal Constitucional aclara que lo determinado en el fondo por las autoridades encargadas de la auditoría gubernamental, no puede ser

---

<sup>42</sup> SC N° 1591/2005-R de 9 de diciembre.

impugnado por medio de un recurso de amparo constitucional, pues la vía idónea para ello es el proceso coactivo fiscal.

## **2. Teoría Jurídica de la Obra Pública**

Entre otros significados y en pos de no apartarnos del objeto principal del presente trabajo de investigación, la palabra *obra* tiene el de todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuyo término será una obra terminada.

En ese entendido, siguiendo lo expresado por Andrés SERRA ROJAS <sup>43</sup>, la obra pública puede explicarse como la realizada o producida por el ente estatal – Federación, entidad federativa, municipio – en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. En nuestro medio, aquellas realizadas por el gobierno central, departamental o municipal, conforme se tiene estructurado la organización territorial del Estado, además de las competencias fijadas para cada nivel de gobierno<sup>44</sup>.

La obra relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles puede ser pública o particular; para los efectos legales se suelen considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, puentes, presas, puertos -aéreos y marítimos-, canales -de riego y de navegación-, pozos -de agua y petroleros-, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos.

---

<sup>43</sup> SERRA ROJAS, Andrés. “*Derecho Administrativo*”. México, Porrúa, 1981. Pág. 514.

<sup>44</sup> La Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009; Tercera Parte “Estructura y Organización Territorial del Estado”, Título I, capítulo 1ro. y capítulo 8vo.

Para BIELSA<sup>45</sup> es obra pública toda construcción integral y reparación realizada sea por la administración pública directamente, sea por contratistas, o bien por concesionarios sobre cosas (inmuebles o muebles) directa o indirectamente afectadas al uso público.

Sin perder la esencia del concepto, otros afirman que la obra pública consiste en todo acto o procedimiento que tiene por objeto la planeación y ejecución de infraestructura para la prestación de servicios públicos. Las partidas presupuestarias en forma de obras que benefician al común municipal, deben ser justificadas a plenitud mediante su comprobación física y documental, bajo criterios de congruencia técnica<sup>46</sup>.

## **2.1. Formas de gestión de la obra pública**

Diversas pueden ser las formas de gestión de la obra pública, entre las cuales destacan la administración directa, el contrato de obra pública y la concesión de obra pública.

### **2.1.1. La administración directa**

Para la ejecución de obra pública de escasa cuantía y que no requiere de equipo complejo ni de personal altamente especializado, como puede ser la referida al bacheo y mantenimiento del pavimento de la calles, por ejemplo, es recomendable la administración directa y el empleo de mano de

---

<sup>45</sup> Citado por DERMIZAKY PEREDO, Pablo. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. Sexta Edición, 2010. Pág. 151.

<sup>46</sup> ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ (ORFIS). “Lineamientos de Auditoría Técnica a la Obra Pública”. Marzo 2011. Pág. 5.

obra y materiales de la región, sin perjuicio de alquilar el equipo y maquinaria adicionales necesarios y contratar los servicios de fletes y acarreos de materiales que no pueda realizar la administración pública con equipo de transporte propio.

### **2.1.2. El contrato de obra pública**

La ejecución de obra pública mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por antonomasia, cual es el de obra pública, al que entendemos como el negocio jurídico bilateral sujeto a un régimen jurídico especial, celebrado por la administración pública con un contratista con el propósito de que éste, mediante el pago de un precio, realice ciertos trabajos de utilidad pública encaminados a modificar o afectar al Estado, la forma o la situación física que guarda un inmueble al momento de celebrar dicho negocio contractual.

### **2.1.3. La concesión de obra pública**

Otra forma de gestión de la obra pública viene a ser la concesión de la misma, en cuya virtud la administración encarga a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste y le confiere su explotación durante un plazo determinado con el fin de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación y mantenimiento realizados, y obtenga, además, una utilidad.

Trátase, en el fondo, de un contrato de obra pública aunado a la concesión de un bien del dominio público, cual es la obra pública

una vez concluida, esquema que permite al concedente realizar dicha obra sin emplear sus recursos, habida cuenta que será el concesionario quien realizará la inversión requerida.

#### **2.1.4. Fiscalización de Obras**

Aunque suele estar asociada y fundida en el concepto de inspección, el sólo concepto de fiscalización, también suele aplicarse a aquellas actividades realizadas por entes de supervisión externos a la inspección, o por uno o varios profesionales que actúan como representantes directos del contratante, de los dueños de la obra o de los que aportan los recursos, normalmente con autoridad superior a la dirección o ente contratante y a la inspección. Su función suele ser la de velar por que la obra se ejecute según lo previsto, evitando desviaciones e irregularidades.

Esta fiscalización puede estar orientada hacia el campo de calidad, administrativa, uso adecuado de los recursos, etc. Tanto la Auditoria Técnica de Obras como la Fiscalización, son conceptos muy asociados a la Ejecución de obras y están muy asociadas a las funciones de Inspección de obras.

### **3. La auditoría técnica a la obra pública**

#### **3.1. Concepto**

Es el examen de laboratorio, técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras públicas, con el objeto de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los términos de

referencia establecidos en los Documentos Base de Contratación, Perfiles de Proyecto, Estudios a Diseño Final, y de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad<sup>47</sup> y, si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) entiende como “el proceso de acumular y evaluar evidencias, realizado por profesionales competentes e independientes a los auditados acerca de cualquier información cuantificable y medible, con el propósito de informar a los diferentes niveles jerárquicos auditados y a la dirección superior sobre el grado de cumplimiento o correspondencia existente entre una información evaluable y comparable a partir de ciertos criterios establecidos”<sup>48</sup>.

### **3.2. Objetivos de la auditoría técnica a la obra pública**

Para realizar la auditoría técnica a la obra pública, se considera necesario, útil y pertinente tener como objetivos inmediatos mínimamente los siguientes<sup>49</sup>:

- i. Comprobar que la planeación, programación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras públicas se haya hecho conforme a la normatividad establecida y vigente.

---

<sup>47</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. “Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contratación”. Ed. 2007. Pág. 30. Se aclara que el concepto inserto en el texto consultado es genérico, habiéndose modificado y adecuado dentro la presente investigación.

<sup>48</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. “Manual de Auditoría Técnica y Gestión de la Calidad Total” (ATN/MT-7957-RG). Gestión 2005. Pág. 7.

<sup>49</sup> Para fijar los puntos en calidad de objetivos mediatos, se ha tenido como parámetro el “MANUAL DE AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA”. Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima; Sub Contaduría Mayor de Obra Pública y Licitación.

- ii. Comprobar la correcta y oportuna aplicación de los recursos en las obras públicas para las que fueron asignados.
- iii. Comprobar que en lo referente a obras públicas, se observe y se cumpla la programación establecida en cada una de las carpetas de proyectos.
- iv. Verificar que se cumpla con lo estipulado en el contrato en lo relativo al costo, calidad y tiempo de ejecución de la obra pública.
- v. Verificar si los sistemas de operación, registro, control e información, inherentes a la realización de las obras públicas funcionan adecuadamente.
- vi. Verificar que la dependencia auditada informe periódicamente a las instancias correspondientes sobre el ejercicio del gasto, el avance físico y financiero de los programas autorizados que se están ejecutando.
- vii. Verificar que existan expedientes técnicos que permitan el análisis y evaluación de las acciones desarrolladas o por desarrollar, asimismo que se encuentren debidamente requisitados y autorizados.
- viii. Verificar que las cantidades, conceptos, características y calidad de los materiales y suministros que amparen las estimaciones, correspondan con los físicamente aplicados en la obra.
- ix. Revisar la situación que guarda la obra pública y su congruencia con las normas y procedimientos relativos para su operación, de acuerdo a su avance en la ejecución.

Como se podrá observar, lo obligatorio para el auditor técnico que revisará y auditará la obra pública es la VERIFICACIÓN FÍSICA DE LA OBRA PÚBLICA, para cuyo efecto se requiere que el auditor:

- a. Una vez analizada toda la documentación retome las estimaciones por ser éstas el punto medular de la revisión en gabinete, elaborando el concentrado de volúmenes de obra estimados con el objeto de seleccionar los conceptos de obra que verificará en campo.
- b. Para elaborar el concentrado de volúmenes de obra, de cada una de las estimaciones realice el vaciado en un renglón por cada concepto contemplado en el catálogo, especificando las cantidades autorizadas en todas las estimaciones, haciendo la suma y obteniendo el total de lo estimado por cada uno de los conceptos.
- c. De la revisión de las estimaciones y el concentrado de las mismas identifique los conceptos y costos susceptibles de verificar, de éstos seleccione los conceptos más representativos a un porcentaje significativo del costo de la obra, para verificarlos físicamente en campo.
- d. ***Una vez identificada la muestra a revisar determine el alcance de sus pruebas y la naturaleza de éstas, ya sea verificable en gabinete, en la obra, así como aquellas que requieran pruebas de laboratorio y apoyos documentales.***
- e. Proceda a cuantificar la obra conforme a la unidad de medida y precios unitarios contenidos en el catálogo de conceptos y conforme a los trabajos ejecutados.
- f. Realice la medición o cuantificación en la obra de los conceptos determinados como verificables.
- g. Realice los levantamientos topográficos, de longitud, altitud, volumen o cantidad que le permitan obtener las cantidades reales de la obra ejecutada elaborando el generador correspondiente.
- h. ***Verifique las pruebas de control de calidad realizadas por un laboratorio respecto a los materiales, lo que le permitirá***

***comprobar algunas especificaciones, tales como: resistencia de los materiales, compactación de rellenos, composición, etc.***

- i. Realice la cuantificación de volúmenes en gabinete, es decir, de las mediciones realizadas, determinará en gabinete las cantidades por unidad de los conceptos de la muestra, esto conforma las cantidades reales ejecutadas en la obra, las cuales permitirán determinar las diferencias que pudieran existir realizando una comparativa de los volúmenes estimados contra los medidos físicamente en la obra, registrando dicha comparativa en el concentrado de volúmenes de obra previamente elaborado.

#### **4. Procesos administrativos para la ejecución de la obra pública a ser auditada**

Las obras públicas realizadas por los Gobiernos Municipales son ejecutadas de acuerdo a un Programa Operativo Anual (POA), mismo que es aprobado por el Concejo Municipal previa consideración en sesión plena<sup>50</sup>.

El POA contiene objetivos generales y específicos, de acuerdo a las solicitudes de la población, justificación del programa en función del Plan de Desarrollo Municipal<sup>50</sup> (PDM), programas estratégicos, jerarquización de las acciones propuestas, proyectos preliminares, calendario preliminar, presupuesto preliminar, estructura financiera, población beneficiada, modalidades de ejecución, etc.

---

<sup>50</sup> Aunque en la práctica se observa que los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) no son tomados en cuenta como parámetros para la elaboración del POA, ya que los Gobiernos Municipales generalmente ven como un requisito de forma para su funcionamiento, hecho que por cierto es cuestionable y reprochable debido a que las normas exigen su cumplimiento.

Una vez aprobado el POA, los proyectos, entre ellas particularmente las obras públicas, deben ser ejecutadas conforme señala el D.S. 0181 de 28 de junio de 2009<sup>51</sup> referidas a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS), de acuerdo al siguiente procedimiento<sup>52</sup>:

#### **4.1. Documento Base de Contratación**

Los Gobiernos Municipales deben elaborar el Documento Base de Contratación conforme al modelo previamente establecido por el órgano rector<sup>53</sup> en el que se deberán especificar los aspectos generales del proceso de contratación (modalidades, plazos, precio referencial, anticipo, garantías requeridas<sup>54</sup>, etc.) en particular las especificaciones técnicas o también llamados término de referencia.

#### **4.2. Convocatoria**

Las convocatorias son de carácter nacional e internacional, y los procesos de contratación deben ser publicados mediante el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES) en el espacio virtual conforme al cronograma de actividades<sup>55</sup>, de tal forma que sea recepcionada por la mayor parte de la población y logre la propuesta de potenciales proponentes para la ejecución de la obra pública.

---

<sup>51</sup> En este punto se enfocará la norma referida sólo desde el aspecto técnico – procedimental y no propiamente jurídico, ya que ello está en el marco jurídico.

<sup>52</sup> Las pautas de procedimiento han sido tomadas de la obra de DERMIZAKY PEREDO, Pablo – “Derecho Administrativo”. Edit. J.V. 6ta. Edición. Pág. 156 – 157, y adecuadas conforme al D.S. 181 NB-SABS.

<sup>53</sup> Es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, a través del Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES).

<sup>54</sup> Para las ejecuciones de obras públicas, los Gobiernos Municipales requieren generalmente dos tipos de garantías: la de correcta inversión de anticipo, cumplimiento de contrato, además de un tercero que es sobrentendido, la de seriedad de propuesta.

<sup>55</sup> Por información del SICOES, el cronograma de actividades es de carácter obligatorio, debiendo ser presentado mediante el Formulario N° 100.

### **4.3. Propuestas**

Antes, solía exigirse la presentación en dos sobres cerrados “A” y “B”, correspondiendo el primero a la propuesta de carácter legal, administrativo y técnico; y el segundo a la de carácter económico. Esto se debía a un aspecto metodológico, ya que evaluado el sobre “A”, si cumple con las condiciones se procede con la apertura del sobre “B”, caso contrario éste ni siquiera era abierto.

Actualmente se exige la presentación en un solo sobre (un original y dos copias), a criterio de la entidad convocante, de tal forma que el sobre es abierto en un solo acto, verificándose los documentos presentados.

### **4.4. Selección y Adjudicación**

La apertura de sobres para la selección y posterior adjudicación de la obra será efectuada por la Comisión Calificadora en acto público<sup>56</sup> conforme a los métodos que han sido prefijados en el Documento Base de Contratación (calidad, propuesta técnica y costo; calidad; presupuesto fijo; menor costo; y precio evaluado más bajo<sup>57</sup>).

La comisión tras verificar la documentación de los proponentes y evaluada que fueren, emitirá su informe con carácter de recomendación para que la autoridad Responsable del Proceso de Contratación (RPC o RPA<sup>58</sup>) para

---

<sup>56</sup> Por cuestión de transparencia y control social, que si bien se presume la legalidad de los actos administrativos y la buena fe de los servidores públicos, la transparencia se impone como principio.

<sup>57</sup> Estos métodos de selección se encuentran establecidos en el Art. 23 del D.S. 181 de 28 de junio de 2009.

<sup>58</sup> La denominación de RPA o RPC corresponde a la autoridad Responsable del Proceso de Contratación cuya designación es de competencia de la Máxima Autoridad Ejecutiva, el primero en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) y el segundo en la modalidad de Licitación Pública (LP).

que en caso de conformidad adjudique la obra, caso contrario rechace mediante Resolución Administrativa motivada y fundamentada, pudiendo apartarse del informe con el único requisito de informar a la Contraloría General del Estado y al Sistema de Contrataciones Estatales.

Los principales aspectos técnicos a comparar y evaluar son: las características de la persona (natural o jurídica) que realiza la proposición, tales como: domicilio social, experiencia, antigüedad en el ramo, maquinaria y equipo que posea (en renta o propiedad), personal técnico con el que cuenta, contratos vigentes, capacidad financiera, y demás indicadores que sirvan para proporcionar a la comisión calificadora un diagnóstico claro de la capacidad real de los interesados. Asimismo, las propuestas de calendario de obra y de programa de utilización de maquinaria y equipo de construcción. En donde deberá anotarse la viabilidad de los conceptos relacionados.

Los principales aspectos económicos a evaluar son: la relación de costos básicos de materiales y mano de obra, los costos horarios de maquinaria y equipo de construcción, matriz de precios unitarios, los análisis de precios unitarios de los conceptos del catálogo proporcionado, el porcentaje de indirectos, el porcentaje de utilidad, el análisis de costo por financiamiento, etc.

En caso de no haber proponentes o que ninguno de ellos cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en el DBC, deberá declarar desierta la convocatoria para ir a una segunda.

En caso de haber adjudicación, mediante resolución de adjudicación deberá notificarse a los proponentes cuyo sobre “B” haya sido calificado, haciendo también mención a entidad o persona adjudicada.

#### **4.5. Contratos de Obra**

Los Contratos de Obra deberán tener un número para fines de control e información a la Contraloría General del Estado. Además, deberá ser elaborado conforme a las condiciones previamente establecidas en el DBC<sup>59</sup>, el contrato es de naturaleza administrativa, por consiguiente los documentos que constituyen parte indivisible son: el DBC, propuesta adjudicada, resolución de adjudicación, garantías, resolución de aprobación de contrato emitido por el Concejo Municipal y otros de acuerdo al tipo de proponente<sup>60</sup>. Una vez tenidos los documentos referidos, se suscribirá el contrato que incorporará como mínimo las siguientes cláusulas: antecedentes, partes contratantes, legislación aplicable, documentos integrantes, objeto y causa, garantías, precio y forma de pago, vigencia, obligaciones, multas y penalidades por incumplimiento, condiciones de entrega, terminación, solución de controversias, consentimiento y otras<sup>61</sup>.

#### **4.6. Organización y Ejecución**

Las obras públicas serán ejecutadas conforme a los términos de referencia del DBC, propuesta adjudicada y contrato, previa entrega de la orden de proceder emanado de autoridad competente (miembro del

---

<sup>59</sup> Suele exigirse en el anexo del DBC se inserte el proyecto de contrato, de tal forma que ya está prediseñado, con lo que se llegaría a establecer que estos contratos son de adhesión.

<sup>60</sup> Art. 86 del D.S. 181, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

<sup>61</sup> Art. 87 del D.S. 181, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Departamento Técnico del Gobierno Autónomo Municipal<sup>62</sup>) sometido a supervisión, evaluación, ajuste y coordinación continua durante la ejecución de la obra, para cuyo efecto se acostumbra llevar un libro de órdenes, caso contrario se computa a partir de la suscripción del contrato.

El control en el ejercicio de la obra pública se ejecutará mediante la concentración de documentos y trámites relacionados con cada una de las obras y mediante la ejecución de auditorías internas<sup>63</sup>.

El control referido precedentemente es responsabilidad del Departamento Técnico, mismo que definirá un día a la semana para realizar la recepción de los documentos y trámites generados en tal período para integrar los expedientes técnicos definitivos de las obras.

#### **4.7. La Auditoria Preventiva**

La auditoria preventiva a la obra pública tiene como propósito revisar los documentos, procedimientos y técnicas que norman la ejecución de la misma, a efecto de detectar y corregir las deficiencias en forma previa a las revisiones o auditorías externas, cubriendo los siguientes aspectos.

- Comprobar que la planificación, programación, adjudicación, contratación y ejecución de las obras públicas se haya hecho conforme a la normatividad establecida y vigente.
- Verificar que se cumpla con lo estipulado en el contrato en lo relativo al costo, calidad y tiempo de ejecución de la obra pública.

---

<sup>62</sup> Mayormente son extendidos por los Oficiales Mayores Técnicos o Directores de la Unidad Técnica.

<sup>63</sup> En los Gobiernos Municipales principalmente rurales, no se cuenta con auditoría interna, peor aún para obras públicas, sólo se tiene al Supervisor de Obras y de ser necesario al Fiscal de Obras.

- Verificar que las cantidades, conceptos, características y calidad de los materiales y suministros que amparen las estimaciones, correspondan con los físicamente aplicados en la obra.
- Revisar la situación que guarda la obra pública y su congruencia con las normas y procedimientos relativos para su operación, de acuerdo a su avance en la ejecución.

## **5. Etapas de aplicación de la auditoría técnica**

### **5.1. Examen y Evaluación del Sistema de Control Interno establecido para las Obras Públicas**

La realización de una auditoría a la obra pública en las dependencias de la administración pública estatal<sup>64</sup> implica que como parte de su metodología de trabajo el auditor efectúe una evaluación del sistema de control interno instrumentado por la dependencia a auditar para que su operación, análisis y evaluación sirvan de base para determinar la naturaleza, alcance y oportunidad que se dará a los procedimientos a emplearse en la revisión respectiva.

El examen y evaluación del sistema de control permite al auditor establecer con mayor efectividad y precisión los objetivos específicos de la auditoría, la naturaleza, alcance y oportunidad de sus pruebas, permitiéndole asimismo obtener elementos que le ayuden a soportar sus observaciones, conclusiones y recomendaciones, ya que como se sabe, toda función, actividad o procedimiento está sujeta a “riesgos” (desvíos,

---

<sup>64</sup> En el presente trabajo, cuando se señale “entidad pública a ser auditada” o “administración pública estatal”, nos referimos a los Gobiernos Autónomos Municipales, institución que se constituye en objeto de investigación.

conductas inapropiadas, errores o irregularidades) que puedan afectar el alcance de las metas que se persiguen de ahí que sea necesaria la existencia de un sistema de control interno que contribuya de la mejor manera a reducir la aparición de riesgos.

Por consiguiente se requiere que al examinar el sistema de control interno establecido se consideren los siguientes puntos generales:

- ✓ Todas las obras públicas ejecutadas, deben contar con la autorización del Concejo Municipal como ente colegiado de la entidad.
- ✓ Todos los movimientos, autorizaciones, gastos o transacciones se efectúen con la aprobación del servidor público facultado para ello, el cual debe poseer el nivel jerárquico correspondiente a la función.
- ✓ La existencia de lineamientos específicos para el manejo de la documentación, incluyendo dispositivos adecuados de custodia y resguardo que eviten su pérdida, deterioro o utilización inadecuada, procurando que la documentación sea manejada en expedientes por cada una de las obras.
- ✓ La conformación de expedientes con la documentación que se genere con motivo de la obra pública, debiendo éstos tener un adecuado manejo y archivo.

De manera enunciativa y no limitativa, enseguida se mencionan los controles que se consideran como mínimos indispensables para las actividades y operaciones de la obra pública, siendo entre otros, los siguientes:

### **5.1.1. Controles para la planeación, programación y presupuestación de las obras públicas**

- ✓ Apegarse en la planeación, programación y presupuestación de la obra a las disposiciones del Programa Operativo Anual.
- ✓ Apegarse a lo establecido en el D.S. 181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- ✓ Uso racional de los recursos asignados a la obra de acuerdo al presupuesto aprobado.
- ✓ Presupuestación de la obra conforme a las características de la construcción previamente establecida.
- ✓ Realización de estudios, proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se requieran con base en las normas y especificaciones de construcción aplicables.
- ✓ Jerarquización de las obras en función de las necesidades del Municipio y del beneficio económico, social y ambiental que representan.
- ✓ Conformación de expedientes técnicos por cada una de las obras que se van a desarrollar o ejecutar, con el objeto de analizar y evaluar las acciones desarrolladas.
- ✓ Utilización de los formatos que para tal efecto emita la dependencia normativa correspondiente, de acuerdo a los manuales de operación debidamente autorizados y requisitados.
- ✓ Actualización permanente de los expedientes conformados, así como su correcto archivo.

### **5.1.2. Controles para la ejecución de las obras**

- ✓ Apego al Programa Operativo Anual del Gobierno Autónomo Municipal, acorde con los Planes de Desarrollo Municipal.
- ✓ Adjudicación y contratación de la obra conforme a la ley establecida en la materia.
- ✓ Certificaciones presupuestarias u oficios de autorización presupuestal, los cuales deberán señalar específicamente la obra a la que correspondan.
- ✓ Ejecución de la obra conforme al proyecto y en cumplimiento de las especificaciones técnicas de construcción y materiales señalados en los planos.
- ✓ Apego al catálogo de conceptos, cantidades, unidades y precios unitarios, establecido para cada obra en particular.
- ✓ Firma del contrato respectivo con la persona física o moral a quien se le haya adjudicado la ejecución de la obra.
- ✓ Verificación y actualización de las estimaciones, números generadores, facturas y autorizaciones.
- ✓ Autorización de las listas de raya, materiales, gasolina, equipo y maquinaria.
- ✓ Archivo constante de todo documento que se genere durante la realización de la obra.

### **5.1.3. Controles para la verificación de las obras**

- ✓ Proyecto de la obra actualizado.
- ✓ Existencia y uso adecuado de la bitácora de obra.
- ✓ Pruebas de control de calidad de los materiales.
- ✓ Delimitación de funciones de cada una de las áreas que intervienen en la ejecución de la obra.
- ✓ Comparar el avance físico con el financiero de la obra.

#### **5.1.4. Controles para la recepción de las obras**

- ✓ Comunicación por escrito de la contratista al Gobierno Municipal, dando aviso de la terminación de la obra.
- ✓ Entrega física de la obra a través de un Acta de Entrega y/o Recepción total o parcial debidamente autorizada, la cual debe ser suscrita por el contratista, Director del Departamento Técnico, Máxima Autoridad Ejecutiva y un representante del Comité de Obras de la comunidad o control social.
- ✓ Solicitud y autorización de prórroga para la entrega-recepción de la obra, en caso de ser necesario, siempre que la entrega haya sido parcial.

## **5.2. Guía de Auditoría a la Obra Pública**

En principio, el auditor a criterio propio debe definir cuáles son los procedimientos que deban aplicarse con base en la eficiencia del control interno establecido en la dependencia a auditar, para lograr el análisis de hechos y circunstancias que permitan fundamentar opiniones que conlleven a mejorar el manejo de la función.

Por la importancia y características específicas de las obras públicas, es necesario que el auditor tenga pleno conocimiento de los elementos normativos y técnicos básicos para poder llevar a cabo revisiones a las obras con estricto apego a las disposiciones relativas al gasto público.

### **5.2.1. Reconocimiento de obra**

Deberá tener un conocimiento previo sobre las obras que se van a auditar, el lugar en que se ubican y el programa de inversión al que corresponden; asimismo, la existencia de políticas, reglamentos y normas internas de la dependencia que regulen la actuación del personal responsable de la ejecución de la obra.

Luego debe solicitar una visita de reconocimiento físico de las obras, previo a la revisión documental, con la finalidad de identificar y reconocer aspectos específicos de las obras que permitan al auditor, en su momento, realizar una revisión documental más eficiente.

### **5.2.2. Recopilación de la documentación**

Se requiere que el auditor como procedimiento de su revisión, de acuerdo con el tipo de recurso financiero y la modalidad de ejecución de la obra a auditar, proceda a recopilar en la entidad ejecutora los expedientes técnicos que contendrán los elementos documentales necesarios para el cumplimiento de la actividad encomendada, entre ellas: solicitud de ejecución de la obra; presupuesto inserto en el POA; especificaciones técnicas de la obra; acuerdo de ejecución de la obra; información básica de la obra (DBC); análisis de mano de obra, maquinaria y equipo; análisis de precios unitarios; programa calendarizado de ejecución de los trabajos; contrato de obra; pólizas; álbum fotográfico del inicio, proceso y terminación de la obra; bitácora de obra; adecuación de la obra; acta de entrega/recepción.

### **5.2.3. Análisis de la documentación en gabinete**

La verificación en gabinete, se constituye por las distintas actividades que el auditor realiza al revisar y analizar toda la documentación relativa a la obra, lo que le auxiliará a determinar la parte de la obra susceptible de verificar físicamente, así como la que no lo es; realizar las operaciones aritméticas para obtener volúmenes de obra reales ya sea a través de generadores, proyectos y datos obtenidos en campo; permitiéndole realizar comparaciones entre volúmenes reales y estimados, así como determinar sus observaciones o irregularidades.

Es importante señalar que toda la documentación que el auditor vaya analizando en el transcurso de la auditoría, la deberá integrar en un expediente, el cual servirá de soporte documental al informe de auditoría que tendrá que formular al finalizar su revisión.

#### **➤ Convocatoria o invitaciones a los contratistas**

El auditor debe verificar que la dependencia auditada cuente con la convocatoria o las invitaciones a los contratistas según sea el caso, es decir la documentación relativa a la modalidad en la que se adjudicó la obra.

#### **➤ Actas de recepción de propuestas y de emisión del fallo**

Debe solicitar los datos de identificación del concurso y de los trabajos objeto del mismo, así como los datos concernientes a

la obra, mismos que deberán estar contenidos en las actas de recepción de propuestas.

➤ **Justificante de adjudicación directa**

El auditor debe verificar que si la obra se ejecuta por la modalidad de adjudicación directa, en la dependencia auditada exista el justificante que acredite la excepción.

➤ **Contrato de Obra Pública**

- ✓ Debe verificar que los contratos de obra pública se hayan adjudicado a través de licitaciones públicas, mediante convocatorias, en las que libremente se hayan presentado proposiciones en sobre cerrado.
- ✓ Verificar que como parte del contrato de obra pública se encuentren incorporados la descripción pormenorizada de la obra a ejecutar, así como los planos, proyectos, especificaciones, programas y presupuestos correspondientes.
- ✓ Constatar que en el contrato se hayan pactado los procedimientos de ajuste de costos, cuando hayan ocurrido cambios de orden económico no previstos en el mismo.
- ✓ Verificar que en el caso de modificaciones a los contratos en monto y plazo, éstos se hayan realizado a través de la firma de convenios adicionales, prórrogas, etc., siempre que hayan mediado causas señaladas por ley.
- ✓ Verificar que las modificaciones a los contratos en lo relativo al plazo de ejecución de los trabajos, se encuentren

autorizadas previa solicitud por escrito del contratista, acompañando las pruebas que la apoyen.

➤ **Catálogo de conceptos, cantidades, unidades y precios unitarios**

El auditor debe verificar que el catálogo de conceptos, cantidades de obra y unidades de medición se encuentre debidamente requisitado y rubricado por todos los asistentes al acto de presentación y apertura de proposiciones.

➤ **Programa de ejecución de la obra**

- ✓ Verificar que el plazo de ejecución de la obra señalado en el programa corresponda con el estipulado en el contrato.
- ✓ Compruebe que el programa se haya elaborado considerando los conceptos fundamentales, en una secuencia ordenada y lógica y que se hayan determinado tiempos congruentes con los recursos asignados.

➤ **Garantías**

Constatar que la persona natural o jurídica que ejecute la obra pública a auditar haya cumplido con los tres tipos de garantías (seriedad de propuesta, correcta inversión de anticipo y cumplimiento del contrato).

➤ **Información al SICOES**

Verificar que se haya enviado al Sistema de Contrataciones Estatales toda la información relativa a la adjudicación de la obra, así como de la entrega definitiva. Además de la suspensión o rescisión del contrato y causas que lo motivaron.

➤ **Bitácora de obra**

Constatar que en la dependencia auditada se cuente con la bitácora de obra, entendiéndose ésta, como el documento que se lleva en el sitio de la obra, en el que se establece la comunicación oficial entre la contratante y el contratista, mismo que tendrá plena validez legal para las partes.

Que en la bitácora de obra se hayan registrado todos los eventos relacionados con la obra desde el inicio hasta su terminación.

➤ **Controles de calidad**

- ✓ Verificar que se hayan realizado en tiempo y forma las pruebas de calidad de los materiales.
- ✓ Revisar que las pruebas de control de calidad garanticen el cumplimiento de las especificaciones de los materiales solicitados como pueden ser: resistencia, compactación, contextura, composición, rellenos, contenidos, etc.
- ✓ Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, **realizar el control de calidad sometiendo la materia empleada o**

**transformada en la obra pública a exámenes de laboratorio.**

➤ **Álbum fotográfico de la obra**

Proceder a recabar el álbum fotográfico de la obra, con la finalidad de revisarlo y allegarse de un elemento de apoyo respecto a la ejecución cronológica de la obra, o bien de trabajos especiales o extraordinarios relativos a la misma.

➤ **Autorizaciones de pago**

- ✓ Verificar que las autorizaciones de pago correspondan a las estimaciones presentadas por el contratista, revisando que estén firmadas por el beneficiario y el responsable de la dependencia ejecutora.
- ✓ Constatar que se hayan hecho los descuentos y retenciones de Ley, así como las amortizaciones al anticipo otorgado.
- ✓ Verificar que a la autorización de pago se le haya anexado la factura.

➤ **Acta de recepción**

- ✓ Constatar que una vez que el contratista hubiere comunicado por escrito a la dependencia la conclusión de la obra, ésta haya verificado que los trabajos estén debidamente terminados.

- ✓ Verificar que la recepción de la obra se haya realizado bajo la exclusiva responsabilidad de la dependencia o entidad contratante.

#### **5.2.4. Verificación Física de la Obra**

Se requiere que el auditor una vez analizada toda la documentación retome las estimaciones por ser éstas el punto medular de la revisión en gabinete, elaborando el concentrado de volúmenes de obra estimados con el objeto de seleccionar los conceptos de obra que verificará en campo.

Para elaborar el concentrado de volúmenes de obra, de cada una de las estimaciones realice el vaciado en un renglón por cada concepto contemplado en el catálogo, especificando las cantidades autorizadas en todas las estimaciones, haciendo la suma y obteniendo el total de lo estimado por cada uno de los conceptos.

De la revisión de las estimaciones y el concentrado de las mismas identifique los conceptos y costos susceptibles de verificar, de éstos seleccione los conceptos más representativos a un porcentaje significativo del costo de la obra, para verificarlos físicamente en campo.

### 5.2.5. Controles de Calidad

Se requiere que el auditor:

- ✓ Verifique que se hayan realizado en tiempo y forma las pruebas de calidad de los materiales.
- ✓ Constate que las pruebas de control de calidad hayan sido realizadas y avaladas por un laboratorio independiente del contratista.

Revise que las pruebas de control de calidad garanticen el cumplimiento de las especificaciones de los materiales solicitados como pueden ser: resistencia, compactación, contextura, composición, rellenos, contenidos, etc.

### 5.2.6. Elaboración de la Minuta de Junta

Se requiere que el auditor distinga de sus resultados obtenidos la existencia de observaciones e irregularidades, conceptualizándose éstas como:

- **Observaciones:** Son aquellas faltas de tipo administrativo o bien, aquellos casos en los que aún no se hayan confirmado la existencia de irregularidades en el manejo del gasto.
- **Irregularidades:** Son aquellos conceptos e importes en los que se confirme que su pago no fue manejado y/o aplicado correctamente. Estas irregularidades son cuantificables y

originan sanciones económicas. Las irregularidades más frecuentes son:

- ✓ **Conceptos de obra pagados no ejecutados:** Estos conceptos son los considerados en estimaciones pagadas y que en la revisión física de la obra se observó que no fueron ejecutadas.
- ✓ **Adquisiciones pagadas no suministradas:** Son las adquisiciones cuyo pago está debidamente documentado y que en la verificación de campo, se detectó que no fueron suministrados a la obra, ya sea porque se encuentran en el almacén del proveedor o en bodegas de la dependencia ejecutora.
- ✓ **Adquisiciones pagadas suministradas no instaladas:** Se consideran como tales aquellas adquisiciones en cuyo pago se contempla su instalación y que en la revisión a la obra se observó que no fueron instalados.
- ✓ **Sobre estimaciones:** Se deben considerar como sobre estimaciones los conceptos de obra y/o adquisiciones cobradas en exceso con respecto a lo ejecutado realmente en la obra, y que además no sean necesarios para la terminación y/o adecuada operación de la obra.

- ✓ **Deficiencias técnicas constructivas:** En este rubro se clasificarán las deficiencias observadas en la obra, propiciadas por el uso de materiales de menor calidad que la especificada o bien, al uso de mano de obra deficiente.
  
- ✓ **Anticipos no amortizados en obras contractualmente terminadas:** Se consideran irregularidades los importes otorgados como anticipos y que al término de la obra no se hayan amortizado totalmente, es necesario precisar que tratándose de obras de continuación, el hecho de no amortizar totalmente el anticipo otorgado, no se deberá considerar como irregularidad.

#### **5.2.7. Elaboración del Informe de Auditoría**

El informe de auditoría de obras públicas es el producto de las labores realizadas por los comisionados de realizar la auditoría y constituye el documento en el que constan los resultados del control externo posterior efectuado en cumplimiento de los objetivos de la misma, expresados en su desarrollo, conclusiones y recomendaciones.

Una vez terminada la etapa de ejecución de la auditoría a la obra pública, el auditor debe dar a conocer los resultados de su revisión a través de un informe por escrito que será enviado por la Contraloría General del Estado al titular de la dependencia auditada.

### ➤ **Características**

El informe deberá hacer una clara mención de la naturaleza, objeto y alcance del trabajo desarrollado, señalando en su caso, las limitaciones que se hubiera enfrentado para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La información que proporcione el reporte de auditoría acerca de los actos, hechos o situaciones observados, debe reunir principalmente los siguientes atributos de calidad:

- ✓ **Oportunidad:** Que la información permita tomar a tiempo las acciones requeridas.
- ✓ **Integridad:** Deben incluirse todos los hechos importantes observados, sin omisión alguna, proporcionando una visión objetiva de las cuestiones advertidas y de las conclusiones y recomendaciones a que conducen.
- ✓ **Competencia:** Asegurarse de que los resultados informados correspondan al objeto de la auditoría.
- ✓ **Relevancia:** Considerar los asuntos trascendentales para la situación u operaciones de las áreas examinadas sin abundar en detalles innecesarios.
- ✓ **Objetividad:** Presentar con imparcialidad la verdad o realidad de los actos y que estén respaldados con evidencia probatoria indubitable.

- ✓ **Convicción:** Hacer que la solidez de la evidencia conduzca a cualquier persona prudente a las mismas conclusiones a que llegó el auditor.
  
- ✓ **Claridad:** Cuidar la estructura, terminología y redacción empleada, para que cualquier persona pueda entenderla, aún no versada en el tema.
  
- ✓ **Utilidad:** Aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración de la entidad.

➤ **Contenido del Informe de Auditoría**

El contenido del informe que rinde el auditor, debe manifestar expresamente su opinión acerca de: La propiedad y debido ejercicio del gasto en la ejecución de la obra pública así como el estricto cumplimiento de la normatividad vigente aplicable a la misma.

Debe existir necesariamente el Informe Técnico, mismo que es un documento esencialmente de carácter especializado, emitido por el profesional auditor de la Comisión Auditora, con especialidad relacionada con los estudios y los procesos de ejecución de obras.

➤ ***Responsabilidad sobre la opinión vertida en el informe***

El auditor es responsable de las conclusiones, juicios y recomendaciones vertidas en sus informes.

## **6. Análisis de la Auditoría Técnica en el marco teórico conceptual**

La construcción de una obra pública amerita obligatoriamente la realización de una auditoría técnica, ya que ésta se constituye en el examen técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras de proyectos de inversión, cuyo objetivo primordial es la de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los procesos licitatorios, de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad, así como del cabal cumplimiento en la ejecución física de la obra.

Dicha necesidad es una respuesta a la corrupción que mantiene una estrecha relación con la fiscalización debido a que en desmedro de la sociedad se procura el enriquecimiento personal con la obtención de beneficios emergentes de la ejecución de la obra pública, omitiendo los principios rectores que son la eficiencia y eficacia en las funciones de planeación, organización y ejecución.

Ahora, en el proceso de auditoría, el profesional auditor que emitirá la opinión independiente a través de informes que tendrán luego la calidad de dictámenes, debe tener la ética que es el *súmmum* del juicio moral y las normas de conducta y no prestarse a situaciones que en lugar de determinar indicios de

responsabilidad tenga que socapar todo el daño económico ocasionado al estado en la ejecución de una determinada obra.

Para cuyo efecto, deberá verificar rigurosamente las formas de gestión de la obra pública y sobre ello conforme a la guía y/o instructivos emitidos para la elaboración de la auditoría técnica proceder con su trabajo para luego emitir una opinión independiente sobre el examen objetivo efectuado a la obra.

# CAPITULO III

## MARCO JURÍDICO

### 1.Aspectos Legales

#### 1.1. Legislación Nacional

##### 1.1.1. La Constitución Política del Estado como norma suprema para el ejercicio del control y fiscalización

Sabemos todos que la Constitución Política del Estado es el conjunto de leyes fundamentales que constituyen, estructuran y organizan el Estado. A decir de Morales Dávila<sup>65</sup>, es la que instituye los órganos del Estado, se ocupa de su capacidad y de las relaciones entre sí y con los gobernados.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de 7 de febrero de 2009, en su Segunda Parte referida a la ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO, Título V – Funciones de Control, de Defensa de la Sociedad y de Defensa del Estado, Capítulo Primero (Función de Control) comprendida entre los Arts. 213 al 217 refiere a la Contraloría General del Estado, prescribiendo de la siguiente forma:

***“Artículo 213. I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquéllas en las que el Estado tenga***

---

<sup>65</sup> MORALES DÁVILA, Manuel. “DERECHO CONSTITUCIONAL” (Cuatro temas). 6ta. Edición – 2006. La Paz – Bolivia. Pág. 35.

*participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa. II. Su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley.”*

Sin lugar a discusión, la Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de CONTROL (entendida comúnmente como verificación, inspección o examen<sup>66</sup>) de la administración de las entidades públicas, estando entre ellas los Gobiernos Autónomos Municipales, teniendo además las de determinar indicios<sup>67</sup> de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal. Además señala como uno de sus principios la transparencia, relativa preponderantemente aunque no exclusiva al manejo de los recursos económicos del Estado.

Asimismo, el Art. 217 de la Constitución dispone que:

*“I. La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo.*

*II. La Contraloría General del Estado presentará cada año un informe sobre su labor de fiscalización del sector público a la Asamblea Legislativa Plurinacional.”*

De lo cual se extrae que es el único ente estatal que efectúa el control externo posterior (y no así el control interno) a todas las

---

<sup>66</sup> DICCIONARIO “Pequeño Larousse Ilustrado”. Ediciones Larousse Argentina – Buenos Aires.

<sup>67</sup> La Contraloría General del Estado simplemente puede determinar “INDICIOS” y no así la responsabilidad propiamente dicha, ya que para cada una de ellas (administrativa, civil, penal y ejecutiva) tienen diferente tratamiento conforme señala el D.S. 23318-A de Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.

entidades públicas, aunque no señala en forma expresa si les está obligado efectuar el control posterior a solicitud de la entidad, a denuncia de algún ciudadano u organización social emergente de la mala administración de recursos estatales o de lo contrario proceden de oficio, cuya reglamentación se deduce está librada a la Ley, Decreto Supremo y otra norma inferior.

Asimismo, prescribe que la supervisión y control se realizará sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios que actualmente se encuentran reguladas por el D.S. 0181 de 28 de junio de 2009, norma que será tratada más adelante.

No se puede dejar de lado mencionar que la norma fundamental, al reconocer la Autonomía Municipal, en el Art. 283 señala que:

*“El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde.”*

De lo expuesto se colige que los Concejos Municipales tienen la facultad FISCALIZADORA en el ámbito de sus competencias, al respecto, cabe señalar que en la praxis los entes colegiados de las comunas suelen realizar un control interno previo, ya sea autorizando mediante Resoluciones Municipales la suscripción de contratos administrativos y aprobando los mismos, teniendo la plena potestad de poder rechazar en caso que existir anomalías en un determinado proceso de contratación.

### 1.1.2. Ley N° 1178 (SAFCO) de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990

En la administración pública de Bolivia, los instrumentos y sistemas orientados al bien público son recientes y han sido implementados paulatinamente en los últimos 25 años, a partir de los primeros procesos de aplicación de la Ley Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO), que data del año 1990<sup>68</sup>.

La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales<sup>69</sup> se introdujo en la economía jurídica nacional con la finalidad de regular los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública; es así que en su Artículo 1 dispone:

*“La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:*

*a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;*

*b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;*

*c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación,*

---

<sup>68</sup> MINISTERIO DE AL PRESIDENCIA; Viceministerio de Descentralización – Dirección General de Políticas Comunitarias. “GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL”. Noviembre 2008. Pág. 70

<sup>69</sup> En el presente trabajo de investigación se utiliza en forma indistinta “Ley SAFCO” o “Ley N° 1178”, ya que esta Ley es conocida por todos los ciudadanos como SAFCO, tratando de evitar el tecnicismo de la ley.

*d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.*

Lo que nos interesa en particular del artículo precedente y que guarda estricta relación con la presente investigación son los incisos a) y c), ya que el fin último es el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, además de lograr que todo servidor público asuma responsabilidad no sólo de los recursos que la fueron confiados sino también DE LA FORMA Y RESULTADO DE SU APLICACIÓN.

Sin embargo, estos preceptos legales en su aplicación tienen muchos claroscuros<sup>70</sup>, principalmente en los Gobiernos Municipales rurales, donde no se cuenta con recursos humanos suficientes para la aplicación de sus reglamentos, es más, muchos servidores públicos que lograron ocupar cargos jerárquicos o administrativos sin tener la mínima experiencia de la forma de administración pública no tienen noción de la forma de aplicación de los reglamentos y subsistemas de la Ley 1178 (SAFCO).

Luego, el Artículo 2 del mismo cuerpo legal señala que:

*“Los sistemas que se regulan son:*

*a) Para programar y organizar las actividades:*

- Programación de Operaciones.*
- Organización Administrativa.*
- Presupuesto.*

---

<sup>70</sup> Aunque es obvio que en la actualidad no puede haber omnisciencia de la Ley, aquello que la corriente jusnaturalista o exegética llamada la “plenitud de la ley”, puesto que una norma jurídica no puede prever todo, dejando subsistente las lagunas jurídicas que de uno u otro modo pueden ser llenados con reglamentaciones cuya potestad está delegada a otros órganos ya no propiamente legislativos.

*b) Para ejecutar las actividades programadas:*

- *Administración de Personal.*
- *Administración de Bienes y Servicios.*
- *Tesorería y Crédito Público.*
- *Contabilidad Integrada.*

*c) Para controlar la gestión del Sector Público:*

- *Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.*

Nuevamente entramos en análisis de los incisos pertinentes, siendo ellos el b) y c), ya que uno de los sistemas para ejecutar las actividades programadas es el de Administración de Bienes y Servicios.

Nótese que ahí se incluye la ejecución de las obras públicas, ya que no existe otro sistema de administración que refiera en forma separada, hecho totalmente contradictorio, ya que en el acápite de la legislación comparada observarán que otras legislaciones consideran que la ejecución de obras públicas necesita una ley específica por tener un tratamiento especial, ya que no puede ser equiparada con la adquisición de bienes o contratación de servicios.

El sistema que refiere el inciso c) para controlar la gestión del sector público es la de control gubernamental, integrado por dos mecanismos: el control interno y el control externo posterior, el primero generalmente a cargo de la entidad pública que cuenta con auditoría interna; y la segunda a cargo de la Contraloría General del Estado cuya actividad es siempre posterior.

**Artículo 3º.** *Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la*

*Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.*

Para las municipalidades (hoy Gobiernos Autónomos Municipales reconocidos así por la Constitución Política del Estado<sup>71</sup>), la aplicación de la norma en cuestión es de cumplimiento obligatorio, ya que constituye uno de los niveles de gobierno dentro la Estructura y Organización Territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

El Capítulo Segundo comprendido entre los Artículos 6 al 16, refiere en forma general a cada uno de los ocho Sistemas de Administración y de Control, ya que la reglamentación está contenida en otra norma de rango inferior, de los cuales sin ánimo de descartar la importancia de los otros sistemas, son pertinentes analizar las siguientes:

**Artículo 6º.** *El Sistema de Programación de Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y del espacio. Esta programación será de carácter integral, incluyendo tanto las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de preinversión e inversión. El proceso de programación de inversiones deberá corresponder a proyectos compatibilizados con las políticas sectoriales y regionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.*

---

<sup>71</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO de 7 de Febrero de 2009. Arts. 283 y 284.

Lo prescrito por artículo sexto, los Gobiernos Municipales plasman en sus respectivos Programas Operativos Anuales (POA) en la que establecen sus objetivos y planes para una determinada gestión, en ella fijan los procedimientos, medios y recursos a utilizar, además de las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de preinversión e inversión.

El problema no se presenta en esta fase, puesto que las municipalidades, previo cumplimiento de formalidades como la realización de reuniones para la elaboración del POA en función al techo presupuestario y otros, presentan el POA, en ella se encuentran insertadas la construcción de obras públicas, empero, no las llegan a ejecutar como deberían o si las ejecutan las hacen con muchas deficiencias, ya sea en la fase de contratación, ejecución o control como veremos más adelante.

**Artículo 10º.** *El Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos:*

*a) Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.*

*b) Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo.*

*c) La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de*

*empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.*

Lo precedentemente expuesto, refiere en forma general a la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, no distinguiendo la contratación de bienes y servicios de la contratación para la ejecución de una obra pública que como líneas arriba se ha manifestado tiene trato diferente, pero a mayor detalle se abordará en su reglamentación.

**Artículo 13º.** *El Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.*

*El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:*

*a) El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y*

*b) El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.*

**Artículo 14º.** *Los procedimientos de control interno previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad. Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial*

*que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos.*

*El control interno posterior será practicado:*

*a) Por los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia; y b) Por la unidad de auditoría interna.*

**Artículo 15º.** *La auditoría interna se practicará por una unidad especializada de la propia entidad, que realizará las siguientes actividades en forma separada, combinada o integral: evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos; determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros; y analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones. La Unidad de auditoría interna no participará en ninguna otra operación ni actividad administrativa y dependerá de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, sea ésta colegiada o no, formulando y ejecutando con total independencia el programa de sus actividades.*

*Todos sus informes serán remitidos inmediatamente después de concluidos a la máxima autoridad colegiada, si la hubiera; a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada; y a la Contraloría General de la República.*

**Artículo 16º.** *La auditoría externa será independiente e imparcial, y en cualquier momento podrá examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno; opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos; dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros; y evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones. Estas actividades de auditoría externa posterior podrán ser ejecutadas en forma separada, combinada o integral, y sus recomendaciones, discutidas y aceptadas por la entidad auditada, son de obligatorio cumplimiento.*

Los sistemas a los que hacen referencia los artículos anteriores, se refieren estrictamente a los de control y no de administración. Establecen dos sistemas: INTERNA que debe ser practicada en la misma entidad, está a su vez se divide en *previa* aplicadas antes de la ejecución de sus operaciones y actividades; y *posterior* por los responsables superiores respecto de los resultados alcanzados. La

Auditoría Interna es una unidad especializada que realiza sus actividades de control en forma separada, combinada o integral, teniendo la obligación de remitir sus informes a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad y a la Contraloría General del Estado.

En realidad, los municipios de capitales de departamento cuentan con estas unidades de auditoría interna, más no los Gobiernos Municipales rurales, que prefieren esperar la buena voluntad de la Contraloría para que realicen el control externo posterior, mientras tanto se continúan comprometiendo recursos estatales fuera de lo previsto por ley.

Además, de la lectura de los anteriores artículos se evidencia que en las modalidades de control que se ha implantado traslucen únicamente los aspectos formales tales como examinar las operaciones y actividades para calificar los sistemas de administración, opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos, dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros, etc., en otros términos nada refiere a la auditoría técnica tratándose de obras públicas.

Respecto a la relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, en forma genérica el Art. 17 refiere que: *“Los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública definirán las estrategias y políticas gubernamentales que serán ejecutadas mediante los sistemas de Administración y Control que regula la presente ley”*.

Luego de una primera etapa de implantación muy preliminar, los diferentes sistemas han sido ajustados y cada uno de ellos ha sido dotado de sus reglamentaciones específicas.

En fin, la Contraloría General del Estado ejerce las atribuciones de control gubernamental posterior de conformidad a los artículos 23, 41 y 46 de la Ley en cuestión, los mismos que textualmente señalan:

**Artículo 23º.** *La Contraloría General de la República es el órgano rector del sistema de Control Gubernamental, el cual se implantará bajo su dirección y supervisión. La Contraloría General de la República emitirá las normas básicas de control interno y externo; evaluará la eficacia de los sistemas de control interno; realizará y supervisará el control externo y ejercerá la supervigilancia normativa de los sistemas contables del Sector Público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas. En igual forma promoverá el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conducirá los programas de capacitación y especialización de servidores públicos en el manejo de los sistemas de que trata esta ley.*

**Artículo 41º.** *La Contraloría General de la República ejercerá el Control Externo Posterior con autonomía operativa, técnica y administrativa. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad respecto a la administración del Estado, el presupuesto de la Contraloría, elaborado por ésta y sustentado en su programación de operaciones, será incorporado sin modificación por el Ministerio de Finanzas al proyecto de Presupuesto General de la Nación, para su consideración por el Congreso Nacional. Una vez aprobado, el Ministerio de Finanzas efectuará los desembolsos que requiera la Contraloría de conformidad con los programas de caja elaborados por la misma.*

**Artículo 44º.** *La Contraloría General de la República podrá demandar y actuar en procesos administrativos, coactivos fiscales, civiles y penales relacionados con daños económicos al Estado. Su representación será ejercida por el Contralor General de la República o por quienes representen a la Contraloría en cada capital de departamento, los que tendrán poder para delegar estas facultades.*

De los artículos transcritos se colige que la Contraloría General del Estado es el órgano rector del sistema de control gubernamental que ejercita sus atribuciones con autonomía operativa, técnica y administrativa.

La norma no es definitiva ni está elaborada por el constituyente sin ningún vacío jurídico, es decir, permite a la Contraloría General del Estado emitir normas básicas de control interno y externo, los cuales sean instrumentos para el control interno y externo posterior, así se deduce de la interpretación del Art. 41.

### **1.1.3. Ley N° 2028 de Municipalidades del 28 de octubre de 1999**

La ley en cuestión, ha sufrido derogaciones en algunos de sus artículos por la Ley N° 031 “Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Baez”, empero, los artículos en vigencia y que merecen ser tratados son:

**Artículo 12º. (Concejo Municipal)**<sup>72</sup>. *El Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal, siendo sus atribuciones las siguientes:*

**8.** *Revisar, aprobar o rechazar el informe de ejecución del Programa de Operaciones Anual, los estados financieros, ejecución presupuestaria y la memoria correspondiente a cada gestión anual, presentados por el Alcalde Municipal, dentro de los tres (3) primeros meses de la siguiente gestión;*

**9.** *Aprobar, dentro de los primeros (30) treinta días de su presentación, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal, presentados por el Alcalde Municipal en base al Plan de*

---

<sup>72</sup> Conforme a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Concejo Municipal ya no ostenta la calidad de Máxima Autoridad del Gobierno Municipal, teniendo la misma jerarquía que el Ejecutivo, sin embargo, mantiene las facultades de fiscalizar.

*Desarrollo Municipal, utilizando la Planificación Participativa Municipal. Cuando el Concejo Municipal no se pronunciara en el plazo señalado, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal presentados se darán por aprobados;*

**11.** *Aprobar o rechazar convenios, contratos y concesiones de obras, servicios públicos o explotaciones del Municipio en un plazo máximo de quince (15) días;*

**16.** *Fiscalizar las labores del Alcalde Municipal y, en su caso, disponer su procesamiento interno por responsabilidad administrativa; sancionarlo en caso de existir responsabilidad ejecutiva y remitir obrados a la justicia ordinaria en los casos de responsabilidad civil o penal, constituyéndose en esta última situación en parte querellante;*

**17.** *Convocar o solicitar al Alcalde Municipal informes de su gestión;*

**18.** *Fiscalizar, a través del Alcalde Municipal, a los Oficiales Mayores, Asesores, Directores y personal de la administración municipal, así como a los directorios y ejecutivos de las Empresas Municipales;*

**27.** *Considerar los informes y dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, ejecutando sus disposiciones conforme con lo establecido por Ley;*

El Concejo Municipal, además de la facultad legislativa que ya se le ha reconocido a través de la Nueva Constitución Política del Estado, mantiene la de FISCALIZAR<sup>73</sup>, de tal manera que todas las actividades que realiza el ente colegiado va ligada al aspecto del control, ya que tiene atribuciones por ejemplo de aprobar o rechazar el informe de ejecución del Programa de Operaciones Anual, los estados financieros, ejecución presupuestaria, aprobar o rechazar convenios, contratos y concesiones de obras entre otros.

---

<sup>73</sup> Entendida como inspeccionar, revisar, vigilar, cuidar, estar al tanto, seguir de cerca (Dic. Der. Usual), pero en materia administrativa se refiere estrictamente al control en la forma de administración y disposición de los recursos del Estado.

Sin lugar a dudas es una forma de control previo efectuada a las actividades a ser realizadas o ya efectuadas por la Máxima Autoridad Ejecutiva y personal subalterno dentro la misma entidad pública, no pudiendo rehusar en otorgar información conforme lo prescribe el numeral 14 del Art. 44 del mismo cuerpo legal.

Además, para garantizar el control social, la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad debe cumplir con lo preceptuado por el numeral 26 del Art. 44 que señala entre las atribuciones del Alcalde Municipal:

*“Informar al Concejo Municipal y poner a disposición del público, al menos al cuarto y octavo mes del año, los avances del Programa Operativo Anual y la ejecución presupuestaria; y de forma anual sobre la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal”*

En la misma línea el Art. 150 señala:

*I. El Comité de Vigilancia, como instancia social representante de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal, es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Popular. (Sic...)*

*III. El Comité de Vigilancia tiene la función de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del Plan Operativo Anual y el Plan de Desarrollo Municipal.*

*IV. El Plan Operativo Anual debe contar con el pronunciamiento previo y expreso del Comité de Vigilancia para su tratamiento y aprobación por el Concejo Municipal en un plazo máximo de quince (15) días, a partir de su recepción, en caso de no existir pronunciamiento en el plazo establecido, se entenderá su conformidad.*

*V. El Comité de Vigilancia tendrá la facultad de controlar el cumplimiento de los porcentajes establecidos por Ley para los gastos de inversión y gasto corriente de los recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria.*

*VI. El Comité de Vigilancia está obligado a evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal, mediante informe escrito circunstanciado técnica y legalmente. Dicho informe será aprobado al menos por dos tercios de los miembros del Comité de Vigilancia y será presentado al Gobierno Municipal y dado a conocer públicamente.*

Como se podrá colegir, muy aparte de la Contraloría General del Estado, Unidades de Auditoría Interna, existe el control social, ya que la misma ley en el Art. 146 otorga los derechos de asociarse en Organizaciones Territoriales de Base, Comunidades Campesinas, Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales, que en la praxis ellos son quienes nominan para que pueda ser conformado el directorio del Comité de Vigilancia para que ejerza el control sobre las actividades del Gobierno Municipal.

**Artículo 170°. (Control Fiscal).** *La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de los Gobiernos Municipales conforme al Artículo 155° de la Constitución Política del Estado y a la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990.*

**Artículo 171°. (Auditoría Interna).** *I. Los Gobiernos Municipales con una población mayor a cincuenta mil (50.000) habitantes, están obligados a contar en su estructura con una unidad de auditoría interna. Los Gobiernos Municipales con una población menor a los cincuenta mil (50.000) habitantes deberán conformar unidades de auditoría en forma mancomunada en caso de no poder hacerlo independientemente. El responsable de auditoría será nombrado por el Ejecutivo Municipal de una terna aprobada por dos tercios de votos del Concejo Municipal. II. En los municipios mancomunados el auditor interno será designado por los Alcaldes de los municipios involucrados de una terna aprobada en sesión conjunta por los concejales de los municipios mancomunados. III. Las contrataciones de auditorías externas se sujetarán al Reglamento de Contratación de Auditoría Independiente emitido por la Contraloría General de la República.*

**Artículo 172°. (Evaluación de la Ejecución Presupuestaria).** *El Concejo Municipal evaluará los informes de ejecución presupuestaria al cuarto y octavo mes de gestión debiendo emitir un*

*informe sobre el cumplimiento de límites de gasto corriente e inversión y de endeudamiento, en observancia a las normas legales vigentes.*

**Artículo 173°. (Acciones de Fiscalización).** *I. Los concejales ejercerán su tarea de fiscalización de los actos del ejecutivo municipal mediante minutas y peticiones de informe, orales o escritos, sujetos a Reglamento Interno. II. Las minutas de comunicación son recomendaciones que deberán ser respondidas en los plazos sujetos a reglamento interno.*

Los Gobiernos Municipales rurales carecen de Unidades de Auditoría Interna, pese a que la Ley señale que para dicho efecto deberán ser mancomunados, en realidad se omite y se somete a una auditoría especial de ingresos y egresos a convocatoria de la entidad o de lo contrato se espera a que la Contraloría General del Estado proceda a realizar la auditoría.

Los Artículos 174 al 178 contienen diferentes tipos de responsabilidades que emergen de la función pública, mismos que ya han sido tratados en otro apartado, específicamente en el análisis del D.S. 23318-A.

#### **1.1.4. Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” de 19 de Julio de 2010**

La Ley N° 031 de 24 de junio de 2010 tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Art. 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Arts. 269 – 305.

En el Art. 5 establece que rigen, rescatando lo relativo a la presente investigación los numerales 16 y 17 que establecen lo siguiente:

**16. Transparencia.-** Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Comprende también el manejo honesto de los recursos públicos.

**17. Participación y Control Social.-** Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, al presente Ley y las normas aplicables.

Los principios equivalen a la estructura de la ley, son de cumplimiento obligatorio, entonces, los numerales señalados destacan la transparencia en el manejo honesto de los recursos públicos y la puesta de toda información pública a la población en general, quienes participan en calidad de control social en la gestión pública.

Respecto a la fiscalización y control gubernamental, señala que los órganos colegiados ejercen control sobre los órganos ejecutivos exigiendo para el efecto transparencia y publicidad. Asimismo señala que el control gubernamental es ejercida por la Contraloría General del Estado, sin perjuicio los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización pero nunca impedir, ya que así lo prescribe el Art. 137 del cuerpo legal en cuestión.

**Art. 137. I.** La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos deliberativos de cada gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.

*II. El control gubernamental es ejercido por la Contraloría General del Estado y los mecanismos institucionales establecidos por la ley.*

*III. Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.*

*IV. Ninguna norma de los gobiernos autónomos puede impedir el ejercicio de la fiscalización ni del control gubernamental establecidos en el presente Artículo.*

#### **1.1.5. D.S. N° 0181 de Normas Básicas del Sistema de Contratación de Bienes y Servicios de 28 de junio de 2009**

El Decreto Supremo N° 181 de 28 de junio de 2009 ha sido emitido en cumplimiento de los Arts. 10 y 20 de la Ley N° 118 (SAFCO) por el órgano rector que viene a ser el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia con la finalidad de establecer la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.

Es así que el Art. 1 señala en forma textual:

*“I. El Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas, en forma interrelacionada con los sistemas establecidos en la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales.*

*Está compuesto por los siguientes subsistemas:*

- a) *Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, que comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos administrativos para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y servicios de consultoría.*

- b) *Subsistema de Manejo de Bienes, que comprende las funciones, actividades y procedimientos relativos al manejo de bienes.*
- c) *Subsistema de Disposición de Bienes, que comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos relativos a la toma de decisiones sobre el destino de los bienes de uso, de propiedad de la entidad, cuando éstos no son ni serán utilizados por la entidad pública.*

*II. A efectos de las presentes Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, se entiende por “bienes y servicios” a “bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría”, salvo que se los identifique en forma expresa.*

Si bien dejamos de referirnos a los incisos b) y c) porque nada tiene que ver con el objeto de investigación, resaltamos el inc. a) relativo al sistema de administración de bienes y servicios, habiendo ingresado el legislador en el absurdo de englobar en la categoría de bienes y servicios a: “bienes<sup>74</sup>, obras<sup>75</sup>, servicios generales y servicios de consultoría” ya que la construcción de obras por su complejidad en el proceso de contratación y por requerir mayor compromiso de recursos del erario público merece ser regulada por una norma jurídica específica.

---

<sup>74</sup> Las cosas materiales e inmateriales que pueden ser objeto de derecho, sean muebles, inmuebles, incluyendo de manera enunciativa y no limitativa, bienes de consumo, fungibles y no fungibles, corpóreos o incorpóreos, bienes de cambio, materias primas, productos terminados o semi terminados, maquinarias, herramientas, equipos, otros en estado sólido, líquido o gaseoso, así como los servicios accesorios al suministro de éstos, siempre que el valor de los servicios no exceda al de los propios bienes (Inciso b. del Art. 5 del D.S. 181).

<sup>75</sup> Trabajos relacionados con la construcción, reconstrucción, demolición, reparación, instalación, ampliación, remodelación, adecuación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación o renovación de edificios, estructuras, carreteras, puentes o instalaciones, tendido de gasoductos, oleoductos, instalaciones eléctricas, montaje en general, perforación de pozos de agua, así como la preparación y limpieza del terreno, la excavación, edificación y otros (Inciso bb. del D.S. 181).

Relativo a los objetivos de las NB-SABS<sup>76</sup>, el Art. 2 señala que:

*Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios tienen como objetivos:*

- a) *Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos que derivan de éstos, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley N° 1178.*
- b) *Establecer los elementos esenciales de organización, funcionamiento y de control interno, relativos a la administración de bienes y servicios.*

Los principios que sustentan el Decreto Supremo están contenidos en el Art. 3 de la siguiente forma:

*La aplicación de las presentes normas está orientada bajo los siguientes principios<sup>77</sup>:*

- b) *Participación: Las bolivianas y los bolivianos tienen el derecho de participar en los procesos de contratación de bienes y servicios.*
- c) *Control Social: Las bolivianas y los bolivianos tienen el derecho de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos, resultados, impactos y la calidad de bienes y servicios públicos.*
- k) *Transparencia: Los actos, documentos y la información de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, son públicos.*

De la parte pertinente transcrita, se desprende que absolutamente todos, en calidad de ciudadanos somos aptos para participar en los procesos de contratación que debe efectuarse con total transparencia, se pone en énfasis el control social ya que éste vela

---

<sup>76</sup> Para fines pedagógicos se aclara que se entiende por NB-SABS a las “Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios” conforme también menciona el inc. h) del Art. 4 del D.S. N° 181.

<sup>77</sup> Con fines pedagógicos, se ha transcrito solamente los principios relativos al control fiscal en la disposición de recursos públicos, ya que los demás principios van estrictamente ligados a los procesos de contratación en general.

por la correcta ejecución de los recursos públicos, además de los resultados e impactos.

Bien, loable la inserción de los principios, pero si revisamos dentro las modalidades de contratación establecidas en el Art. 13, menciona las siguientes: Contratación Menor, Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, Licitación Pública, Contratación por Excepción, Contratación por Emergencia y Contratación Directa de Bienes y Servicios; bajo estas modalidades se realizan las contrataciones incluyendo la de la obra pública que como insistentemente se ha venido manifestando, correspondía otro tratamiento, es más, dentro las contrataciones con objetos específicos, el Art. 76 refiriéndose a obras únicamente trata por separado las contrataciones de llave en mano, he ahí la insuficiente de esta norma jurídica.

Ahora bien, relativo a la Contratación de Auditorías para Control Gubernamental, el Art. 74 señala lo siguiente:

*En el ámbito de las facultades conferidas a la Contraloría General del Estado por el artículo 42 inciso a) de la Ley N° 1178 y el inciso i) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 23215, de 22 de julio de 1992, la contratación de firmas y servicios profesionales de auditoría, deberá sujetarse al reglamento de la Contraloría General del Estado.*

Por lo que corresponde analizar el D.S. 23215 y sus demás reglamentaciones siempre y cuando fueren pertinentes.

### 1.1.6. Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante D.S. Nº 23215 del 22 de julio de 1992

Este reglamento regula el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley Nº 1178 de Administración y Control Gubernamentales a la Contraloría General de la República (hoy Estado) como órgano rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado<sup>78</sup>, en pos de procurar el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno; además de mejorar la transparencia de la gestión pública y promover la responsabilidad de los servidores públicos<sup>79</sup>.

Lo que nos interesa en particular, es lo establecido en los incisos g) y h) del Artículo 3 que a la letra dice:

*“A los fines señalados en el artículo precedente, las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República por la Ley 1178 se agrupan y sistematizan en la siguiente forma:*

**g) tener acceso en cualquier momento y sin limitación ni restricción alguna a los registros, documentos y operaciones, para fines de control externo posterior.**;

**h) requerir, cuando a su criterio fuere necesario, al máximo ejecutivo de las entidades públicas, la realización de análisis, auditoría y otra clase de exámenes posteriores.**”

Debemos que sale a trasluz son dos aspectos fundamentales: Primero, hace referencia únicamente al aspecto formal (registros, documentos y operaciones), y ¿qué de la obra pública?, ¿acaso merece una auditoría simplemente objetivo formal y no técnico?;

---

<sup>78</sup> Art. 1 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante D.S. 23215.

<sup>79</sup> Art. 2 del Reglamento en cuestión.

Segundo, señala que cuando a criterio de la Contraloría fuere necesario requerir la realización de “otra clase de exámenes posteriores”, esto todavía nos da posibilidad de la existencia de una auditoría técnica tratándose de la obra pública, pero cae en el vacío cuando se lee e interpreta el Art. 5 que menciona:

*“La Contraloría General de la República se limitará a requerir los informes, opiniones y estados financieros auditados establecidos para las personas señaladas en el artículo 5º de dicha ley y podrá asimismo conocer los programas, las labores y los papeles de trabajo que respaldan las auditorías realizadas. Si no existieren tales informes, estados, programas o papeles de trabajo, o a criterio de la Contraloría no fuesen satisfactorios, ésta podrá ejercer la atribución contenida en el inciso a) del Art. 42 de la Ley N° 1178, a fin de obtener informes de auditoría operacional, dictámenes de auditoría financiera y opiniones calificadas e independientes sobre la efectividad de algunos o todos los sistemas de administración que utilizan dichas personas. La Contraloría hará conocer a las entidades que ejercen tuición o control, directa o indirectamente, los resultados de las auditorías contratadas u ordenadas. En ningún caso la propia Contraloría podrá realizar estas auditorías.”*

Como se tiene dicho, la subsidiariedad de la auditoría técnica aparece con mucha claridad, ya que la atribución contenida en el inciso a) del Art. 42 de la Ley N° 1178 hace referencia a la contratación de servicios de firmas y profesionales calificados e independientes cuando requiera asesoría o auditoría externa especializada o falten los recursos profesionales necesarios para ejecutar los trabajos requeridos.

Es decir, a falta de la documentación (subsidiariedad) se acude al asesoramiento o auditoría especializada (en nuestro caso la auditoría técnica), no siendo implementado desde un inicio mucho menos de forma obligatoria.

Lo afirmado cobra más credibilidad cuando el Art. 16 taxativamente señala que: *“El vocablo ‘Auditoría’ utilizado en el presente reglamento comprende uno o más de los procedimientos e instrumentos de examen o revisión posterior citados en los Artículos 13º y 15º”,* pues en ella se detallan, pero NO HACE MENCIÓN EXPRESA A LA AUDITORÍA TÉCNICA, he aquí:

**Art. 13.** *La auditoría interna comprende los procedimientos de control posterior establecidos y aplicados por una unidad especializada de cada entidad para evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración e información gerencial y de los instrumentos de control interno incorporados en ellos, examinar los registros y estados financieros para determinar su pertinencia y confiabilidad, y analizar los resultados y eficiencia de las operaciones realizadas.*

**Art. 15.** *El Sistema de Control Gubernamental Externo Posterior comprende los siguientes instrumentos: el análisis de sistemas operativos, de administración, información y de las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en ellos; la evaluación del trabajo de la unidad de auditoría interna, la auditoría externa de registros contables y operativos o de estados financieros; la evaluación de inversiones y contratos o de los resultados de economía y eficiencia de las operaciones; y el análisis legal de los resultados presentados en los informes de auditoría interna y externa. Los anteriores instrumentos son aplicados por la Contraloría General de la República, por las unidades de auditoría interna de las entidades que ejercen tuición, y excepto el análisis legal, por los profesionales o firmas de auditoría o consultoría especializada contratadas por la Contraloría o las entidades públicas en apoyo a las atribuciones de control externo posterior.*

## 1.2. Legislación Comparada

### 1.2.1. La Auditoría Técnica en la Legislación Comparada

Como a continuación se demuestra, otros países dentro su economía jurídica tienen una normativa jurídica exclusiva para la obra pública, desde la fase inicial que es la planificación del proceso de contratación, su forma de ejecución hasta la etapa de la correspondiente auditoría técnica como forma de control ejercida por una entidad pública con tuición.

ASPECTOS GENERALES	BOLIVIA	MÉXICO	COSTA RICA	ARGENTINA
TIPO DE NORMA	Una específica no existe <sup>80</sup> .	Reglamento	Ley	Ley y otras <sup>81</sup> .
DENOMINACIÓN DE LA NORMA	Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales	Reglamento de la Ley de Obras Públicas (DOF 28-07-2010)	Ley N° 7798 de la Obra Pública, de 29 de mayo de 1998.	Ley N° 13.604 de la Obra Pública, de 6 de 06 de octubre de 1947.
OBJETO DE LA NORMA	No existe norma específica para la obra pública	Propiciar el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas (Art. 1).	Regula la construcción y conservación de carreteras, calles, puentes y otros (Art. 1).	Regular la obra pública nacional entendida como toda construcción o servicio de industria que se ejecute con fondos del TGN (Art. 1).
ENTIDAD QUE EJERCE TUICIÓN	Contraloría General de la República	Secretaría de la Función Pública (Auditoría Superior de la Federación).	Consejo Nacional de Vialidad.	Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas.
DENOMINACIÓN DE LA AUDITORÍA	Trabajos especializados de apoyo a las auditorías.	Auditoría (inspección, vigilancia y fiscalización) a las obras públicas.	Auditoría Técnica a las obras públicas (Capítulo V).	Auditoría (control externo) de obras públicas.

<sup>80</sup> Por ello se colige el carácter subsidiario de la auditoría técnica en el control externo posterior a la ejecución de la obra pública.

<sup>81</sup> Nos referimos a las Normas de Auditoría Externa de la Obra Pública desarrolladas confeccionadas por el Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones (I.E.T.E.I.) y aprobadas por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.

<b>CONTROL SOCIAL</b>	Se hace referencia pero no en la ejecución de obras propiamente dicha.	Denomina "Testigo Social" con facultades de inspección, vigilancia y fiscalización a la obra pública (Art. 55 <i>in fine</i> ).	No señala.	No especifica.
<b>ARTÍCULO PERTINENTE QUE PRESCRIBE LA AUDITORÍA TÉCNICA</b>	No existe	El Art. 14 señala que el titular del área responsable de la ejecución de trabajos deberá mantener actualizado el avance físico y financiero de las obras a efectos de que la Secretaría de la Función Pública realice la inspección, vigilancia y auditoría"	El Art. 17 señala que la auditoría técnica tendrá las funciones de: vigilar la oportuna y correcta inspección y supervisión de las obras, además de efectuar revisiones, exámenes, auditorías y evaluaciones"	El auditor debe evaluar la eficacia, eficiencia y economía en la utilización de los recursos por los organismos ejecutores de las obras públicas, determinando mediante exámenes técnicos responsabilidades administrativas, financieras y técnicas.

Fuente: Elaboración propia.

Como se tiene dicho, nuestra legislación carece de una norma jurídica propia para la obra pública, más aún para la auditoría técnica, en cambio, otros países, tal es el caso de México, Costa Rica y Argentina y muchos más, ya que estos tres fueron tomados simplemente como referencia, gozan de una ley de la obra pública en la que contempla desde la fase de contratación hasta la etapa de la auditoría técnica, siendo más explícitos en las reglamentaciones.

## **2. Análisis de la legislación relativa a la Auditoría Técnica a la Obra Pública**

Nuestra economía jurídica es paupérrima cuando se trata de normar la ejecución de una obra pública y su cabal cumplimiento en cuanto a la calidad de construcción respecto a los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final.

El único Decreto Supremo que regula las contrataciones es el N° 0181 emitida durante el actual gobierno, en ella se contemplan las obras públicas y en cuanto al control posterior sobre su ejecución se tiene que acudir al D.S. 23215 de Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General del Estado (antes República), en la que se refiere únicamente a aspectos contables y financieros, cuya existencia daría lugar a los estudios y exámenes especializados, coligiéndose que uno de ellos sería la auditoría técnica.

Las normas analizadas propician diferentes principios en el plano formal y no real, tales como la transparencia, control social, control externo posterior, entre otros; formal porque se hallan en las normas y no real porque jamás se manifiesta objetivamente, ¿de qué transparencia se habla si los documentos del proceso de contratación son manejados con discreción? ¿Qué control social es efectivo cuando no se los toma en cuenta durante la fase de ejecución? ¿Qué control social se anima a denunciar y proseguir hasta su conclusión si todo queda estático so pretexto de investigación?

Actualmente, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, establece el sistema de Control Gubernamental integrado por el control interno y el control externo posterior, implementando diferentes tipos de auditoría que se ha dado a conocer, empero, en ninguna de las normas analizadas se encuentra la Auditoría Técnica a obras públicas ejecutadas por las entidades del sector público.

## **CAPÍTULO IV**

### **MARCO PRÁCTICO**

# **LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS Y LOS PROCESOS DE AUDITORÍA EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE SORATA**

## **1.El Municipio de Sorata**

Antes de mencionar los datos introductorios sobre el Municipio de Sorata, debemos comprender la magnitud conceptual de la palabra “municipio”, entendiéndose por tal jurídicamente como una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Nacional<sup>82</sup>.

El Municipio de Sorata (antes Primera Sección Municipal) de la Provincia Larecaja, está situado en el área central del Departamento de La Paz, entre la cordillera real y la región de los yungas, a 147 km. de distancia desde la sede de gobierno<sup>83</sup>.

Se sitúa entre los paralelos 15°00'00” a 16°00'00” de latitud sur y entre los 68°00'00” a 69°00'00” de longitud oeste y cuenta con los siguientes cantones

---

<sup>82</sup> OSSORIO MANUEL. “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L. 1998. Pág. 632.

<sup>83</sup> PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) del Gobierno Municipal de Sorata (Quinquenio 2004-2008), elaborado por SETEM 2000 (Servicios Técnicos Municipales – Consultores Asociados). Pág. 1.

(hoy Distritos Municipales): Sorata, Chuchulaya, Ilabaya, Obispo Bosque, Millipaya, Ancoma, Yani, Laripata, Lijhuata e Itulaya<sup>84</sup>.

Limita al sur con la provincia Omasuyos; a oeste con la provincia Muñecas y el Municipio de Combaya; al este con los municipios de Guanay y Tipuani; y al norte con los municipios de Quiabaya y Tacacoma. La Provincia Larecaja tiene la superficie de 8.110 km<sup>2</sup>., de cuyo total la superficie del Municipio de Sorata equivale al 17,6 % (1.430 km<sup>2</sup>).

El análisis demográfico permite estimar el tamaño, composición, distribución de recursos, densidad, crecimiento, tasas de mortalidad, tasa de natalidad y migración del Municipio, en cuya virtud el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 del Instituto Nacional de Estadística (CNPV-INE) establece que el Municipio de Sorata cuenta con una población total de 19.204 habitantes, de los cuales 9785 son hombres (50,8%) y 9419 equivalente al 49.5% son mujeres, habiendo incrementado 3131 habitantes respecto a 16073 habitantes del Censo Nacional de Población y vivienda de 1992<sup>85</sup>. Actualmente cuenta con 6.250 familias.

## **2.El Gobierno Autónomo Municipal de Sorata y la coyuntura actual de los municipios en la ejecución de obras públicas**

En la actualidad, el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata, al igual que los demás municipios del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco de sus competencias que les han sido conferidas por las disposiciones legales vigentes

---

<sup>84</sup> CAEM, Diagnostico Municipal 2000, mencionado en el PDM de Sorata. Ob. Cit. Pág. 1.

<sup>85</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE).

ya descritas, ejecuta obras públicas para satisfacer al colectivo social, para cuyo efecto deben cumplir los requisitos mínimos, tales como elaborar estudios de factibilidad de obra, licitaciones, contratos y otros.

Ahora bien, una vez concluida las obras, las mismas no se someten a una auditoría técnica que implique la verificación física del bien y su ejecución conforme han sido diseñados mediante estudios, teniendo que contentarse sólo con la realización de la auditoría especial de ingresos y egresos realizados por los auditores financieros que se basan estrictamente en el aspecto formal y no técnico conforme se demuestra más adelante.

### **3.La calidad de las obras públicas ejecutadas y no sometidas a los procesos de auditoría técnica**

Las obras públicas<sup>86</sup> ejecutadas por el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata<sup>87</sup>, mismas que no han sido sujetas a auditoría técnica presentan las siguientes falencias.

#### **3.1. Obra Nº 1**

##### **“Construcción del Alcantarillado Final Calle La Paz - Riachuelo Avalos”**

El presupuesto para la construcción de esta obra, a solicitud de los habitantes de la ciudad de Sorata, ha sido incluido en el Programa

---

<sup>86</sup> No se toman en cuenta todas las obras públicas ejecutadas, ya que se considera suficiente cuatro casos para efectos de muestreo.

<sup>87</sup> Los casos expuestos en la presente investigación corresponden a las obras ejecutadas por el Gobierno Municipal de Sorata, toda vez que se ha fijado como delimitación espacial al Municipio de Sorata que cuenta con once cantones.

Operativo Anual de la las gestiones 2009 y 2010 habiéndosele asignado los montos reflejados en el cuadro siguiente, empero, los servidores públicos encargados de la ejecución de la obra no procedieron conforme a las normas que rige el proceso de contratación, ya que no publicaron la convocatoria a través del SICOES bajo la modalidad ANPE, consiguientemente, fraccionaron la contratación.

La obra pública ejecutada NO EXISTE, pese a que se han adquirido materiales de construcción, los cuales han sido manejados y administrados con total descuido e irresponsabilidad de los involucrados, ya que desaparecieron y sólo quedan restos, conforme se demuestra a continuación:

DATOS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
<b>PROGRAMA OPERATIVO ANUAL</b>	<p>GESTIÓN 2009:  Apertura Programática: 11 00 29 00.  Monto Presupuestado: Bs. 19.935,63.  Organismo Financiador: Copart. Tributaria.</p> <p>GESTIÓN 2010:  Apertura Programática: 11 00 29 00.  Monto Presupuestado: Bs. 25.000,00.  Organismo Financiador: Copart. Tributaria.  TOTAL PRESUPUESTO: Bs. 44.935,63.</p>	La obra pública que debía ser ejecutada ha sido presupuestada y aprobada conforme a derecho por el Concejo Municipal, consiguientemente procedía la ejecución de la obra pública.
<b>MODALIDAD</b>	Contratación menor (Bs. 1 – 20.000)	Conforme al D.S. 0181 de 28 de junio de 2009, las obras públicas a ejecutarse y que fueren mayores a Bs. 20.001 deben ser ejecutadas bajo la modalidad de ANPE <sup>88</sup> , en este caso por requerimiento de propuestas.
<b>CONTRATO DE MANO DE OBRA</b>	Monto: Bs. 8.094,75. Inicio de obra: 28/12/2009. Plazo de Ejecución: 25 d. c. Fecha de Conclusión: 22/01/2010. Contratista: Paulino Tintaya Villegas.	El contrato contiene las cláusulas necesarias conforme a los modelos emitidos por el órgano rector <sup>89</sup> .

<sup>88</sup> Deberá entenderse por ANPE a “Apoyo Nacional a la Producción y Empleo”, según el D.S. 0181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

<sup>89</sup> El órgano rector que emite modelos de contrato estableciendo las cláusulas es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<b>AVANCE ECONÓMICO</b>	Monto de anticipo S/ cto.: Bs. 1.618,95. Adquisición de materiales: Bs. 19.935,63. Monto total ejecutado: Bs. 21.554,58.	Los montos reflejados en este cuadro han sido desembolsados a través de cheques.
<b>AVANCE FÍSICO</b>	Ítems ejecutados a la fecha: 0 %. Total ejecutado: 0 %.	Hasta la fecha no se tiene ningún porcentaje de avance físico.
<b>RESPALDO FOTOGRÁFICO</b>		<p>En las dos fotografías se evidencia que en el lugar no existe la construcción del alcantarillado, ya que se divisa el correr de las aguas servidas.</p> <p>En las dos fotografías se evidencia que los materiales de construcción que fueron adquiridos no fueron utilizados (1ro. Restos de fierro y 2do. Cemento pasmado).</p>
<b>PRESUNTO DAÑO</b>	Daño económico ocasionado al Estado <sup>90</sup> : Bs. 21.554,58.	

FUENTE: Elaboración propia en base al POA 2009 y 2010 del Gobierno Municipal de Sorata, perfil de proyecto concerniente a la obra en cuestión, contrato y demás documentos que respaldan el proceso de contratación.

### 3.2. Obra N° 2

#### “Construcción Alcantarillado Final Calle Illampu 100 Mts.”

Esta obra, al igual que la anterior NO EXISTE, debido a que no ha sido ejecutada, sin embargo se ha realizado desembolsos en la proporción señalada en el cuadro que sigue, limitándose únicamente al realizar el retiro de escombros sin ejecutar la obra propiamente dicha.

<sup>90</sup> El daño económico ocasionado al Estado es estimativo, toda vez que las responsabilidades se presumen a través de procesos de auditoría firmados por el Contralor General del Estado (dictamen), y se establecen en proceso judicial.

Si bien se ha tenido presupuestado durante la gestión 2009 con la denominación de “Construcción Alcantarillado Final Calle Illampu 100 Mts2.”, dentro el POA de la gestión 2010 se presupuesta con otro denominativo “Construcción de Alcantarillado con Bocas de Tormenta Calle Illampu” destinándose para el efecto la suma de Bs. 45.000.

Lo que llama la atención es que no se inserta como 2da. Fase, este hecho se presume que se debe a que los recursos asignados en el POA de la gestión 2009 no se justifica, entonces no les quedaba a los servidores públicos de entonces más que hacer aparentar como la ejecución de una nueva obra, misma que tampoco ha llegado a ejecutarse.

DATOS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
<b>PROGRAMA OPERATIVO ANUAL</b>	GESTIÓN 2009: Apertura Programática: 11 00 39 00. Monto Presupuestado: Bs. 80.000,00. Organismo Financiador: Copart. Tributaria. Recursos Propios (IRPPB)	La obra pública objeto de ejecución ha sido presupuestada y aprobada por el Concejo Municipal, consiguientemente procedía la ejecución de la obra pública.
<b>MODALIDAD</b>	Contratación menor (Bs. 1 – 20.000)	Conforme al D.S. 0181 de 28 de junio de 2009, las obras públicas a ejecutarse y que fueren mayores a Bs. 20.001 deben ser ejecutadas bajo la modalidad de ANPE, en este caso por requerimiento de propuestas.
<b>CONTRATOS</b>	1er. CONTRATO P/ MANO DE OBRA: Monto: Bs. 19.985,15. Inicio de obra: 21/07/2009. Plazo de Ejecución: 60 d. c. Fecha de Conclusión: 20/09/2009. Contratista: Constancio Mamani Mamani.  2do. CONTRATO P/ RETIRO DE ESCOMBROS: Monto: Bs. 9.975,00. Contratista: Bernabé Mamani Salto.	Los contratos contienen las cláusulas necesarias conforme a los modelos emitidos por el órgano rector.

	3er. CONTRATO P/ MOV. TIERRAS Y TRASLADO DE ESCOMBROS: Monto: Bs. 19.999,90. Contratista: Javier Ivan Vásquez Botello.	
<b>AVANCE ECONÓMICO</b>	Anticipo 1er. Contrato: Bs. 3.997,03. Pago 2do. Contrato: Bs. 9.975,00. Pago 3er. Contrato: Bs. 19.999,90. Adquisición de materiales: Bs. 19.307,00. Monto total ejecutado: Bs. 53.278,93.	Los montos reflejados en este cuadro han sido desembolsados.
<b>AVANCE FÍSICO</b>	Ítems ejecutados a la fecha: %. Total ejecutado: %.	Cabe señalar que no se puede señalar el porcentaje de avance físico debido a que sólo se hizo el retiro de escombros, la obra propiamente dicha no se ha construido (ver fotografías).
<b>RESPALDO FOTOGRÁFICO</b>		Conforme se podrá evidenciar de la observación de las fotografías, la obra en cuestión no ha sido ejecutada. A la fecha, las aguas servidas corren por el pastizal dando mal aspecto a la población y contaminando la salud de los ciudadanos además del medio ambiente.
<b>PRESUNTO DAÑO</b>	Daño ocasionado al Estado: Bs. 53.278,93.	

FUENTE: Elaboración propia en base al POA 2009 y 2010 del Gobierno Municipal de Sorata, perfil de proyecto concerniente a la obra, contrato y demás documentos respaldatorios.

### 3.3. Obra N° 3

#### “Construcción Baño Público en la Plaza Enrique Peñaranda (Ciudad Sorata)”

En relación a las anteriores, esta obra pública fue ejecutada parcialmente, encontrándose inconclusa hasta la fecha, ya que en la carpeta no existe el acta de entrega definitiva. Es más, actualmente el baño público no se encuentra habilitado y puesto a servicio de la población, sirviendo de

depósito para la Unidad de Almacenes del Gobierno Autónomo Municipal de Sorata, debido a que desde muchísimo tiempo atrás esos ambientes – ubicado en el edificio municipal – eran oficinas y por la inadecuada planificación de los profesionales del Departamento Técnico fueron utilizados para la construcción de baños.

Para su ejecución se ha efectuado la convocatoria pública a través de SICOES bajo la modalidad ANPE conforme establecen las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Posteriormente se suscribió el contrato por Bs. 70.011,80 y se procedió con el desembolso del anticipo, así como al pago de la primera y segunda planilla de avance.

Sobre el monto del contrato suscrito, a través de una orden de incremento emitida por el Oficial Mayor Técnico se le aumentó al contratista el 15% sobre el precio adjudicado, empero, la obra no fue concluida. Las autoridades que ingresaron tras la transición municipal no se ocuparon de terminar la obra y poner en funcionamiento los baños, prefieren ignorar y hasta hoy no han priorizado la conclusión destinando un monto de dinero en el POA de las siguientes gestiones para su conclusión.

DATOS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
<b>PROGRAMA OPERATIVO ANUAL</b>	<p>GESTIÓN 2009:</p> <p>Apertura Programática: 11 00 46 00.  Monto Presupuestado: Bs. 80.000,00.  Organismo Financiador: Copart. Tributaria (50%).  IRPPB (50%).  TOTAL PRESUPUESTO: Bs. 80.000,00.</p>	La obra pública ejecutada parcialmente ha sido presupuestada y aprobada por el Concejo Municipal, consiguientemente procedía la ejecución de la obra pública.
<b>MODALIDAD</b>	Apoyo Nacional de la Producción y Empleo (ANPE) De Bs. 20.001 – 200.000.	La modalidad bajo la cual fue ejecutado el proyecto fue aplicada en forma correcta conforme al D.S. 0181.
<b>CONTRATO DE OBRA</b>	<p>Monto: Bs. 70.011,80.  Inicio de obra: 25/06/2009.  Plazo de Ejecución: 68 d. c.  Fecha de Conclusión: 20/09/2009.  Contratista: Alberto Mamani Anaya.</p>	El contrato contiene las cláusulas necesarias conforme a los modelos emitidos por el órgano rector.
<b>AVANCE ECONÓMICO</b>	<p>Monto de anticipo S/ cto.: Bs. 14.002,36.  Adquisición de materiales: No corresponde.  1er. Informe de avance: Bs. 29.348,02.  Pago 2da. Planilla: Bs. 26.661,42.  Monto total ejecutado: Bs. 70.011,80.  Orden de incremento 15%: Bs. 10.851,83.</p>	Los montos reflejados en este cuadro, con excepción del 15% de incremento, han sido desembolsados.
<b>AVANCE FÍSICO</b>	<p>Ítems ejecutados a la fecha: 95 %.  Total ejecutado: 95 %.</p>	Si bien la obra ha sido ejecutada parcialmente, la misma no le significa utilidad a la población, ya que se encuentra inconclusa.
<b>RESPALDO FOTOGRÁFICO</b>		De la observación de las fotografías se evidencia que la obra quedó inconclusa, ya que no cuenta con puertas, instalación de agua potable, puesta de cielo raso y otros aspectos técnicos.
<b>PRESUNTO DAÑO</b>	Daño ocasionado al Estado: Consiste en la construcción de una obra inconclusa, no útil para la ciudad de Sorata pese a haber ejecutado económicamente el 100% de lo presupuestado y físicamente el 95%.	Altas posibilidades de generarse responsabilidad civil.

FUENTE: Elaboración propia en base al POA 2009 del Gobierno Municipal de Sorata, perfil de proyecto concerniente a la obra, contrato y demás documentos respaldatorios.

### **3.4. Obra N° 4**

#### **“Construcción de Enlosetado Radio Urbano Laripata 1ra. Fase”**

La construcción de la obra pública en cuestión inicialmente tuvo presupuesto en el POA de la gestión 2008 para la elaboración de consultoría “Proyecto a Diseño Final Enlosetado Radio Urbano Laripata” (Bs. 20.420,00), lo cual no se hizo, ya que en la misma gestión se tuvo presupuesto para su ejecución con el nombre de “Construcción de Enlosetado Radio Urbano Laripata 1ra. Fase” (Bs. 112.700,00), de los cuales se giraron la suma de Bs. 110.000 a favor del Presidente de la Junta de Vecinos de dicha localidad sin antes haber elaborado el perfil de proyecto o estudio y sin haber iniciado la construcción so pretexto de existir congelamiento de cuentas por las pugnas internas de la comuna.

Posteriormente, los mismos beneficiarios (pobladores de Laripata) ejecutaron la obra con conocimientos empíricos y sin asesoramiento técnico con la finalidad de justificar el monto desembolsado, sin embargo, lograron justificar un 50% del monto total, ya que conforme versan las declaraciones de los comunarios, se tenía presupuesto para enlosetar el 100% de la plaza principal del radio urbano Laripata.

Durante las siguientes gestiones (2009 y 2010) se insertó en el POA para completar la obra pero ya con el denominativo de “2da. Fase”, pese a ello no lograron ejecutar, de tal forma que hasta la fecha los pobladores tienen que conformarse con una obra de pequeña magnitud cuando el presupuesto daba para mucho más.

La Contraloría General del Estado ha efectuado la auditoría especial de ingresos y egresos por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2008 (aún sujeta a procedimiento de aclaración), en cuyo informe no se halla ningún indicio de responsabilidad referente a esta obra, toda vez que se basaron el aspecto formal y no efectuaron la verificación física de la obra.

DATOS	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES
<b>PROGRAMA OPERATIVO ANUAL</b>	GESTIÓN 2008: Apertura Programática: 17 00 28 00. Monto Presupuestado: Bs. 112.700,00. Organismo Financiador: Copart. Tributaria (50%). TOTAL PRESUPUESTO: Bs. 112.700,00.	La obra pública ejecutada parcialmente ha sido presupuestada y aprobada por el Concejo Municipal, consiguientemente procedía la ejecución de la obra pública.
<b>MODALIDAD</b>	No se estableció.	No se establece la contratación debido a que el dinero fue desembolsado sin existir documentación.
<b>CONTRATO DE OBRA</b>	No existe el contrato suscrito con el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata, sólo un pequeño perfil de proyecto efectuado con posterioridad al desembolso.	
<b>AVANCE ECONÓMICO</b>	Monto desembolsado: Bs. 110.000,00.	El monto reflejado en este cuadro ha sido desembolsado a favor de Segundino Colque Parada en fecha 06/11/08.
<b>AVANCE FÍSICO</b>	Ítems ejecutados a la fecha: 50 %. Total ejecutado: 50 %.	La obra ejecutada parcialmente cuenta con un pequeño informe técnico que señala un avance del 100%, sin embargo, el avance efectivo es del 50%.
<b>RESPALDO FOTOGRÁFICO</b>		Se observa que el enlosetado del radio urbano fue ejecutada parcialmente, toda vez que la parte superior de la plaza aún es vía de tierra.
<b>RESPONSABILIDAD</b>	Daño ocasionado al Estado: A determinarse previa valoración de la magnitud ejecutada y el porcentaje físico no ejecutado.	El daño no se puede determinar con exactitud.

FUENTE: Elaboración propia en base al POA 2009 del Gobierno Municipal de Sorata, perfil de proyecto concerniente a la obra, contrato y demás documentos respaldatorios.

#### **4. Estudios a diseño final no empleadas para la construcción de la obra pública**

Los estudios a diseño final constituyen la base para la ejecución de una obra pública, ya que en ella se contemplan los parámetros de la obra ya sea relativo a la dimensión, impacto, cantidad, calidad, etc.

Ahora bien, el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata ha tropezado con varios casos cuyo problema fundamental radica en realizar la contratación de servicios de consultoría para la elaboración de estudios a diseño final, pero que en el momento de ejecutar la obra no se ha tomado en cuenta.

Tomamos como muestra de entre varios el siguiente servicio de consultoría: "ESTUDIO A DISEÑO FINAL SISTEMA DE MICRORIEGO CHUCHULAYA" que contaba con un presupuesto de Bs. 20.000 financiado con recursos de Coparticipación Tributaria<sup>91</sup>, se ha efectuado la contratación y la empresa consultora ha entregado el estudio como tal.

Cabe señalar que por el transcurso del tiempo el estudio a diseño final sufrió desactualizaciones ameritando realizar nuevos cómputos y actualización de datos, motivo por el cual la ONG<sup>92</sup> que ejecutó la obra no tomó en cuenta el trabajo de consultoría.

---

<sup>91</sup> Programa Operativo Anual de la gestión 2008 del Gobierno Municipal de Sorata.

<sup>92</sup> La construcción del sistema de microriego fue ejecutada por la Organización No Gubernamental "MISIÓN ALIANZA NORUEGA EN BOLIVIA (MAN-B)".

Por consiguiente, se denota el gasto de Bs. 20.000 que el Gobierno Municipal de Sorata ha desembolsado para la merituada consultoría, concluyéndose que los gastos erogados causan indirectamente daño económico al Estado.

## **5.La Contraloría General del Estado y los procesos de auditoría efectuada al Gobierno Municipal de Sorata**

La Contraloría General del Estado a través de la Gerencia de Auditoría de la Subcontraloría de Auditoría Externa de Autonomías Constitucionales, ha efectuado la auditoría especial de ingresos y egresos en el Gobierno Municipal de Sorata.

Asimismo, el Gobierno Municipal de Sorata en cumplimiento de las normas legales vigentes que rigen el control, ha efectuado la contratación para el servicio de auditoría que es la acumulación y examen sistemático y objetivo de evidencia, con el propósito de lograr la expresión de una opinión independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, y obligaciones contractuales y establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

Las auditorías efectuadas al Gobierno Municipal de Sorata durante el quinquenio (2005-2010) son las siguientes:

Nº	TIPO DE AUDITORÍA	ENTIDAD AUDITORA	GESTIONES	Nº INFORME
1	Especial de Ingresos y Egresos	Quality Audit Consultores S.R.L.	01/2006 – 07/2006	-----
2	Especial de Ingresos y Egresos	Quality Audit Consultores S.R.L.	08/2006 – 12/2006	-----
3	Especial de Ingresos y Egresos	SOCIMEX M&A S.R.L.	01/2007 – 12/2007	INF/FIN/AUD/GES T- 2007/GMS/002/20 08

4	Especial de Egresos	Contraloría General del Estado	2006 - 2008	GX/EP10/S09 R1
5	Especial de Egresos	Contraloría General del Estado	2006 - 2008	GX/EP10/S09 R2

*FUENTE: Elaboración propia con sustento de los informes de auditoría efectuadas al Gobierno Municipal de Sorata por las gestiones señaladas en el cuadro.*

Como se podrá observar en el cuadro que antecede, ni la Contraloría General del Estado, ni el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata<sup>93</sup> han efectuado la AUDITORÍA TÉCNICA, empero, en ese tiempo se han ejecutado varias obras y ninguna de ellas ha sido sometida a un control técnico como tal, en la que sobresalgan los profesionales del ramo, es decir, ingenieros, arquitectos, topógrafos, etc.

### **5.1. La insuficiencia de la Auditoría Especial de Ingresos y Egresos como control en la ejecución de la obra pública**

De la revisión minuciosa de los informes de Auditoría Especial de Ingresos y Egresos se establece que el objetivo es la de emitir una opinión independiente sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al uso y destino de los recursos de la Municipalidad, así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales, para cuyo efecto se toma en cuenta únicamente los aspectos contables y financieros<sup>94</sup> (formales) relativos a:

- ✓ Obtención de extractos bancarios.
- ✓ Obtención de fotocopias legalizadas de cheques.
- ✓ Identificación de beneficiarios.
- ✓ Identificación de responsables por la autorización de los desembolsos.

---

<sup>93</sup> Los Gobiernos Municipales están facultados a realizar procesos de contratación para la firma o servicios profesionales de Auditoría con sujeción al Reglamento de la Contraloría General del Estado, así lo establece el Art. 74 del D.S. 0181 – Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

<sup>94</sup> Metodología aplicada por la Contraloría General del Estado en los procesos de auditoría.

- ✓ Emisión de notas de confirmación de saldos y requerimiento de información sobre el destino y uso de los recursos públicos.
- ✓ Verificación de comprobantes de contabilidad y la documentación respaldatoria.

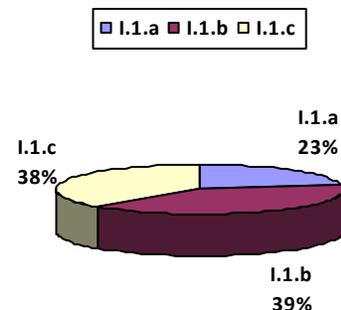
En ningún momento se establece como objetivo o metodología la VERIFICACIÓN FÍSICA DE LA OBRA PÚBLICA CONSTRUIDA<sup>95</sup>, mucho menos el examen técnico y objetivo, en consecuencia, los auditores ignoran de la existencia o de la forma de su ejecución de una obra pública. En consecuencia, la auditoría especial de ingresos y egresos es insuficiente para establecer responsabilidad que emergen de la ejecución de obras.

## 6. Vaciado de datos

### 6.1. Encuesta realizada a los habitantes del Municipio de Sorata

#### I.1 Edad

I.1	Nº	%
I.1.a	45	23
I.1.b	80	39
I.1.c	75	38
Total	200	100



La encuesta fue realizada a personas mayores a 18 años, ya que ellos son quienes participan y deciden en la elaboración de planes y políticas públicas. El mayor porcentaje (39%) de personas encuestadas se halla

<sup>95</sup> Por referencia doctrinal corresponde a la Auditoría Técnica a la Obra Pública (Ver antecedentes teórico conceptuales).

comprendido entre 26 a 35 años; luego con un 38% le sigue las personas de 36 en adelante. El mínimo de encuestados fueron las personas de 18 a 25 años.

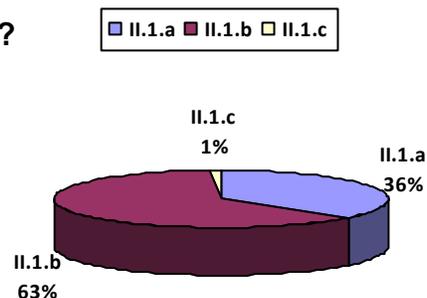
## I.2 Lugar de la encuesta

Se ha efectuado en la jurisdicción territorial del Gobierno Autónomo Municipal de Sorata, que comprende 11 cantones (hoy Distritos Municipales): Sorata, Ilabaya, Chuchulaya, Laripata, Millipaya, Obispo Bosque, Yani, Lijhuata, Ancona, Itulaya y Chiñijo.

## II. DATOS GENERALES

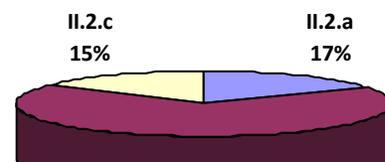
### II.1 ¿Está usted conforme con las obras públicas construidas por el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata?

II.1	Nº	%
II.1.a	72	36
II.1.b	126	63
II.1.c	2	1
Total	200	100



Del total de las personas encuestadas, el 63% manifiestan su disconformidad con las obras públicas construidas hasta la fecha, solamente un 36% se halla conforme y el 1% no sabe o no responde; de lo cual se deduce que el colectivo social no se encuentra del todo satisfecho con las obras ejecutadas en respuesta a sus demandas.

### II.2 ¿El Gobierno Autónomo Municipal ejecuta las obras públicas conforme a los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final?

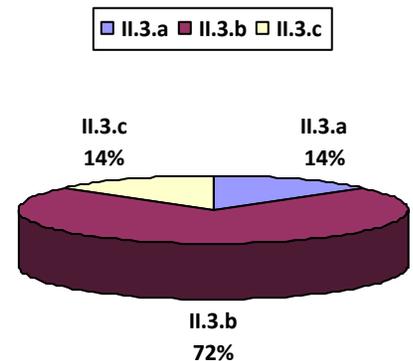


II.2	Nº	%
II.2.a	34	17
II.2.b	136	68
II.2.c	30	15
Total	200	100

Un 68% del total de los encuestados señalan que el Gobierno Municipal no ejecuta las obras conforme a los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final. El 17% señala que sí y un 15% no sabe o no responde debido a que los documentos de las obras no son del todo socializadas, toda vez que las autoridades manejan con discreción y poca transparencia.

**II.3 ¿Las obras públicas se hallan construidas con materiales de buena calidad y de la cantidad indicada en los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final?**

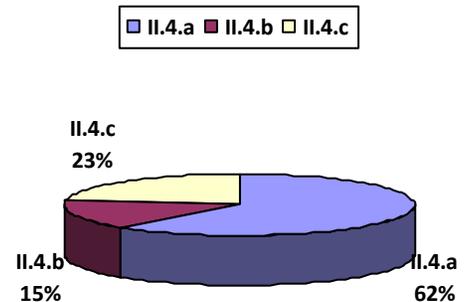
II.3	Nº	%
II.3.a	28	14
II.3.b	144	72
II.3.c	28	14
Total	200	100



Referente a la cantidad y calidad de los materiales con que se construye la obra pública, el 72% de los encuestados señalan que son de mala calidad y que no emplean la cantidad que previamente se encuentra establecida. El 14% responde que si guarda similitud con los estudios de pre inversión y un porcentaje similar no sabe o no responde.

## II.4 ¿Considera que hay corrupción en la ejecución de las obras públicas?

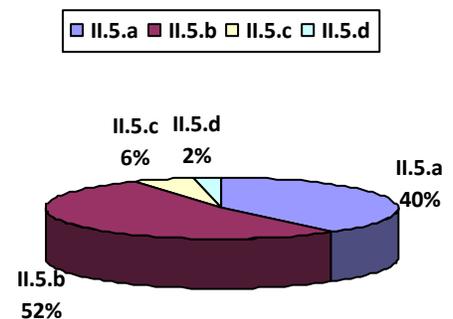
II.4	Nº	%
II.4.a	124	62
II.4.b	30	15
II.4.c	46	23
Total	200	100



El tema de la corrupción merece un trato singular y cuidadoso, en ese contexto el 62% de las personas encuestadas responden que evidentemente existe corrupción en la ejecución de una obra pública, el 15% niega la existencia del mal social y finalmente el 23% no sabe o no responde por criterios de discrecionalidad.

## II.5 (Si su respuesta fue afirmativa, por favor responda ¿por qué?)

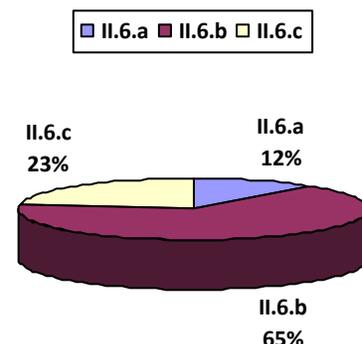
II.5	Nº	%
II.5.a	49	40
II.5.b	65	52
II.5.c	7	6
II.5.d	3	2
Total	124	100



Del total de las personas encuestadas que respondieron afirmativamente la pregunta anterior, el 52% señala que no llegan a emplear el 100% de la cantidad de materiales adquiridos para una determinada obra. El 40% manifiesta que teniendo que construir con materiales de buena calidad, la construyen con las de baja calidad. Luego, el 6% señala que emplean materiales de construcción ya echados a perder y finalmente el 2% responde que simplemente la gente afirma que hay corrupción en la construcción de una obra.

**II.6 ¿Las obras públicas ejecutadas por el Gobierno Municipal se someten a la auditoría técnica?**

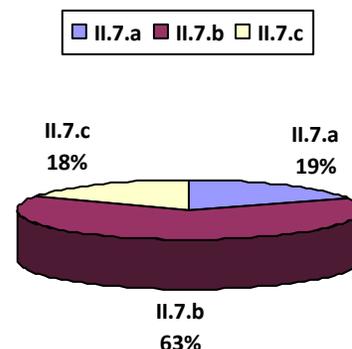
II.6	Nº	%
II.6.a	23	12
II.6.b	132	65
II.6.c	45	23
Total	200	100



Se tiene como resultado que el 65% de la población encuestada responde señalando que las obras públicas no se someten a una auditoría técnica. En cambio, un reducido número equivalente al 12% manifiesta que sí se someten a auditoría; sin embargo, el 23% no sabe o no responde por el escaso conocimiento que se tiene respecto a la existencia de la auditoría técnica.

**II.7 El Gobierno Municipal actual, ¿dio continuidad a la ejecución de las obras que a la fecha de transición municipal quedaron pendientes?**

II.7	Nº	%
II.7.a	38	19
II.7.b	127	63
II.7.c	35	18
Total	200	100

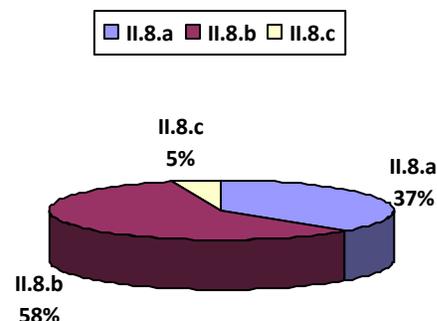


Conforme se evidencia de los resultados, se tiene que el 63% del total de los encuestados señalan que las obras que a la fecha de transición quedaron pendientes no son concluidas en la gestión de las nuevas

autoridades. Contrariamente, el 19% responde que sí se da continuidad a las obras. Finalmente el 18% no sabe o no sencillamente no responde.

### II.8 (Si su respuesta fue negativa, por favor responda ¿por qué?)

II.8	Nº	%
II.8.a	46	37
II.8.b	72	58
II.8.c	6	5
Total	124	100



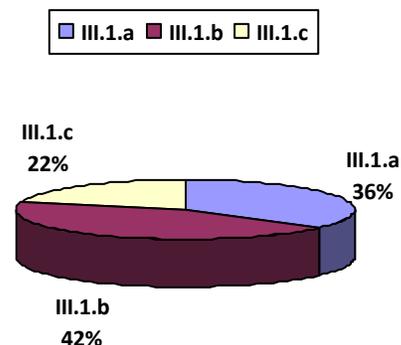
La mayoría de los encuestados, equivalente al 58%, responden manifestando que las nuevas autoridades ediles no dan continuidad a la obra pública debido a que el remanente (saldo) desaparece del POA so pretexto de que la gestión anterior ejecutó todo el dinero.

Un 37% afirma que los saldos presupuestarios se destinan a otras obras. En cambio, el 5% de las personas encuestadas señalan que se debe a la mala ejecución de la obra, toda vez que no está garantizada la construcción como para darle continuidad.

## III. DATOS LEGALES

### III.1 ¿Son suficientes las disposiciones contenidas en la Ley N° 1178 (SAFCO) y sus reglamentaciones para efectuar el control posterior a la calidad de obras públicas?

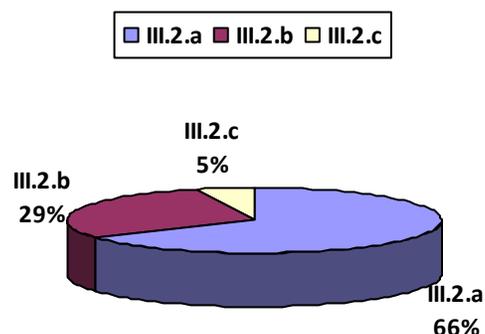
III.1	Nº	%
III.1.a	71	36
III.1.b	86	42
III.1.c	43	22
Total	124	100



El 42% de la población encuestada hace resaltar la insuficiencia de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales por ser ésta genérica, asimismo, que en las reglamentaciones no existe la auditoría técnica como tal. En cambio, el 36% apuesta por la suficiencia de la ley. Finalmente, el 22% no sabe o no responde.

**III.2 ¿Si existe una norma jurídica (Ley, D.S., reglamentos, etc.) que obligue implementar la auditoría técnica a la obra pública, mejoraría la calidad de las obras y reduciría la corrupción?**

III.2	Nº	%
III.2.a	71	132
III.2.b	86	58
III.2.c	43	10
Total	124	100



No le quepa ninguna duda al 66% de las personas encuestadas que si se establece una norma jurídica que obligue realizar la auditoría técnica a la obra pública mejorar la calidad de la misma y mermaría la corrupción. En sentido contrario, niega tal posibilidad el 29%. Y el 5% no sabe o no responde.

## 7. Análisis e Interpretación Integral de Resultados

Tras haber expuesto y demostrado la calidad de las obras públicas ejecutadas por el Gobierno Autónomo Municipal de Sorata y no sometidas a proceso de auditoría técnica; la insuficiencia de la Auditoría Especial de Ingresos y Egresos, así como el análisis descriptivo e individual de las preguntas de la

encuesta efectuada a los habitantes del Municipio de Sorata, corresponde analizar en forma conjunta e identificar con precisión la problemática.

Las obras ejecutadas por la entidad presentan muchas falencias que de ser sometidas a proceso de auditoría con seguridad emergen responsabilidades para los servidores públicos de ese entonces. Basta demostrar la inexistencia de muchas obras, otras ejecutadas parcialmente y finalmente obras ejecutadas sin perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final para reflejar la magnitud del daño económico ocasionado al Estado.

Máxime cuando la población consciente de todo ese contexto, demuestra su disconformidad, resalta la insatisfacción a sus demandas presentadas en forma colectiva, reclama por la inoperancia de las autoridades que pareciera no importarles retribuir con obras de buena calidad con son de contraprestación por los tributos que paga cada ciudadano a favor de la comuna y a favor del Estado que efectúa el traspaso de fondos.

La Contraloría General del Estado evidente que no ha efectuado ningún proceso de auditoría técnica al Gobierno Municipal de Sorata, habiendo simplemente realizado la auditoría especial de ingresos y egresos que es insuficiente para establecer responsabilidades emergentes de la ejecución de una obra pública, ya que ésta merece tratamiento distinto y es la que necesita mayor compromiso e inversión del erario público.

La población reclama ser beneficiada con obras públicas garantizadas, para cuyo efecto apuesta a que la existencia una norma jurídica (ley, decreto supremo, reglamentos, etc.) que obligue a los Gobiernos Municipales implementar la auditoría técnica a las obras construidas reduciría el daño económico ocasionado al Estado, ya que la Ley N° 1178 por su carácter general

es insuficiente como medio de control, cuyas reglamentaciones no rigen de ninguna forma la auditoría técnica propiamente dicha.

De la entrevista efectuada al Ing. Martín Beltrán Rocha, quien es Gerente de Evaluación de Inversión Pública de la Contraloría General del Estado<sup>96</sup> se evidencia que no existe la auditoría técnica propiamente dicha<sup>97</sup>, manifiesta que existen por un lado las auditorías especiales y por otro lado las auditorías de proyectos de inversión pública de tipo preventiva, como resultado salen recomendaciones para mejorar las operaciones de las entidades, mientras que en la auditoría especial se realiza la verificación del cumplimiento de obligaciones contractuales y disposiciones legales; si existen denuncias, la misma se analiza, para luego establecer si son relevantes y si se trata de temas importantes se las prioriza en la Programación Anual de Operaciones.

Descarta cualquier posibilidad de efectuar la auditoría técnica a las obras públicas arguyendo que la Contraloría cuenta con un mayor número de auditores financieros y no así de ingenieros y demás profesionales del ramo.

## 8. Comprobación de la Hipótesis

Después de obtener los resultados ya detalladamente expuestos, se llegó a comprobar que:

Conforme se ha formulado la hipótesis, **ES CIERTO Y EVIDENTE QUE NO EXISTE UNA NORMATIVA JURÍDICA PARA LA AUDITORÍA TÉCNICA EN**

---

<sup>96</sup> Dependiente de la Sub contraloría de Servicios Técnicos, es la Unidad Especializada en realizar el control referido a proyectos de Inversión Pública relacionados con capital físico. Por el momento en su integridad son Ingenieros Civiles con experiencia en construcción de obras.

<sup>97</sup> Así señaló una vez formulada la pregunta N° 4 de la entrevista adjunta al presente trabajo de investigación (ver anexos).

**LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**, razón por la cual los Gobiernos Municipales no convocan en forma obligatoria para la contratación de servicios profesionales de auditoría técnica, mucho menos la Contraloría General del Estado efectúa ese tipo de auditorías, de tal forma que las obras públicas muchas veces no son ejecutadas cuyas responsabilidades no se establecen ya que en el proceso de auditoría especial de ingresos y egresos se ignora la verificación física de los mismos así como el examen objetivo de carácter técnico; y si son construidas están hechas fuera del margen establecido en los perfiles de proyectos y/o estudios a diseño final, **EN CONSECUENCIA, ESTOS HECHOS DAN LUGAR A QUE SE OCASIONE DAÑO ECONÓMICO AL ESTADO.**

Por tanto, es imprescindible contar con una norma jurídica que obligue efectuar la auditoría técnica, con la cual se lograría satisfacer a la colectividad con obras públicas de calidad, contrarrestando daños económicos erogados por el Tesoro General de la Nación y demás organismos financiadores de carácter estatal.

## CONCLUSIONES

Tras haberse efectuado minuciosamente la investigación, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- Desde mucho antes de la conquista española, durante la época republicana hasta nuestros días, históricamente se establece que no ha existido una norma jurídica que obligue implementar los procesos de auditoría técnica a la obra pública, habiéndose limitado el control fiscal a aspectos formales relativos a la contabilidad, estados financieros y a todo tipo de documentación que refleje el flujo monetario del erario público.
- La construcción de una obra pública amerita obligatoriamente la realización de una auditoría técnica, ya que ésta se constituye en el examen técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras de proyectos de inversión, cuyo objetivo primordial es la de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los procesos licitatorios, de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad, así como del cabal cumplimiento en la ejecución física de la obra.
- Actualmente la mayoría de las obras públicas ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Municipales no se someten al proceso de auditoría técnica a falta de una norma jurídica que obligue su implementación, siendo construidas fuera del margen establecido en el perfil de proyecto y/o estudio a diseño final, dando lugar a obras fantasmas o en su defecto a construcciones mal ejecutadas, cuya revisión técnica daría lugar a responsabilidades por ocasionar daños económicos al Estado.

- Nuestra economía jurídica es paupérrima cuando se trata de seleccionar normas relativas a la ejecución de obras públicas y su cabal cumplimiento en cuanto a la calidad de construcción frente a los perfiles de proyecto y/o estudios a diseño final.
  
- La Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, establece el sistema de Control Gubernamental integrado por el control interno y el control externo posterior, haciendo alusión a las auditorías, empero, su carácter general hace que en ella no se encuentre estipulada la Auditoría Técnica a obras públicas ejecutadas por las entidades del sector público, siendo en consecuencia insuficiente al dejar su regulación a la reglamentación respectiva.
  
- La única norma jurídica que regula las contrataciones en la que se incluye la obra pública es el D.S. N° 0181 emitida durante la gestión del actual gobierno, y en cuanto al control externo posterior se tiene al D.S. N° 23215 de Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General del Estado (antes República), en la que se refiere únicamente a aspectos contables y financieros, y no así a la auditoría técnica propiamente dicha.
  
- Se hace imprescindible contar con una normativa jurídica específica que obligue a los Gobiernos Autónomos Municipales y la misma Contraloría General del Estado realizar la auditoría técnica a las obras públicas otorgándole seguridad a la sociedad en la inversión de recursos económicos como contraprestación por los tributos fiscales.

## **RECOMENDACIONES**

Se recomienda proponer la emisión de una normativa jurídica (con preferencia una Ley) exclusivamente para las OBRAS PÚBLICAS ejecutadas por las entidades del sector público, encontrándose entre ellas lógicamente los Gobiernos Autónomos Municipales, en la que se regule desde la fase de inicio del proceso de contratación, su forma de ejecución hasta el control o autoría técnica propiamente dicha, es decir, la fase de pre inversión (consultoría), ejecución y control.

Con ello se habrá apartado de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (D.S. 0181), que continuará regulando los procesos de contratación de bienes y servicios y no así las obras públicas debido a que merecen la aplicación de otros procedimientos.

# **ANTEPROYECTO**

**DECRETO SUPREMO N° \_\_\_\_\_  
DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2013.**

**EVO MORALES AYMA  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

## **CONSIDERANDO:**

Que, la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales promulgada en 20 de julio de 1990, regula los Sistemas de Administración y Control de los Recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública;

Que, el D.S. 23215 aprueba el Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República (hoy Estado) para que ésta entidad como órgano rector del Sistema de Control Gubernamental integrado por el Control Interno y Externo Posterior adecúe su organización y funcionamiento a las normas básicas y procedimientos establecidos en la Ley N° 1178 que permita ejecutar sus sistemas de control gubernamental en forma eficaz para responder a los requerimientos de un Estado moderno.

Que, el artículo décimo tercero y décimo quinto establecen uno o más de los procedimientos e instrumentos de examen o revisión posterior, no contemplándose entre ellas al examen objetivo y técnico de la obra pública ejecutada por las entidades del Sector Público.

Que, en virtud a un mínimo principio de control y transparencia corresponde incluir la auditoría técnica consistente en el examen técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras de proyectos de inversión, con el objeto de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los procesos licitatorios y de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad.

## **EN CONSEJO DE MINISTROS,**

### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se modifican los Artículos décimo tercero y décimo quinto del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General del Estado aprobado mediante Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992, los cuales quedarán redactados de la siguiente manera:

*“Artículo Décimo Tercero.-* La auditoría interna comprende los procedimientos de control posterior establecidos y aplicados por una unidad especializada de cada entidad para evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración e información gerencial y de los instrumentos de control interno incorporados en ellos, examinar los registros y estados financieros para determinar su pertinencia y confiabilidad, y analizar los resultados y eficiencia de las operaciones realizadas; y tratándose de obras públicas, examen de laboratorio, técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras públicas, con el objeto de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los términos de referencia establecidos en los Documentos Base de Contratación, Perfiles de Proyecto, Estudios a Diseño Final, y de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia,

economía, eficacia y legalidad y, si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

*Artículo décimo quinto.-* El Sistema de Control Gubernamental Externo Posterior comprende los siguientes instrumentos: el análisis de sistemas operativos, de administración, información y de las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en ellos; la evaluación del trabajo de la unidad de auditoría interna, la auditoría externa de registros contables y operativos o de estados financieros; la evaluación de inversiones y contratos o de los resultados de economía y eficiencia de las operaciones; el análisis legal de los resultados presentados en los informes de auditoría interna y externa; y tratándose de obras públicas, examen de laboratorio, técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras públicas, con el objeto de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los términos de referencia establecidos en los Documentos Base de Contratación, Perfiles de Proyecto, Estudios a Diseño Final, y de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad y, si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública. Los anteriores instrumentos son aplicados por la Contraloría General de la República, por las unidades de auditoría interna de las entidades que ejercen tuición, y excepto el análisis legal, por los profesionales o firmas de auditoría o consultoría especializada contratadas por la Contraloría o las entidades públicas en apoyo a las atribuciones de control externo posterior”.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se autoriza el Órgano Rector de Auditorías elaborar y aprobar la Reglamentación mediante Resolución Administrativa para la implementación de la Auditoría Técnica a las Obras Públicas ejecutadas por las entidades del sector público.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

El Contralor General, en Despacho de la Contraloría General del Estado, queda encargado de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno en la ciudad de La Paz, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ del año dos mil trece.

# INCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA TÉCNICA EN LAS NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Normas de Auditoría Técnica a las Obras Públicas ejecutadas por los  
Gobiernos Autónomos Municipales en Bolivia  
Norma Básica  
Código NE/CE-019

## DISPOSICIONES GENERALES

**Propósito.-** El presente documento contiene un conjunto de normas y aclaraciones que permiten asegurar la uniformidad y calidad de la auditoría gubernamental en Bolivia.

**Aplicación.-** Estas normas son de aplicación obligatoria en la práctica de la auditoría realizada en las municipalidades señaladas como entidad pública en el artículo 3 de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales, promulgada el 20 de julio de 1990, por los auditores gubernamentales de las siguientes organizaciones de auditoría:

- Contraloría General del Estado;
- Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas; y
- Profesionales independientes o firmas de auditoría.

Cuando cualquiera de los miembros de las organizaciones mencionadas ejecuta tareas de auditoría en el sector público, se los denomina auditores gubernamentales, para efectos de la aplicación de estas Normas.

**Auditoría.-** Es la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y los criterios establecidos.

**Consideraciones básicas.-** Los servidores públicos deben rendir cuenta de su gestión a la sociedad. En este sentido, los servidores públicos, los legisladores y los ciudadanos en general desean y necesitan saber, no sólo si los recursos públicos han sido administrados correctamente y de conformidad con el ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, sino también de la forma y resultado de su aplicación, en términos de eficacia, eficiencia, economía y efectividad.

El presente documento contribuye al cumplimiento de la obligación que tienen los servidores públicos de responder por su gestión. Incluye conceptos y áreas de auditoría que son vitales para los objetivos de confiabilidad de la información.

Los servidores públicos y otros a los que se les ha confiado la administración de los recursos públicos, deben:

- a) Emplear estos recursos con eficacia, eficiencia, economía y efectividad.
- b) Cumplir con el ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, implantando sistemas adecuados para promover y lograr su cumplimiento.
- c) Establecer y mantener controles efectivos para garantizar la consecución de las metas y objetivos correspondientes, promover la eficiencia de sus operaciones, salvaguardar los recursos contra irregularidades, fraudes y errores, y emitir información operativa y financiera útil, oportuna y confiable.

Los informes de auditoría gubernamental son importantes elementos de control y responsabilidad pública y otorgan credibilidad a la información generada por los sistemas correspondientes de las entidades públicas, ya que reflejan objetivamente el resultado de las evidencias acumuladas y evaluadas durante la auditoría.

**Definiciones.-** Las definiciones presentadas en la Ley N° 1178 y sus reglamentos deben considerarse en la interpretación y aplicación de estas Normas.

**Vacíos técnicos.-** Si durante el desarrollo de la auditoría gubernamental surgiesen aspectos no contemplados en esta Norma, deberá efectuarse una consulta escrita al Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental.

**Ejercicio de la auditoría.-** Para la aplicación de las presentes Normas, en lo que corresponda, necesariamente deberán tomarse en cuenta las Normas Generales de Auditoría Gubernamental 210.

**Auditoría Técnica a la Obra Pública.-** Es el examen de laboratorio, técnico, objetivo, independiente, sistemático y selectivo del proceso integral de ejecución de obras públicas, con el objeto de emitir un juicio de valor sobre el cumplimiento de los términos de referencia establecidos en los Documentos Base de Contratación, Perfiles de Proyecto, Estudios a Diseño Final, y de los contratos celebrados por las entidades, bajo los criterios de eficiencia, economía, eficacia y legalidad y, si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública.

El establecimiento de indicios de responsabilidad por la función pública, no es un fin u objetivo de la auditoría, sino el resultado de la misma.

**Contratación de servicios de auditoría.-** Es importante aplicar políticas y procedimientos idóneos para la adjudicación y contratación de servicios de auditoría y supervisar que las mismas se realicen de acuerdo a las condiciones pactadas conforme establece el Reglamento emitido por la Contraloría General del Estado.

**Registro de firmas y profesionales independientes de auditoría externa.**- Para prestar servicios de auditoría en las municipalidades, los profesionales independientes y las firmas de auditoría externa, deben inscribirse en el Registro que está a cargo de la Contraloría General del Estado. Al respecto, el proceso de inscripción debe sujetarse al Reglamento que el Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental emita a tal efecto.

## **280 NORMAS DE AUDITORÍA TÉCNICA A LA OBRA PÚBLICA**

### **281 Planificación**

01. La primera norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***La auditoría debe planificarse de tal forma que los objetivos del examen sean alcanzados eficientemente.***

02. En la planificación de la auditoría deben definirse claramente el objetivo, el objeto, la metodología y el alcance del examen.

03. El auditor a criterio propio debe definir cuáles son los procedimientos que deban aplicarse con base en la eficiencia del control interno establecido en la dependencia a auditar, para lograr el análisis de hechos y circunstancias que permitan fundamentar opiniones que conlleven a mejorar el manejo de la función.

04. Por la importancia y características específicas de las obras públicas, es necesario que el auditor tenga pleno conocimiento de los elementos normativos y técnicos básicos para poder llevar a cabo revisiones a las obras con estricto apego a las disposiciones relativas al gasto público.

05. Como resultado del proceso de planificación de la auditoría, se debe elaborar el Memorandum de Planificación de Auditoría, debidamente respaldado.

## **282 Supervisión**

01. La segunda norma de la auditoría técnica a la obra pública es:  
***Personal competente debe supervisar sistemática y oportunamente el trabajo realizado por los profesionales que conformen el equipo de auditoría.***
02. La supervisión incluye dirigir los esfuerzos del equipo de auditoría hacia la consecución de los objetivos de auditoría.
03. La actividad de supervisión incluye: instruir al equipo de auditoría; informarse de los problemas significativos; revisar el trabajo realizado; ayudar a resolver problemas técnicos y administrativos; y asistir y entrenar oportunamente al equipo de auditoría.
04. Se debe proporcionar orientación sobre la ejecución del examen y el logro de los objetivos de auditoría, para garantizar razonablemente que el personal entienda en forma clara el trabajo a realizar.
05. Debe quedar evidencia de la supervisión en los papeles de trabajo.
06. La supervisión del trabajo puede variar dependiendo de la complejidad del trabajo o de la experiencia del personal.
07. La supervisión debe asegurar que la evidencia obtenida sea suficiente y competente.
08. La supervisión debe detectar debilidades en la competencia del personal asignado, a efectos de proponer a la instancia correspondiente, la elaboración de programas de entrenamiento efectivo

### **283 Reconocimiento de la obra pública**

01. La tercera norma de la auditoría técnica a la obra pública:

***El auditor deberá realizar obligatoriamente el reconocimiento de la obra pública ejecutada por la municipalidad auditada.***

02. Deberá tener un conocimiento previo sobre las obras que se van a auditar, el lugar en que se ubican y el programa de inversión al que corresponden; asimismo, la existencia de políticas, reglamentos y normas internas de la dependencia que regulen la actuación del personal responsable de la ejecución de la obra.

03. Luego debe solicitar una visita de reconocimiento físico de las obras, previo a la revisión documental, con la finalidad de identificar y reconocer aspectos específicos de las obras que permitan al auditor, en su momento, realizar una revisión documental más eficiente.

### **284 Recopilación de la documentación**

01. La cuarta norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***Debe recopilar toda la documentación producida durante la ejecución de la obra pública.***

02. El auditor como procedimiento de su revisión, de acuerdo con el tipo de recurso financiero y la modalidad de ejecución de la obra a auditar, proceda a recopilar en la entidad ejecutora los expedientes técnicos que contendrán los elementos documentales necesarios para el cumplimiento de la actividad encomendada. Por ejemplo: presupuesto inserto en el POA; especificaciones técnicas de la obra; información básica de la obra (DBC); contrato, bitácora de la obra, etc.

### **285 Análisis de la documentación en gabinete**

01. La quinta norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***Analizar en gabinete toda la documentación recopilada.***

02. La verificación en gabinete, se constituye por las distintas actividades que el auditor realiza al revisar y analizar toda la documentación relativa a la obra, lo que le auxiliará a determinar la parte de la obra susceptible de verificar físicamente, así como la que no lo es; realizar las operaciones aritméticas para obtener volúmenes de obra reales ya sea a través de generadores, proyectos y datos obtenidos en campo; permitiéndole realizar comparaciones entre volúmenes reales y estimados, así como determinar sus observaciones o irregularidades.

03. Toda la documentación que el auditor vaya analizando en el transcurso de la auditoría, la deberá integrar en un expediente, el cual servirá de soporte documental al informe de auditoría que tendrá que formular al finalizar su revisión.

### **286 Verificación Física de la Obra**

01. La sexta norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***El auditor debe forzosamente realizar la verificación física de la obra pública ejecutada por la municipalidad auditada***

02. El auditor una vez analizada toda la documentación retome las estimaciones por ser éstas el punto medular de la revisión en gabinete, elaborando el concentrado de volúmenes de obra estimados con el objeto de seleccionar los conceptos de obra que verificará en campo.

03. Para elaborar el concentrado de volúmenes de obra, de cada una de las estimaciones realice el vaciado en un renglón por cada concepto contemplado en el catálogo, especificando las cantidades autorizadas en

todas las estimaciones, haciendo la suma y obteniendo el total de lo estimado por cada uno de los conceptos.

04. De la revisión de las estimaciones y el concentrado de las mismas identifique los conceptos y costos susceptibles de verificar, de éstos seleccione los conceptos más representativos a un porcentaje significativo del costo de la obra, para verificarlos físicamente en campo.
05. Una vez identificada la muestra a revisar determine el alcance de sus pruebas y la naturaleza de éstas, ya sea verificable en gabinete, en la obra, así como aquellas que requieran pruebas de laboratorio y apoyos documentales.
06. Proceda a cuantificar la obra conforme a la unidad de medida y precios unitarios contenidos en el catálogo de conceptos y conforme a los trabajos ejecutados.
07. Realice la medición o cuantificación en la obra de los conceptos determinados como verificables.
08. Realice los levantamientos topográficos, de longitud, altitud, volumen o cantidad que le permitan obtener las cantidades reales de la obra ejecutada elaborando el generador correspondiente.
09. Verifique las pruebas de control de calidad realizadas por un laboratorio respecto a los materiales, lo que le permitirá comprobar algunas especificaciones, tales como: resistencia de los materiales, compactación de rellenos, composición, etc.
10. Realice la cuantificación de volúmenes en gabinete, es decir, de las mediciones realizadas, determinará en gabinete las cantidades por unidad de los conceptos de la muestra, esto conforma las cantidades reales ejecutadas en la obra, las cuales permitirán determinar las diferencias que pudieran existir realizando una comparativa de los volúmenes estimados contra los medidos físicamente en la obra,

registrando dicha comparativa en el concentrado de volúmenes de obra previamente elaborado.

### **287 Controles de Calidad**

01. La séptima norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***El auditor gubernamental debe realizar el control de calidad de la obra pública ejecutada por la municipalidad auditada***

02. Verifique que se hayan realizado en tiempo y forma las pruebas de calidad de los materiales.

03. Constate que las pruebas de control de calidad hayan sido realizadas y avaladas por un laboratorio independiente del contratista.

04. Revise que las pruebas de control de calidad garanticen el cumplimiento de las especificaciones de los materiales solicitados como pueden ser: resistencia, compactación, contextura, composición, rellenos, contenidos, etc.

05. Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, realice el control de calidad sometiendo la materia empleada o transformada en la obra pública a exámenes de laboratorio.

## **288 Evidencia**

01. La octava norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***Debe obtenerse evidencia competente y suficiente para sustentar los hallazgos y conclusiones del auditor gubernamental.***

02. Durante la ejecución de la auditoría, la acumulación de evidencia, y el establecimiento de posibles indicios de responsabilidad por la función pública, deben contar con el apoyo legal necesario y suficiente.

03. A la finalización del trabajo de campo y con carácter previo a la redacción del borrador del informe de auditoría, debe obtenerse el informe legal que determine la existencia de indicios de responsabilidad por la función pública.

## **289 Elaboración de la minuta de junta, elaboración de informe y comunicación de resultados**

01. La novena norma de la auditoría técnica a la obra pública es:

***El auditor gubernamental debe distinguir de sus resultados obtenidos la existencia de observaciones e irregularidades, conceptualizándose éstas como:***

***a) Observaciones: Son aquellas faltas de tipo administrativo o bien, aquellos casos en los que aún no se hayan confirmado la existencia de irregularidades en el manejo del gasto.***

***b) Irregularidades: Son aquellos conceptos e importes en los que se confirme que su pago no fue manejado y/o aplicado correctamente. Estas irregularidades son cuantificables y originan sanciones económicas. Las irregularidades más frecuentes son:***

- c) Conceptos de obra pagados no ejecutados:** *Estos conceptos son los considerados en estimaciones pagadas y que en la revisión física de la obra se observó que no fueron ejecutadas.*
- d) Adquisiciones pagadas no suministradas:** *Son las adquisiciones cuyo pago está debidamente documentado y que en la verificación de campo, se detectó que no fueron suministrados a la obra, ya sea porque se encuentran en el almacén del proveedor o en bodegas de la dependencia ejecutora.*
- e) Adquisiciones pagadas suministradas no instaladas:** *Se consideran como tales aquellas adquisiciones en cuyo pago se contempla su instalación y que en la revisión a la obra se observó que no fueron instalados.*
- f) Sobre estimaciones:** *Se deben considerar como sobre estimaciones los conceptos de obra y/o adquisiciones cobradas en exceso con respecto a lo ejecutado realmente en la obra, y que además no sean necesarios para la terminación y/o adecuada operación de la obra.*
- g) Deficiencias técnicas constructivas:** *En este rubro se clasificarán las deficiencias observadas en la obra, propiciadas por el uso de materiales de menor calidad que la especificada o bien, al uso de mano de obra deficiente.*
- h) Anticipos no amortizados en obras contractualmente terminadas:** *Se consideran irregularidades los importes otorgados como anticipos y que al término de la obra no se hayan amortizado totalmente, es necesario precisar que tratándose de obras de continuación, el hecho de no amortizar totalmente el anticipo otorgado, no se deberá considerar como irregularidad.*

Una vez terminada la etapa de ejecución de la auditoría a la obra pública, el auditor debe dar a conocer los resultados de su revisión a través de un informe por escrito que será enviado por la Contraloría General del Estado al titular de la dependencia auditada.

02. La información que proporcione el reporte de auditoría acerca de los actos, hechos o situaciones observados, debe reunir principalmente los siguientes atributos de calidad: oportunidad, integridad, competencia, relevancia, objetividad, convicción, claridad, utilidad.
03. El contenido del informe que rinde el auditor, debe manifestar expresamente su opinión acerca de la propiedad y debido ejercicio del gasto en la ejecución de la obra pública así como el estricto cumplimiento de la normatividad vigente aplicable a la misma.
04. El informe debe necesariamente respaldarse de informes técnicos por tener el carácter especializado, emitido por el profesional auditor, con especialidad relacionada con los estudios y los procesos de ejecución de obras.
05. El informe debe hacer referencia a las conclusiones y recomendaciones.
06. Los informes con indicios de responsabilidad por la función pública, para facilitar su comprensión y para que su exposición sea convincente y objetiva, deben exponer el relato completo de los hechos, especificando entre otros: la documentación e información relacionada con los hechos, acciones y/u omisiones, incumplimientos y contravenciones al ordenamiento jurídico aplicable, nombres y apellidos completos, cargo y número del documento de identidad de cada uno de los presuntos involucrados. En los casos que se determine indicios de responsabilidad civil, la suma líquida y exigible, cuando sea posible; la descripción de los presuntos ilícitos penales identificados, cuando se traten de los indicios de responsabilidad penal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". 10ma. Edición. México , Porrúa. 1991.
2. AGUILAR JIMÉNEZ, Rubén. "AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA". Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Facultad de Ingeniería Civil - División de Estudios de Posgrado, Otoño 2008. (Boletín).
3. ARANGO MEDINA, Gladys y VIVAS GÁLVEZ, Edgar Diomedes. "AUDITORÍA, Un enfoque integral". McGraw-Hill 12ª Edición. Colombia 2011.
4. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "Manual de Auditoría Técnica y Gestión de la Calidad Total" (ATN/MT-7957-RG). Gestión 2005.
5. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. "Guía de Auditoría de Obras Públicas por Contratación". Ed. 2007.
6. DERMIZAKY PEREDO, Pablo. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Sexta Edición, 2010.
7. DICCIONARIO "PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO". Ediciones Larousse Argentina – Buenos Aires.
8. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. "Constitución Política del Estado" de 7 de febrero de 2009.
9. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. "Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" de .
10. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. "D.S. N° 0181 de Normas Básicas del Sistema de Contratación de Bienes y Servicios" de 28 de junio de 2009.

- 11.FARRANDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia. “MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Argentina. Editorial Depalma. 1996.
- 12.FRANKLIN F., Enrique Benjamín. “AUDITORÍA ADMINISTRATIVA”. McGraw-Hill. Interamericana Editores S.A. de C.V. México DC. 2000.
- 13.HERRERA AÑEZ, William. “La corrupción en Bolivia”. Edit. KIPUS. 2011.
- 14.LAURA BARRÓN, Roberto. “MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL. La Paz – Bolivia.
- 15.GOBIERNO MUNICIPAL DE SORATA. “Plan de Desarrollo Municipal – Quinquenio 2004 - 2008”.
- 16.MÁRQUEZ, Daniel. “FUNCIÓN JURÍDICA DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.
- 17.MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA; Viceministerio de Descentralización – Dirección General de Políticas Comunitarias. “GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL”. Noviembre 2008 (Boletín).
- 18.MONTES CAMACHO, Níver y AVENDAÑO OSINAGA, Ramiro A. “TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS EN AUDITORÍA Y CONTABILIDAD”. Edit. Latinas Editores, Agosto 2002. Oruro, Bolivia.
- 19.MORALES DÁVILA, Manuel. “DERECHO CONSTITUCIONAL” (Cuatro temas). 6ta. Edición – 2006. La Paz – Bolivia.
- 20.NAVA DÍAZ, José Luís. “INTRODUCCIÓN A LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA – Auditoría de Proyectos de Obra Pública – Casos Prácticos”. México, Noviembre 2002.
- 21.ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ (ORFIS). “Lineamientos de Auditoría Técnica a la Obra Pública”. Marzo 2011.

- 22.OSSORIO MANUEL. “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L. 1998.
- 23.OSUNA ORTEGA, Richard. “INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA JURÍDICA DE BOLIVIA”. Vol. I. 2da. Edición. La Paz – Bolivia, 2008.
- 24.OVALLE FAVELA, José. “TEORÍA GENERAL DEL PROCESO”. 4ta. Edición. México, Oxford University Press. 2000.
- 25.REPÚBLICA DE BOLIVIA. “D.S. N° 23215 de Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República” de 22 de julio de 1992.
- 26.REPÚBLICA DE BOLIVIA. “Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales” de 20 de julio de 1990.
- 27.REPÚBLICA DE BOLIVIA. “Ley N° 2028 de Municipalidades” de 28 de octubre de 1999.
- 28.SERRA ROJAS, Andrés. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. México, Porrúa, 1981.
- 29.VARGAS FLORES, Arturo. “GUÍA TEÓRICO PRÁCTICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PERFIL DE TESIS”. La Paz – Bolivia.