

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE DERECHO



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN
DEL CEUB N° 1162/02

TESIS DE GRADO

***“PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE JUZGADOS SUMARIANTES EN
PROCESOS ADMINISTRATIVOS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS
CORRUPTOS, EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS”***
(tesis para optar al título académico de licenciatura en derecho)

POSTULANTE : VICTOR OROZCO LOZA
TUTOR : DR. RICHARD OSUNA ORTEGA

LA PAZ – BOLIVA

2010

DEDICATORIA

A mi señora esposa, Norah A. Zapata,
Por enseñarme el amor, la humildad, la sencillez, la bondad, la fortaleza y compartir la realidad de la vida con los demás, de lograr las metas que me he trazado y lograr este sueño.

A, mis hijos Víctor Manuel, Víctor Hugo y Elsa Leticia, por que son la fuerza de mi vida y que me impulsaron a lograr este sueño.

Y, a toda mi familia y amigos, por ser parte de este proyecto.

AGRADECIMIENTOS

Primero a mi familia, por impulsarme a lograr este sueño tan anhelado por ellos y el mió propio.

A, la carrera de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, por cultivar el conocimiento y marcar más experiencia en mi vida.

A, el Dr. Arturo Vargas Flores, por su constante orientación y contribuir al logro de este objetivo.

Y un agradecimiento muy especial al Dr. Richard Osuna Ortega, por aceptar ser mi guía en la elaboración y culminación de este proyecto de Tesis de Grado.

RESUMEN “ABSTRACT”

En nuestro País Bolivia, la corrupción es un problema latente sin una solución real y sanción justa a los infractores que cometen dichos actos irregulares en las distintas reparticiones públicas del Estado, como ser: las Instituciones Públicas Autónomas, Desconcentradas, Descentralizadas, Autárquicas, Empresas Públicas con Representación Estatal y Sociedades de Economía Mixta, etc., en las que se violan los principios éticos, morales de las instituciones públicas del Estado.

La lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones públicas es un proceso continuo y sostenido, en el cual se deben desarrollar mecanismos estructurales de información y perfeccionamiento de los servicios para transparentar los procesos institucionales y ampliar la participación ciudadana. La implementación de estos procesos y mecanismos a nivel institucional, es inviable si no están dados dos requisitos indispensables que son: **la voluntad política y ejemplo**, desde los máximos niveles de decisión política institucional hasta los rangos jerárquicos inferiores.

Por tanto se debe crear los mecanismos jurídicos administrativos e institucionales de Jueces Sumariantes independientes en cada función de Control de la Administración de las Entidades Públicas y de aquellas en la que el Estado tenga participación o interés económico, con la finalidad de desterrar el favoritismo político partidario y la impunidad debido a la politización en el manejo administrativo y la sumisión de los sumariante designados por las MAE, y a los altos niveles de dirección; de esta manera están imposibilitados de tomar y aplicar decisiones en los procesos administrativos a todos por igual.

En consecuencia, existe la necesidad de la modificación de la Ley de Administración y Control Gubernamental y su Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, para reimplantar un sistema de control fiscal eficaz y eficiente, que pueda frenar hasta donde sea posible, la corrupción en la administración pública. Esto es absolutamente necesario porque de nada valen los buenos deseos y las acciones que no tocan el fondo del problema, de esta manera se contribuirá de manera objetiva, permitiendo al Estado proteger y garantizar los recursos económicos y bienes del Estado, pero sobre todo, se evitará la impunidad de los actos de corrupción, porque estas normas tenían el objeto de otorgar una mejor funcionalidad administrativa, en respuesta al momento histórico que vivimos; sin embargo, han pasado muchos años que no se ha llegado a actualizar, más al contrario se ha descontextualizado del desarrollo público administrativo por ende el crecimiento de la corrupción en las Instituciones Públicas del Estado se va incrementando cada día más

INDICE GENERAL

Portada	Nº Pág.
Dedicatoria	I
Agradecimiento	II
Resumen “Abstract”	III
Índice	IV
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	
1.- ENUNCIADO DEL TITULO DEL TEMA	1
2.- IDENTIFICACION 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 Especial	4
5.- FUNDAMENTO E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	4
6.- OBJETO A LOS QUE SE HA ARRIBADO EN LA INVESTIGACION	5
6.1.- Objetos Generales	5
6.2.- Objetos Específicos	6
7.- MARCO TEORICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACIÓN	6
8.- HIPOTESIS DEL TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN	8
8.1.-Variable de la Investigación	8
8.1.1.-Variable Independiente	8
8.1.2.-Variable Dependiente	8
9.- METODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACION	9
9.1.- Generales	9
9.2.- Especiales	10
10.- TÉCNICAS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACION	10

DESARROLLO DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	
Introducción	11
CAPITULO I	
11.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CORRUPCIÓN	15
11.1.- Origen	15
11.2.- Antecedentes	16
CAPITULO II	
12.- FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA CORRUPCIÓN	23
12.1.- El Aporte Inglés en la Corrupción	23
12.2.- La Revolución Norteamericana y la Corrupción	24
12.3.- La Revolución Francesa y la Corrupción	26
12.4.- Marco Teórico Conceptual	28
12.5.- Concepto de la corrupción	30
12.6.- Definición de la corrupción	31
12.7.- Definición de la corrupción en el Sector Público	36
12.8.- Causas de la corrupción en el Sector Público	37
12.8.1.- Causas formales	37
12.8.2.- Causas culturales	38
12.8.3.- Causas materiales	38
12.8.4.- Impacto económico	40
12.8.5.- Impacto social	40
12.8.6.- Abuso de confianza	41
12.8.7.- Concesiones y obsequios ilegales	41
12.8.8.- Contribuciones ilegales	41
12.8.9.- Evasión o fraude	42
12.8.10.- Cohecho	42
12.8.11.- Nepotismo	42
12.9.-La Convención Interamericana contra la corrupción	44
12.10.-La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción	45

CAPITULO III

13.-LA CORRUPCIÓN EN BOLIVIA Y LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES 48

13.1.- Antecedentes	48
13.2.- Quienes sembraron la corrupción en Bolivia	50
13.3.- Quinientos años de corrupción	51
13.4.- Análisis de algunas leyes o decretos corruptos	52
13.5.- Procesos de modernización en Bolivia	52

CAPITULO IV

14.- LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

14.1.- Introducción	60
14.2.- Qué es la Contraloría General del Estado	60
14.3.- Antecedentes Históricos de la Contraloría	61
14.4.- Creación de la Contraloría General	65
14.5.- La Contraloría General en el periodo 1928 – 1952	67
14.6.- La Contraloría General en el periodo 1960 – 1972	68
14.7.- Gobiernos golondrinos y la Contraloría	71
14.8.- Periodo del sistema de los gobiernos democráticos c/ la Contraloría	72
14.9.- Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción	82
14-10.- Objetivos de la Política Nacional de Transparencia y lucha contra la Corrupción	83
14.11.- Principios para la formulación de las Políticas de Transparencia	83
14.11.1.- Principios de Derechos Humanos	83
14-11-2.- Principios del dialogo social	84
14.12.- Marco conceptual de la política de transparencia	85
14.13.- Ejes de trabajo de la política nacional de transparencia	86
14.13.1.- Eje 1: Fortalecimiento de la participación ciudadana	87
14.13.2.- Eje 2: Fortalecimiento de la transparencia en la gestión Pública y el derecho de acceso a la información	87

14.13.3.- Eje 3: Medidas para eliminar la corrupción	88
14.13.4.- Eje 4: Mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional	89
CAPITULO V	
15.- LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL (SAFCO).	91
15.1.- Introducción	91
15.2.- Concepto	92
15.3.- Consideraciones generales	92
15.4.- Contenido de la Ley 1178 (SAFCO)	93
15.5.- Responsabilidad por la función pública	94
155.1.- Introducción	94
15.6.- Aspectos generales de la responsabilidad por la función pública	95
15.7.- Marco conceptual de la responsabilidad por la función pública	100
15.8.- Responsabilidad administrativa Artículo 29 de la Ley 1178	101
16.- Conclusiones	112
17.- Ante proyecto de Ley	116
18.- Bibliografía	IX
19.- Anexos	

DISEÑO

DE

INVESTIGACION

1.- ENUNCIADO DEL TITULO DEL TEMA

“PROPUESTA PARA LA CREACION DE JUZGADOS SUMARIANTES EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS CONTRA SERVIDORES PUBLICOS CORRUPTOS, EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS”

2.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En nuestro país, uno de los grandes problemas estructurales a nivel del Estado es la Corrupción y uno de sus componentes es sin duda, la impunidad, naturalmente como consecuencia de las desastrosas componendas políticas y las prácticas de verdaderas redes de corrupción que asaltan descaradamente las Instituciones Públicas del Estado, en beneficio propio de autoridades electas y militantes políticos, desmereciendo y traicionando el mandato popular.

La corrupción en las Instituciones Públicas del País, en especial en nuestra ciudad, atraviesa una serie de dificultades, debido a la falta de Jueces Sumariantes Independientes e Imparciales en cada uno de las reparticiones pública, lo cual genera una serie de problemas al Estado y a la población , expresados en la retardación de procesos y sanciones administrativas ejemplarizadoras, debido al favoritismo político partidario y la inadecuada implementación de los recursos humanos, jurídicos y de otra naturaleza, que junto a la negligencia de los servidores públicos sumariantes, son factores que ponen en riesgo la seguridad jurídica administrativa del país.

En consecuencia, se hace necesario buscar los medios adecuados, que permitan una correcta administración y consiguiente sanción a los transgresores de los recursos económicos y bienes del Estado, considerando el crecimiento económico por concepto del pago de impuestos de la población, por lo que se hace necesario proponer **la designación de Jueces Sumariantes en cada una de las instituciones públicas del Estado**, para que respondan a las necesidades y requerimientos del Estado y la población, se plantea también que las designaciones sean previa convocatoria pública por la Contraloría General del Estado como institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquella en la que el Estado tenga participación o interés económico, con la finalidad de viabilizar una administración jurídica y organización justa y transparente, que satisfaga las necesidades de la población por concepto del pago de sus impuestos.

3.-PROBLEMATIZACIÓN

La designación de servidores públicos sumariantes a dedo por las Máximas Autoridades Ejecutivas, dificulta en una adecuada aplicación de la justicia administrativa, porque dichos funcionarios no pueden desarrollar o aplicar la justicia administrativa correctamente en los procesos administrativos a todos por igual, por ser precisamente dependientes de las Máximas Autoridades Ejecutivas y militantes políticos, ¿o será que nadie comete actos de corrupción o son inimputables?.

Los fundamentos jurídicos administrativos e institucionales, permiten proponer preceptos legales para incorporar a la Ley de Administración y Control Gubernamentales y su Reglamento, una mayor seguridad jurídica administrativa a los bienes públicos y económicos del Estado y por ende a los ciudadanos aportantes con el pago de sus impuestos al Tesoro General de la Nación.

4.- DELIMITACION DE LA INVESTIGACIÓN

-El sentido, los alcances, los recursos de la investigación comprende lo siguiente:

4.1.- DELIMITACION TEMATICA

Es importante aclarar que el tema de la creación de juzgados sumariantes en procesos administrativos está vinculado fundamentalmente a los actos de corrupción en la administración pública del Estado, porque es de interés del mismo Estado y de la población en su conjunto.

Para entender la delimitación del tema, se apela a los valores, principios y normas éticas que definan el marco de conducta de los servidores públicos y tiene como objetivo, la investigación jurídica administrativa, de la designación de autoridades de Juzgados Sumariantes. Para este cometido, se considera el área jurídico administrativa, debido a que existe una necesidad de lograr una funcionalidad efectiva, con juzgados sumariantes que permitan una adecuada sanción a los servidores públicos infractores con hechos de corrupción..

El presente trabajo de investigación está estrechamente relacionado con el Derecho Administrativo, el Derecho Civil y el Derecho Penal.

4.2.- DELIMITACION TEMPORAL

La presente investigación contempla los años de 1928 hasta el año 2009, debiendo a que en este periodo se han implementado una serie de transformaciones de carácter económico, político, social y jurídico, los cuales no han resuelto los problemas de la corrupción en nuestro país.

4.3.- DELIMITACION ESPACIAL

El problema de la corrupción se observa en todo el país, fundamentalmente en las ciudades del eje central, por ser los departamentos donde se concentra casi el 61% de la población y gran parte del acontecer político y desarrollo económico del país, pero la investigación se circunscribirá a nivel del departamento de La Paz, pero como modelo de investigación se considera al Gobierno Municipal de La Paz, debido a las innumerables denuncias de corrupción y otros que ponen en riesgo la institucionalidad jurídica administrativa, y a partir de los datos obtenidos se proyecta esta investigación.

5.- FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

La crisis económica y política que vive hoy el país, ha generado que el problema de la corrupción sea un problema latente, Bolivia es un país con grandes problemas a nivel del Estado con un grado de pobreza significativo, con una población económicamente activa de 4.502.353 y un índice de desempleo del 7.68%. Pero además existen otros factores que contribuyen a la corrupción como son los bajos niveles salariales que perciben los servidores públicos.

La corrupción en las Instituciones Públicas del País, y fundamentalmente en nuestra departamento, adquiere una serie de connotaciones funestas, debido a que las personas jurídicas y naturales tienen el derecho de ejercitar sus derechos objetivos absolutos para precautelar el interés jurídico público y privado sobre los pagos de los impuestos que realizan, es en ese sentido que el estado está en la obligación de proteger los intereses y derechos de los ciudadanos, por medio de sanciones ejemplizadoras a los servidores públicos corruptos.

Sin embargo en estos últimos años se ha generalizado la existencia de la corrupción, debido a la politización en el manejo administrativo y la sumisión de los sumariantes designados por las MAE, y a los nieles dirección, de esa manera están imposibilitados de tomar y aplicar sanciones justas en los procesos administrativos a todos por igual.

En consecuencia, se hace necesario proponer los mecanismos jurídico administrativos e institucionales, para la creación de Juzgados Sumariantes en cada una de las Instituciones Públicas del Estado, tomando en cuenta convocatorias públicas y requisitos necesarios para optar a estos cargos de vital importancia para el Estado y la ciudadanía, para lo cual se deberá incorporar disposiciones legales específicas que se adecuen al avance jurídico-técnico administrativo de la modernización en el manejo de los procesos administrativos.

6.- OBJETIVOS DE LA PRESENTE INVESTIGACION

6.1.- OBJETIVOS GENERALES

El objetivo general del presente trabajo es proponer la designación de Jueces Sumariantes independientes e imparciales en cada una de las Instituciones Públicas del Estado, previa convocatoria pública que deberá realizar Contraloría General del Estado, como institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en la que el Estado tenga participación o interés económico, en los procesos administrativos a los Servidores Públicos que cometan daño a las instituciones pública y al Estado, con la finalidad de establecer independencia en la toma de decisiones, lo cual permitirá erradicar los altos índices de

corrupción, impunidad y retardación de los procesos administrativos, evitando de esa manera la mala administración en los procesos administrativos de los actuales sumariantes.

6.2.- OBJETIVOS ESPECIFICOS

Proponer los recursos administrativos y legales necesarios, para lograr los objetivos adecuados en la perspectiva de desterrar los altos índices de corrupción, impunidad y retardación en los procesos administrativos que origina el actual sistema de designación.

Analizar la normativa vigente, en relación a la designación de servidores públicos sumariantes y demostrar que la mayor parte de los servidores públicos, desconoce la actual normativa vigente.

7.- MARCO TEORICO QUE SUSTENTA LA INVESTIGACION

La Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178 de 20 de julio de 1990 y el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A de 3 de noviembre de 1992 y modificado parcialmente por el Decreto Supremo N° 26237 de 29 de junio de 2001, estas disposiciones legales tenían el objeto de otorgarle una mejor funcionalidad administrativa, en repuesta al momento histórico, sin embargo han pasado muchos años que no se ha llegado ha actualizar, más al contrario se ha descontextualizado del desarrollo público y el crecimiento de la corrupción que se esta dando en el territorio nacional fundamentalmente en la administración pública.

La propuesta de juzgados sumariantes surge como producto de una necesidad fundamental, para lograr procesos administrativos justos e imparciales, a todos los servidores públicos corruptos sin distinción de cargos ósea a todos por igual. La actual forma de los procesos administrativos, ha provocado sometimiento al jefe superior, parcialidad a sus compañeros políticos, negligencia de parte de los servidores públicos sumariantes, procesos tediosos y burocráticos, retardación en los pasos procesales, mala valoración de las pruebas de descargos, al extremo que ha surgido una especie de institucionalización de la corrupción estableciéndose casi una norma el de enriquecerse con recursos económicos del Estado, todos estos aspectos han generado una serie de dificultades que derivan en una incorrecta administración de justicia administrativa.

En merito a los antecedentes expuestos se establece que la Contraloría General del Estado como órgano de control de la administración de la entidades públicas del estado, debe incorporar los mecanismos jurídicos e institucionales necesarios, tomando en cuenta el crecimiento poblacional, demográfico y económico producto del pagos de impuestos, con la perspectiva de incorporar un correcto proceso a todos los infractores por igual.

El presente trabajo de investigación tiene como marco teórico general específico la doctrina del Juis Positivismo, ya que el derecho natural es implícito con la naturaleza humana, pero el Juis Positivismo será mi marco teórico específico, por que los fundamentos del Derecho Administrativo, donde deben estar plasmados en una nueva normativa, de manera que estos son los instrumentos teóricos que contribuirán realizar la tesis.

8.-HIPOTESIS DEL TRABAJO DE LA INVESTIGACION

La necesidad de modificar el artículo 12 inciso a) del D.S. 23318-A, modificado parcialmente por el Decreto Supremo 26237, del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública SAFCO, para la designación de jueces sumariantes, mediante convocatoria pública por la Contraloría General del Estado.

Mientras continúe la designación por la máxima autoridad ejecutiva a los sumariantes, existirá la sumisión, la parcialidad y el favoritismo político. Por tanto la corrupción, la impunidad, continuará en las instituciones públicas del Estado.

8.1.- VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN

8.1.1.- VARIABLE INDEPENDIENTE

La falta de linimientos jurídicos e institucionales para implementar una nueva ley, vinculada a la sanción por actos de corrupción.

8.1.2.- VARIABLE DEPENDIENTE

El bajo esclarecimiento y la impunidad de los hechos de corrupción, es uno de los factores importantes que provoca la corrupción.

9.-METODOS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACION

El método es el camino para llegar a una meta o a un fin que me induce en el desarrollo del presente trabajo de investigación, será a través de los métodos general y específico, para implementar una modificación en la ley, vinculada a la designación de jueces sumariantes.

9.1.- GENERALES

La relación objeto- método, y la característica del trabajo de tesis, es inicialmente ver la corrupción en las instituciones públicas del Estado, que atraviesa una serie de dificultades, debido a la falta de jueces sumariantes independientes e imparciales en cada una de las reparticiones públicas del Estado, lo cual genera una serie de problemas al Estado y a la población, expresados en la retardación de los procesos y sanciones administrativas, debido al favoritismo político partidario, impunidad y la inadecuada implementación de los recursos humanos, jurídicos y junto a la negligencia de los servidores públicos sumariantes, son factores que ponen en riesgo la seguridad jurídica administrativa del país, es así que el presente trabajo de investigación tendrá un marco-administrativo, sobre la base del método inductivo, ya que identificado un problema fundamentalmente referido al artículo 12 inciso a) modificado parcialmente por el Decreto Supremo N° 26237, del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública SAFCO y los artículos 213, 217, 231 y 242 de la Constitución Política del Estado, veremos todo el contexto de la normatividad vigente en nuestro país, además este método permitirá verificar nuestra hipótesis de trabajo.

9.2.- ESPECIFICOS

La identificación de un problema que genera la corrupción, impunidad, pero sobre todo la falta de autoridades con potestades de decisión en los procesos administrativos a los servidores públicos, la propuesta de una modificación a la ley, es decir, existen disposiciones de carácter nacional que formalmente protegen el derecho del estado, pero no se aplican, ello nos conduce a utilizar específicamente el método normativo.

10.- TECNICAS QUE FUERON UTILIZADOS EN LA INVESTIGACION

Un amplio material bibliográfico sobre la corrupción permitió el desarrollo de la presente investigación, apoyado en leyes, conceptos, definiciones, teorías, además de información sobre los procesados.

Se realizo una recolección de publicaciones de prensa escrita y se utilizo una gama de información documental y folletaje, en estricta aplicación de la técnica operativa. A objeto de fundamentar y fortalecer la propuesta, también se solicito información a las instituciones públicas del Estado.

**DESARROLLO
DEL DISEÑO DE
PRUEBA DE LA
TESIS**

INTRODUCCION

Uno de los mayores problemas que aqueja a la sociedad boliviana y al Estado, es la corrupción, muchos sostienen que es el problema número uno, que se ha constituido en una de las causas más importantes del atraso y pobreza del país. En los índices internacionales que elaboran instituciones especializadas, como Transparencia Internacional, Bolivia disputa los puestos más altos, entre los más corruptos del Continente Americano y del mundo. Esta no es una situación casual. Hay, en realidad, una cultura de la corrupción, que no sólo es cultivada desde altos círculos del Estado sino también desde la esfera privada y pública.

Mucho tiene que ver la expansión acelerada y en gran medida incontratable de la corrupción, con la ausencia de un efectivo sistema de control fiscal. El debilitamiento y la práctica anulación de los mecanismos de control dentro del sector público boliviano, contribuyen a desarrollar una idea de que todo está permitido y que todo queda en la impunidad. La convivencia permanente con la corrupción está conduciendo a que se la acepte como una cosa normal, especialmente por las generaciones jóvenes. Para muchos ella constituye un camino que conduce al éxito económico y social.

En esta Tesis se analiza la falta de una verdadera autoridad o jueces sumariante en cada una de las instituciones públicas del Estado, para que de esa manera, no exista el debilitamiento de los sistemas de control fiscal y el avance inexorable de la corrupción, tal debilitamiento no es espontáneo, ni resulta solamente de la ineficacia en su diseño y puesta en práctica, se trata de un alto grado, de una acción intencional encaminada a desestructurar mecanismos e instituciones que tienen a su cargo la función fiscalizadora y de control.

Esta investigación que se realiza se remonta desde los años en que se crea la Contraloría General del Estado, 1928. Este estudio histórico permite verificar las

consistencias y fortalezas, así como las debilidades del control fiscal aplicados en Bolivia. También se permite constatar las vicisitudes que ha enfrentado en las distintas etapas en que los gobiernos se esforzaron por suprimir o ignorar a la Contraloría General del Estado, De una forma u otra, ella representa un freno a la avidez insaciable de usar el poder en beneficio propio o de un reducido grupo de personas. Muchos gobiernos trataron de relegarla a un plano estrictamente formal y de importancia secundaria, que fuera útil para dar la apariencia de una actuación apegado a las normas y a la ética; pero, inofensiva para ofrecer un auténtico control de las acciones públicas, muchos gobiernos se esforzaron por suprimir el control preventivo que es uno de los requisitos básicos para una correcta, oportuna y eficiente fiscalización. Este control ejercido por una instancia independiente, como es la Contraloría, les resulto demasiado incómodo para quienes pretendían el uso discrecional de los recursos públicos. Por su propia naturaleza, el control preventivo evita que se produzcan hechos irregulares o delictivos.

La eliminación del control previo tuvo consecuencias sumamente adversas para el país, ya que se facilitó la expansión de la corrupción hasta los niveles más inimaginables. La práctica nos demostró que en Bolivia, no están dadas las condiciones para el autocontrol, en realidad con la suspensión del control preventivo se abrieron las puertas para que los funcionarios deshonestos lleven a cabo sus designios.

Lo peor está en que la corrupción es apañada por los organismos financieros internacionales que prestan recursos a los diferentes gobiernos, con pleno conocimiento de los métodos que se utilizan para desviarlos hacia destinos distintos de los previstos. Lo evidente es que la corrupción involucra relaciones entre servidores públicos y personas del sector privado, pero también conocen del tema los funcionarios internacionales. Todo este esquema de relaciones se ha fortalecido con la eliminación del control previo y la deformación de todo el sistema de control fiscal.

En este año Bolivia cumple 28 años de vida democrática continua y 25 años de vigencia de un modelo de desarrollo basado en la economía de mercado. Durante este período se han llevado a cabo en el país reformas estructurales y se han modificado sustancialmente sus bases económicas, políticas e institucionales.

Actualmente, cuando prácticamente ha concluido el siglo XX y hemos entrado al siglo XXI, el país se enfrenta con el desafío del cambio y de consolidar los procesos de modernización para encarar las tareas de desarrollo en el nuevo siglo, que le permitan combatir de manera efectiva el principal problema estructural que afecta a la población, la pobreza y la corrupción.

La Administración del Estado es uno de los elementos fundamentales que hace el funcionamiento democrático, debiendo para ello establecer instituciones basadas en normas, sistemas y conductas éticas, que aseguren un funcionamiento eficiente y transparente del Estado al servicio de los ciudadanos, es en este contexto que la corrupción en la administración pública se manifiesta como uno de los problemas principales que contribuye a debilitar la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno.

Nuestro país tiene un problema especialmente quienes nos gobiernan, que son las promulgaciones de decretos y de esa manera buscar la solución de los problemas, cuando la verdadera problemática no es la ley sino el recurso humano que está dañado profundamente en sus cimientos éticos y morales, aunque se dicte una gran cantidad de leyes o decretos no habrá resultados positivos, en la lucha contra la corrupción.

Los problemas de nuestro país, son sus instituciones estatales, servicios públicos y recursos humanos ineficientes y corruptos en la gran mayoría de los casos, no pueden ser enfrentadas mediante leyes o decretos que generalmente son mal elaboradas y que dan lugar a errores e interpretaciones caprichosas, la solución de los problemas no son decretos aunque muchas de ellas hacen falta, el verdadero problema son las personas que dirigen el Estado, porque las leyes no reciben coima ni cometen delitos de cohecho, las

leyes no hacen tráfico de influencias, nepotismo y no buscan efectuar negocios personales para incrementar su patrimonio personal, las leyes no se muestran en automóviles ultimo modelo, ni casas de cuantioso valor, por lo tanto lo que falla, más que el sistema, son quienes forman parte de ese sistema, quienes se ven en cargos públicos importantes y de menor jerarquía consideran al Estado como un botín de guerra. Cuando acceden a dichos puestos por favores del partido de turno, consideran que no pueden dejar pasar la oportunidad para hacer dinero de cualquier manera, y como no poseen capacidad para ocupar el cargo por su trayectoria profesional o curricular, el aparato Estatal se maneja sin ética en el desempeño de funciones, los valores y la axiología son algo que no se conoce ni se practica, la ley del Estatuto del Funcionario Público que establece la ocupación de un cargo se efectuará por la capacidad y capacitación constante, no se aplica ni aplicara porque no existe una voluntad política de verdadero cambio, toda vez que nadie esta dispuesto a sacrificar el puesto de oro que lo detentan los llamados servidores públicos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CORRUPCIÓN

11.1.- ORIGEN

Para exponer lo que hoy significa la corrupción, es inevitable revisar su origen, estudiosos del tema de la corrupción han considerado que el primer acto de corrupción se produjo en el jardín de las hespérides, cuando Eva era tentada por la serpiente corrompe a Adán convenciéndolo de que comiera como en efecto lo hizo del fruto del árbol del bien y el mal.

Ese primer acto de corrupción estuvo inmediatamente acompañado del castigo y la pena tales fueron el de la expulsión de los infractores del paraíso, y la condena al “varón de ganarse el sustento con el sudor de su frente y a la hembra el de parir con dolor”.

La corrupción ha acompañado a través de los tiempos al ser humano desde tiempos inmemoriales. Podríamos decir sin temor a equivocarnos: desde que el hombre se puso en pie. La corrupción nace y se desarrolla desde las más altas fuentes del poder, cuna mayor, donde se potencializa la corrupción, poder absoluto, corrupción absoluta, esta corrupción que emana desde las fuentes del poder, con el tiempo, se extiende a todas las clases sociales: ricas, media y pobres.

La civilización del viejo mundo, de Europa es el principio de la corrupción existente en todo el planeta tierra. En los siglos pasados se ha generalizado la corrupción, en todo los países del viejo mundo, especialmente en Grecia País donde esta las primeras escuelas o casas superiores de estudio, de los primeros científicos en distintas ramas de aprendizaje en los comienzos de la humanidad civilizada.

“El Principio de la corrupción del mundo, como toda historia, nos refleja y afirma, se da en Europa, más que en cualquier parte de los continentes del planeta tierra, es aquí donde se desarrolla la Filosofía Política del hombre contemporáneo de la sociedad humana.”¹

Platón nos habla de la corrupción, “los que sirven a la nación deben rendir sus servicios sin recibir ningún regalo, el formar un juicio y luego cumplir con él no es tarea fácil, y el camino más seguro para el hombre es el de obedecer lealmente a la ley que manda, no servias por regalos”.²

El descubrimiento de América en 1492, realizado por Cristóbal Colón nos trajo un cargamento de corrupción en las tres carabelas desde Europa más propiamente de España, Inglaterra, Francia, Grecia, etc. Porque en Europa la corrupción ya existía desde antes de Cristo, cuando ya había los primeros habitantes en el planeta tierra. La corrupción se ha desarrollado fundamentalmente con la civilización contemporánea de la humanidad. La corrupción es corregible o cortable ideológicamente, por que la mentalidad del hombre es superior a toda ciencia jurídica y científica del mundo, solo que no hay voluntad de los hombres, por eso la corrupción esta destruyendo la capacidad mental del hombre, dominada por intereses económicos en los últimos siglos de la vida humana.

11.2.- .ANTECEDENTES.

Fue la decadencia del Imperio Romano, con una clase dominante en medio de la crisis, que atravesaba por un estado de profunda degradación moral, en la que la corrupción, el egoísmo, la maldad y el odio era moneda corriente, y con un gobierno totalitario, sin duda era necesario reconstituir el poder político porque a medida que las virtudes cívicas

¹ Zeballos v. Emilio, Fin de la corrupción Política, Ed. Santa Cruz Bol. , 1995 pag. 9.

² Platón: Las Leyes, ed. Edith Hamilton y Huntington Cairns, New York 1961, libro 12, sección d.

y políticas retrocedieron hacia un segundo plano, se dio a las virtudes de la compasión, la amabilidad, la caridad, la benevolencia, la tolerancia y el amor, un lugar mucho más elevado en la escala moral, entonces la iglesia cristiana tenía la organización apropiada para poder apoyar a la autoridad máxima del imperio, y en el marco de su doctrina enseñar las virtudes de la obediencia y lealtad, es decir la iglesia era la institución para gobernar los asuntos espirituales de la humanidad con intervención del Estado.

El iusnaturalismo, tuvo dos concepciones principales por un lado la Cristiana, que sostiene que el derecho natural proviene de la ley natural, es decir de su propia naturaleza como ser humano, y por otro lado, la racional que ordena que la conducta en el hombre lo convierte en una criatura racional, esto porque lo que manda o prohíbe, lo realiza en razón de la naturaleza de hombre, esta visión del derecho natural establece un vínculo estrecho entre el hombre y un ser supremo, quien es él que impone el derecho natural. Teniendo el cristianismo un claro sentido moral, va repercutiendo en la estructura social, al implantar nuevas formas de vida. En este sentido el hombre cristiano se sabe elevado a una especial dignidad por encima del cosmos, en virtud de la imagen divina que encarna.

Por otro lado, hubo un proceso de evolución del Iusnaturalismo, “mientras el Iusnaturalismo clásico construyó una doctrina del derecho natural objetivo, el iusnaturalismo moderno supuso el descubrimiento de los derechos naturales subjetivos”³, esto cultivó la escuela Racional, que tuvo a Hugo Grocio el jurisconsulto holandés como su máximo propulsor, este autor enseñó también que el derecho no descansa, en la voluntad de dios, sino en la naturaleza del hombre, y que asume la razón para explicarlo todo, basado en que los hombres por naturaleza son seres sociales, es decir, ese instinto del hombre de vivir en sociedad, de manera pacífica y organizada de conformidad con lo que indica la razón, pero para no entrar en conflicto con la religión

³ PerezLuño Antonio E., Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, ed.Tecnos, España pag. 39

cristiana, hace reserva de que aun, cuando el derecho natural podría imperar también sin dios, pero éste existe y es creador de todo lo real, lo que Grocio dejó claro en que la segunda fuente del derecho es dios, otro echo destacable es que el derecho divino, y el humano mutable y arbitrario, se oponen al natural e inmutable, a esto no se puede llamar conspirar porque dos mas dos sean cuatro, ni evitar que lo malo sea malo “Ningún espíritu razonable puede dudar de ella una vez que son entendidas con exactitud y concedidas con claridad; constituyen los elementos de una penetración racional en la naturaleza de la realidad”⁴, finalmente Grocio sostiene que el Estado es el resultado de la acción consciente de los hombres y surgió como consecuencia de un contrato.

Para plantear de manera mas explicita el derecho natural cristiano tiene una derivación de la ley Eterna originada en dios y encontrado en dios su fundamento final, en cambio para el derecho racional el origen se encontraba en las leyes que regían la naturaleza humana descubierta por la razón y se admite su existencia y validez independientemente de la voluntad divina.

Esta larga lucha por no tener de manera real la libertad y la igualdad, continuaba en la edad media, donde el rey era dueño y señor de su territorio, él establecía las normas e impartía justicia para sus súbditos, quienes no tenían nada mas que su dignidad como su mayor tesoro, ya que su derecho a la libertad, al trabajo, estaba confiscada por el Monarca corrupto, diríamos que se transita de la esclavitud a la servidumbre, “la sociedad de la edad media se basaba en la desigualdad, un reducido de personas se arrogaba todos los derechos y mínimas obligaciones”⁵.

El derecho positivo en cambio es humano, mutable, perfecto además limitado, el derecho positivo puede equivocarse, es perceptible, porque es interpretación del hombre, “para el positivismo jurídico, el único derecho que cuenta es el efectivamente

4 Sabine George H., Historia de la Teoría política, Ob.Cit. 1976 pag. 315

5 TRAVIESO JUAN A., Historia de los Derechos Humanos y garantías, Ob.Cit. pag. 44

sancionado, no pudiéndose hablar de otra justicia que la contenida en las normas Vigentes”⁶, en suma, los derechos naturales para su efectiva vigencia y positividad, y hacer valer antes los órganos jurisdiccionales correspondientes, debe estar inevitablemente plasmado en la norma escrita.

Actualmente en muchos países la corrupción es vista como un asunto que merece urgente atención, diversos elementos de la realidad latinoamericana y del mundo nos muestran que el fenómeno ha adquirido dimensiones preocupantes y que a su vez se han desarrollado múltiples acciones para luchar en contra de ella.

Los errores en las leyes políticas y sociales en esta época son los resultados del mal que se vive actualmente en todo el mundo. Los fracasos de estos errores humanos, políticos y negocios, se han visto afectados por escándalos de corrupción en todo el mundo.

La organización de Europa tiene grandes errores, es seguro que las organizaciones políticas y sociales tiene grandes errores como prueba de esto los países de Europa han desencadenado, un saqueo descarado de las riquezas naturales de todo el mundo. Todo esto significa la política corrompida o inadecuada de Europa las normas jurídicas de las leyes son inaceptadas y que son las que aumenta la corrupción política en un cien por ciento.

Los inventos científicos de Europa, se han desarrollado de acuerdo al avance de técnicas científicas, al principio tenían una filosofía unitaria en sus avances técnico, de emplear la capacidad mental del hombre por el bien de la sociedad, pero, si analizamos estas dos filosofías dentro la convivencia humana del mundo, antiguo y actual, podemos definir de la siguiente manera: Los inventos dirigidos y industrializados por la filosofía política Corrupta, va dirigido a la explotación del hombre por el hombre. Los inventos dirigidos

⁶ PADILLA MIGUEL M., Lecciones sobre Derechos humanos y Garantías Ob.Cit.pag. 29

por la filosofía convencional por el bien de la sociedad humana, vive en las ruinas de la ignorancia.

El principio de la corrupción del mundo, como todas las historias nos reflejan y afirman que el principio de la civilización se ha dado en Europa, más que en cualquier parte de los continentes del planeta tierra. Es aquí donde se desarrollo la filosofía política del hombre contemporáneo de la sociedad humana, donde ha comenzado la investigación en distintas ramas o campos del desarrollo social económico de la vida, como la historia nos narra de todo lo que se ha hecho hasta ahora y podemos dividir de la siguiente manera: La educación amplia la corrupción porque tiene grandes errores en su estructura interna, la educación literaria es positiva en toda sus estructuras internas de la literatura universal, por cuanto los hombres y mujeres han aprendido a leer y a escribir, para bien o mal de la sociedad, que nos permite hacer amplias investigaciones en distintas ramas de las investigaciones científicas, en cambio la Educación Moral, es negativa por cuanto el hombre profesional no siente y no tiene capacidad humana, tiene errores en la aplicación de relaciones humanas, es el principio de la ignorancia civilizada el conformismo mental del hombre, es forzado y obligado por las propias leyes de la educación moral y literaria, el hombre no tiene libertad para investigar los errores que corrompan a la mentalidad del hombre, pues los poderes políticos que dirigen la educación de cada país del mundo prohíbe en nombre de las leyes. La Educación literaria, nos obliga a continuar lo que hasta ahora hemos aprendido de leer o escribir pero no tenemos la libertad de desarrollar toda la capacidad mental en la investigación, moral, filosófica y científica para modernizar la estructura jurídica, la corrupción es el factor principal que no permite, la modernización de las estructuras jurídicas educativas, y somos empujados al abismo de la ignorancia que hoy padece el mundo.

Los países pobres han caído en problemas económicos más profundos, el hecho evidente de que la corrupción está tan diseminada y que es tan devastadora para la economía y la sociedad, se ha convertido en algo imposible de ignorar. La gente de los países en desarrollo ha estado a la cabeza de la protesta, de manera creciente y alrededor

de todo el mundo, el tema de la corrupción y su enfrentamiento son puntos centrales en levantamientos populares y campañas electorales.

En diferentes países del mundo se realizan reuniones, foros y conferencias de académicos con funcionarios públicos y hombres de negocios para estudiar y combatir el fenómeno de la corrupción, paralelamente desde la sociedad civil se han multiplicado las protestas, denuncias, reclamos y marchas en contra de la corrupción. La ética, sin duda alguna, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa.

En muchos países hay un sentimiento de que el servidor público ha perdido su función original, que muchos elementos dentro de él son corruptos, y que también lo son de las empresas del sector privado que comercian con el Estado. El público ve a los funcionarios, y éstos a su vez se ven a sí mismos, como un cuerpo no responsable ante la comunidad a quienes ellos han prometido servir.

Los Europeos son pueblos más corruptos que otros pueblos, cuando los europeos “descubrieron” el nuevo mundo de Asia, África y América, una de sus reacciones típicas fue la de señalar una venalidad y una ilegalidad aparente. Esto no era siempre el caso afirma Leibniz, y sostiene que: “los bárbaros nos dejan atrás... aún en lo que concierne al alma...un europeo malo es peor que un salvaje. Le pone los últimos toques al mal”⁷. Pero incluso en tiempos recientes, las culturas o pueblos no occidentales son más propensos a la búsqueda corrupta del beneficio privado, aun a expensas del deber público, a pesar de los que parecen ser códigos escritos, tradicionales de conducta. Max Weber escribió y dice: “El reino universal de la absoluta inescrupulidad en la presunción de intereses egoístas por la obtención de dinero, ha sido una característica específica precisamente de aquellos países cuyo desarrollo burgués-capitalista, medido de acuerdo a normas occidentales, se ha mantenido atrasado. La crueldad absoluta y consciente en

7 Leibniz, citado en Leon Oliakov, Europe New Cork, Basic Books 1974.

adquisición ha estado frecuentemente en estrecha conexión con la estricta conformidad a la tradición. Weber rechaza atribuir causalidad, pero se “inclina a pensar en que la importancia de la herencia biológica es muy grande”⁸. Un distinguido autor contemporáneo ha afirmado que, en Latinoamérica, la corrupción tiende a ser más generalizada en los “países mulatos”, aquellos con proporciones significativas de negro, pero atribuye esto no a la raza propiamente dicha, sino al bajo nivel de la estratificación social en tales países.

Para otros observadores, los factores raciales y culturales no son causas primarias; anotan que la corrupción se ha difundido en diversos momentos en todas las culturas. Podemos mencionar historias de venta de cargos en Europa, de la extendida corrupción en la Inglaterra Isabelina, como se menciona de los escándalos de corrupción de hoy en día en Europa, Japón y los Estados Unidos. El problema central para los propósitos del diseño de políticas es qué hacer con las varias formas de conducta corrupta, no importa dónde ésta ocurra. Cuando estamos en busca de respuestas, deberíamos tomar en cuenta las variables culturales y otras, resistiendo resueltamente a la tentación del fatalismo cultural o del racismo insidioso.

⁸ Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, 1904-5

CAPITULO II

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA CORRUPCION

12. 1.-EL APORTE INGLES A LA CORRUPCION

A la caída del imperio Romano hacia fines del siglo X, se constituye una nueva forma de detentar el poder político, el feudalismo, basada en una estructura social jerárquica de subordinación, que en la cúspide tenía a la iglesia, al rey, los condes o duque, en la base se encontraba el vasallo, quien paso de la esclavitud a la servidumbre, este sistema político basado en la tenencia de la tierra como el instrumento de sometimiento absoluto. El rey delegaba al señor feudal actuar como juez en los litigios, es decir impartía justicia, cobrar impuestos, este último además debía ofrecer servicios militares, “la relación se producía exclusivamente entre el rey y el señor feudal, a través de contratos en los que se estipulaban el derecho y obligaciones”⁹, pero el desarrollo económico producido por el comercio y la corrupción cometida por el rey, permitió la unión de los siervos con los comerciantes, este hecho limito las potestades del señor feudal, surgiendo de esta manera los fueros, que eran cartas o documentos de población en la cual fijaban los reyes las libertades que concebían a sus súbditos. Estos documentos vienen a constituir la génesis de lo que hoy llamamos derechos, estas disposiciones aunque de carácter limitativo, es un aporte teórico de la edad media porque indudablemente limitaban el poder del rey.

La anarquía y la corrupción en el ejercicio del poder político-económico de los reyes había generado fuertes criticas de la nobleza, estos últimos vencedores, lograron el 15 de junio de 1215, la emisión de la Carta Magna, la primera constitución que los

⁹ travieso Juan a. Historia de los Derechos Humanos y Garantías, Ed. Heliasta, Argentina, 2003 pag. 75.

especialistas expresan, obviamente no con las características de la moderna estructura constitucional, con elementos que vale destacar, por ejemplo, el Habeas Corpus se convirtió en una garantía general de protección de la libertad individual que significaba que ningún hombre libre será arrestado o encarcelado, o será

Obstaculizado en el ejercicio de sus libertades o de sus costumbres, o será proscrito o desterrado, ni sancionado de ninguna forma, sino conforme a un juicio legal formado por sus pares o según el derecho a la tierra, las pugnas entre el parlamento y el rey, expuestas anteriormente produjo la revolución del siglo XVII, el año 1689 finalmente vence el Parlamento emitiendo la Declaración de los Derechos, esta declaración ratifica las libertades tradicionales de los ingleses, como la libertad de culto, limitación de las penas crueles, y el procedimiento para aprobar impuestos, Juan Travieso resume este periodo como “El fin de la edad media y tuvo efectos generadores en materia de separación de poderes, representación popular, participación política y garantías penales y procesales”¹⁰, peor con un común denominador, la desigualdad económica y social, y con disposiciones normativas que básicamente beneficiaba a grupos pequeños pobres de la sociedad.

12.2.- LA REVOLUCION NORTEAMERICANA Y LA CORRUPCIÓN

Ya, ingresando en los tiempos modernos, que abarca según los historiadores desde el año 1453 al año 1789, este periodo de profundos cambios para la declaración de los derechos es de vital importancia, porque “El hombre común se dio cuenta que algo nuevo estaba pasando cuando comenzó a adquirir bienes y control económico en las ciudades, y luego conquistó derechos y libertades limitadas”¹¹, esta nueva forma de empoderamiento económico mediante la explotación, contribuyó a la formación de una

10 TRAVIESO JUAN ANTONIO, Historia de los Derechos Humanos y Garantías Ob. Cit. Pag. 69

11 TRAVIESO JUAN ANTONIO, Historia de los Derechos Humanos y Garantías, Ob. Cit. Pag. 75

nueva estructura social, surgiendo de esta manera la burguesía corrupta.

Las colonias inglesas asentadas en territorio norteamericano, desarrollaron un fuerte grupo comercial, pero la corona inglesa luego de la guerra con los Franceses, y firmado el tratado de paz en la que Francia cede los territorios norteamericanos, el Rey Jorge II al observar sus arcas vacías, llamo la atención la prosperidad económica de sus colonias, motivo por el cual impuso fuertes tributaciones especialmente en el sector aduanero, sobre las mercaderías importadas de Inglaterra como hierro, vidrio, pintura y especialmente el té, entonces las colonias inglesas se resistieron a aceptar estas leyes y disposiciones que violaban el principio del derecho ingles, de no subir los impuestos sin aprobación del parlamento. Después de estos hechos algunas colonias emiten sus declaraciones por ejemplo, tenemos la de Virginia de 12 de junio de 1776, sancionando la primera declaración de derechos, estableciendo en su “artículo 1º Por naturaleza, todos los hombres son igualmente libres e independientes tienen derecho inherentes a los cuales cuando ellos forman una sociedad, no pueden bajo ningún concepto suspender ni evitar ceder a la posteridad, estos derechos que son, el disfrutar la vida y la libertad como los medios para adquirir y poseer propiedades; así como la búsqueda y el alcance de la felicidad y la seguridad”¹²

La fecha histórica es sin duda el 4 de julio de 1776, porque las 13 colonias inglesas en territorio norteamericano, posteriormente denominada Estados Unidos, en Filadelfia declaran su independencia, afirmando el principio de libertad e igualdad, de esta manera se positivizan la declaración de los derechos, pasando de la concepción que el Estado no era una edificación de Dios, sino mas bien obra del hombre basado en la razón, y con atributo que proyecta una nueva visión de Estado sobre la soberanía, la

12 SUBIETA CLAROS JUAN JOSE, Tratados sobre Derechos Humanos Jerarquía Constitucional, Ed. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, pag. 1

misma no era del rey pero si era del pueblo, y el año 1787 en el congreso de Filadelfia se plasma en su Constitución de los Estados Unidos la “Declaración de Derechos”.

12.3.- LA REVOLUCION FRANCESA Y LA CORRUPCION

La época contemporánea, según los historiadores se inicia en el año 1789, esta época esta marcada por hechos que alcanzan su formulación, con documentos de valor para el constitucionalismo actual, como la constitución aprobada en Estados Unidos en 1787, y la Declaración de los derechos del Hombre y el Ciudadano.

La Revolución Francesa tuvo dos elementos que condicionaron el proceso de cambio, el primer elemento, una corriente ideológica llamada el Renacimiento que se extendió al terreno del pensamiento político que significaba retomar la filosofía de la libertad, sumida en el olvido durante la edad media, “por tanto, la filosofía, el derecho canónico, los aportes del cristianismo, y sus reflejos conjuntos y jurídicos comenzaron a producir resultados” ¹³, además añadir los inventos que revolucionaron el mundo entero, como la brújula, la pólvora, la imprenta, esta ultima de trascendental importancia para los derecho humanos.

El escenario político era el despotismo monárquico corrupto, donde el rey no admitía limitaciones a su poder, pero en la línea del renacimiento continuo emergiendo los soportes ideológicos como los doctrinarios o ilustrados, su labor fue exponer toda una doctrina sobre el derecho natural racional, en contraposición al despotismo corrupto, esta corriente fue denominada liberalismo, con sus máximos representantes, el ingles Jhon Locke, los enciclopedistas Franceses, Voltaire, cuyo verdadero nombre es Francisco Maria Arouet, Carlos Luís Montesquieu, Juan Jacobo Rouseau y el italiano

13 TRAVIESO JUAN ANTONIO, Historia de la Derechos Humanos y Garantías, Ob. Cit. Pag. 74

Beccaría, cuyo nombre verdadero es Cesar Bonesana, “una lumbrera para el derecho penal ya que lego su obra titulada, *Dei Delliti e delle pene*”¹⁴, donde lucho contra el derecho penal inquisitorio y planteo profundas reforma. Cada uno aporto desde su doctrina filosófica y política, al surgimiento de la Democracia Representativa, al Constitucionalismo y naturalmente a la declaración de los derechos.

El segundo elemento fue la extrema pobreza a la cual fue sometida el pueblo, porque el Rey corrupto necesitaba financiar su opulencia y mantener una nobleza servil, entonces llego la revolución del 12 de agosto de 1789, como conquista del pueblo, se aprobó la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento que contiene 17 artículos, donde se establece derechos, libertades, y garantías individuales, por ejemplo el artículo 1º “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, el artículo 2º “El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad”, el artículo 3º “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación”, el artículo 5º Todo lo que no esta prohibido por la ley, no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordene”, y el artículo 17º “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella”, estos principios fueron reflejados en la constitución aprobada el año 1791, convirtiéndose ésta como la primera constitución escrita de Francia.

Tuvo que pasar mas de un siglo y ocurrir dos hechos de trascendencia mundial, la primera guerra mundial 1914-1917, y la segunda guerra mundial 1939-1945, para que los derechos humanos se constituyan, como consecuencia de las atrocidades que resultaron de las guerra que solo buscaron el reposicionamiento, económico y político de los países industrializados, violando todos los derechos, pero es la segunda guerra mundial con el uso de las bombas nucleares, que llego a mostrar las desastrosas consecuencias para la humanidad.

14 TRAVIESO JUAN ANTONIO, *Historia de los Derechos Humanos y Garantías Ob- Cit.* Pag. 122 y 123

En síntesis podemos afirmar que la Revolución Francesa fue un proceso social y político que ayudó al crecimiento de la cultura, de la legalidad y el estudio de derecho que se desarrolló en Francia entre 1789 y 1799, cuyas principales consecuencias fueron la abolición de la monarquía absoluta y la proclamación de la república, eliminando las bases económicas y sociales del antiguo régimen. Esta revolución será considerada como parte de revolución con connotación burguesa, y la pionera e inspiradora del que la sucederían durante el siglo XIX.

Fue la Organización de las Naciones Unidas el punto de referencia para plantear una alternativa a los delitos cometidos por actos de corrupción, entendiendo que era necesario un instrumento normativo de carácter internacional, para promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

12.4.- MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

Los tres hechos históricos, la revolución Inglesa, Norteamericana y la Francesa, señalaron el camino a través de la democracia liberal y el constitucionalismo como un nuevo impulso para la defensa de los bienes y económicos de los estados, remarcando sin duda su positivación como la más importante.

Para no perder la línea de la exposición, conviene destacar la Revolución Industrial, como fenómeno socioeconómico de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, porque significó el desplazamiento de la mano de obra y consecuentemente la desprotección de los trabajadores frente al capitalismo corrupto, este conflicto de cuestión social derivó en la necesidad de implementar la justicia social, para proteger a sectores sociales que fueron afectados por el proceso de industrialización de los países Europeos y Estados Unidos, este concepto de justicia social se incorporó al derecho

constitucional como derechos sociales, que se extendió inicialmente a México el año 1917 y Alemania en 1919.

El constitucionalismo social emergente, ampliaba y complementaba los derechos individuales, “En este sentido conviene aquí puntualizar que los “derechos sociales” revisten al igual que los individuales, calidad de derechos naturales propios a todos los seres humanos”¹⁵, para que el hecho social sea expresado en la norma, la iglesia católica juega un papel de trascendental importancia en los derechos sociales.

La historia de la declaración de los derechos nos muestra que el iusnaturalismo cristiano forjó para su época la trascendencia de haber permitido aunque de manera formal el respeto al hombre en su propia naturaleza, pero la trascendencia de la declaración de los derechos se funda en el iusnaturalismo racional y consecuentemente éste en el derecho positivo porque no se entiende un derecho sin estar reflejado en una norma escrita, es decir como se sanciona un delito si no está escrito.

El marco teórico se fundamenta sobre la base de la doctrina del Ius positivismo, es decir, el derecho sancionado contenido en las normas vigentes, bajo una perspectiva social-jurídica, entonces debemos entender a la declaración de los derechos más allá de su simple acepción lingüística, sino más bien, individualizar en su concepto en su Esencia para no entrar en interpretaciones erróneas. Pero en la necesidad de no caer en generalidades, es necesario efectuar algunas consideraciones, se emplea de manera sinónima las expresiones; Derechos Naturales, Derechos Fundamentales, derechos Individuales, Derechos Subjetivos, libertades públicas, relevando que cada designación lleva una carga sea filosófica, histórica, económica, política, social, y naturalmente jurídica, pero como un denominador común y un mismo objetivo, la persona y sus derechos en la sociedad y en el estado. A efectos del presente trabajo corresponde establecer que vemos a la positivación de los derechos, fundamentales desde la

15 PADILLA MIGUEL, Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías, Ob. Cit. Pag. 46.

perspectiva institucional, es decir la perspectiva de lo técnico-jurídico, y no así desde la parte doctrinaria.

12.5.- CONCEPTO DE LA CORRUPCION

La corrupción es un acuerdo inmoral entre un corruptor y un corrupto, que beneficia a ambos en sus propósitos particulares, por encima de la ley en el plano político, la corrupción consiste en el uso y el poder público para lograr beneficios particulares o sectoriales, que no se identifican ni comulga con el bien común.

“Concepto de la corrupción por la convención de las Naciones Unidas, la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países, grandes y pequeños, ricos y pobres, pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente mas a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo”¹⁶

.La corrupción es una epidemia social que tiende a carcomer la base de la sociedad misma, y está siempre en contraposición con la equidad y conciencia de los intereses comunes, se contrapone con los valores morales que deben prevalecer en los seres humanos.

¹⁶ Convención de la Naciones Unidas Contra la corrupción 2005

En el lenguaje gramatical el término corrupción deriva del verbo corromper y se define como todo acto tendente a causar un daño, una alteración o un vicio sobre una cosa determinada, son innumerables los enfoques que se le puede dar a la corrupción en los diversos tipos, ya que existe corrupción administrativa, corrupción artística, corrupción sexual etc.

La corrupción constituye un fenómeno político social y económico a nivel mundial. Es un mal universal que corroe las sociedades y las culturas, se vincula con otras formas de injusticias e inmoralidades, provoca crímenes y asesinatos, violencia, muerte y toda clase de impunidad, genera marginalidad, exclusión y miedo en los más pobres, mientras utilizan legítimamente el poder en su provecho.

Afecta a la administración de justicia a los procesos electorales, al pago de impuestos, a las relaciones económicas y comerciales nacionales e internacionales, a la comunicación social, esta por igual en la esfera pública como en la privada, y una y otra se necesitan y se complementan. Se liga al narcotráfico, al comercio de armas, al soborno, a la venta de favores y decisiones, al tráfico de influencias, al enriquecimiento ilícito. La corrupción refleja el deterioro de los valores y virtudes morales, especialmente de la honradez y de la justicia, atenta contra la sociedad, el orden moral, la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos del mundo.

12.6.- DEFINICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

ADMINISTRATIVA

La corrupción administrativa es el traspaso indebido de recursos públicos desde un fin legítimo a otro ajeno a las finalidades del servicio público. Considerando la corrupción política aquella que realizan los políticos en el ejercicio de sus cargos políticos o de elección popular, la corrupción administrativa se define por su actor principal: el funcionario público (o los políticos que ejercen funciones administrativas); de manera que el político que asume un cargo administrativo también pasa a ser sujeto

posible de la corrupción administrativa. La Comisión Nacional de Ética, publicación de Chile define la corrupción de la siguiente manera: “Hay corrupción cuando un agente público en el ejercicio de las funciones que le atribuye la legislación vigente, y a través de las mismas, consigue un beneficio privado, que puede ser monetario o de otra naturaleza”¹⁷.

Transparency Internacional Latinoamericano y el Caribe de 2008, designa como corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal”¹⁸.

Aquí intentamos poner el acento en los agentes de la corrupción, partiendo de la metáfora de Klitgaard del triángulo de hierro de la corrupción: este triángulo en realidad es un proceso en el que intervienen tres agentes, es un ejemplo de cómo se maneja la corrupción organizada: el directivo o jefe, el funcionario y el usuario. En esta metáfora el usuario aparece como el que lleva la corrupción a la administración al pagar coima para obtener servicios especiales de los funcionarios. El jefe aparece como el encargado de combatir la corrupción, como se verá intervienen tres personas en estos hechos de corrupción.

En síntesis, la corrupción administrativa es un proceso perverso realizado por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios y puede asumir, además, las formas veladas de la ineficiencia deliberada o no deliberada y de actos conforme a las normas que implican el mismo efecto de desviar recursos de su destino legítimo.

¹⁷ Comisión Nacional de Ética Pública, Chile, 1994

¹⁸ Transparency International y el Caribe, 2008

Sin embargo, hay que precisar que no toda ineficiencia puede ser considerada como un tipo de corrupción. Hay diferencias estructurales que devienen de fallas de estrategia, programación, organización, control o coordinación que no son atribuibles al funcionario. Las diferencias a que nos referimos son aquellas que implican una actitud funcionaria de incumplimiento de sus deberes u olvido de los principios fundamentales de la administración.

La Corrupción desde el punto de vista jurídico, es un enriquecimiento ilícito es un mal que preocupa a las sociedades desde hace varios años, estas sociedades con el afán de combatirlo han elaborado leyes modernas que establecen sanciones. En algunos países las sanciones son muy fuertes y en otras más severas, en este sentido podemos señalar como por ejemplo, el código penal ruso que impone la pena de muerte por fusilamiento el robo a gran escala de bienes sociales o estatales y la aceptación por un funcionario de soborno. No es suficiente con tener una serie de disposiciones legales que sancionen los casos de corrupción, se necesita de igual manera que los funcionarios cuya labor consiste en detectarla y sancionarla ejerzan su función con criterio de responsabilidad y que no atiendan a llamados de amigos, de pariente ni mucho menos al dinero que los motiven a desobedecer el mandato asignado.

La corrupción desde el punto de vista económico, se desarrolla en la permanencia política legitimada en busca de una ventaja económica indebida, que aparece en los marcos sociales. Dentro del contexto de la corrupción económica se da un carácter de impropiedad entre la relación de los agentes económicos favorecidos y la administración pública.

La corrupción desde el punto de vista Moral. Primeramente veremos qué entendemos por la palabra moral. La moral se considera como la forma de la conciencia social, en que se refleja las cualidades éticas de la realidad social, como son: bien, bondad, justicia, amor etc. La misma constituye un conjunto de reglas, de normas de convivencia y conductas humanas que determinan las organizaciones de los hombres,

sus relaciones entre si y con la sociedad. Este carácter de la moral está determinado por el régimen económico político y social. En sus normas se expresan los intereses de una clase social, es por ella que en una sociedad dividida en clases sociales también existan diversos tipos de moral, ya que la conducta una no se corresponde con la otra. Por lo tanto, la moral constituye el elemento fundamental del individuo y envuelve su grado de conciencia frente a la sociedad.

Se presenta hoy en día una diversidad de criterio frente a la moral, esto como consecuencia lógica de la posición de la clase que la levanta al instante, dependiendo de esto, la moral tomará un sentido idealista el cual se fundamentará por un lado en la fe hacia un mandato supremo y por otro lado tenemos la moral desde el punto de vista científico, cuyo fundamento está en el desarrollo de la conciencia social del individuo.

La moral tal y como lo concibe la sociedad burguesa, está determinada por la aceptación y cumplimiento de la voluntad divina sobre el amor al prójimo, sin importar su condición social, el sometimiento al orden establecido, la justificación de la desproporcionada distribución de la riqueza, el no aspirar a cambios fundamentales en la estructuras actuales y el aceptar todo el desorden imperante como la conciencia de la voluntad divina.

La moral científica o crítica, está conformada por el conjunto de valores que el individuo adquiere a través del desarrollo de la conciencia sobre la bondad, deber solidaridad, amor, etc, pero desde el punto de vista científico, el cual considera que la conciencia social del individuo está conformada por el conjunto de valoraciones que este da a este concepto, su aceptación de las reglamentaciones de la sociedad como una necesidad inherente a su propia existencia, la asimilación de la bondad y respeto mutuo, así como la necesaria solidaridad a fin de conformar una parte esencial de la sociedad.

De manera tal, cuando un individuo se aparta de estas sensibilidades sociales y morales, entra en el estado de individualismo y subvaloración la sociedad misma, se

muestra rebelde a sus normas esenciales, transgrediendo los derechos de la sociedad y se nutre y sirve de ella sin tomar en cuenta los daños causados por su actitud.

El individuo que se nutre y aprovecha de los bienes de la sociedad de una forma indebida comete acto de corrupción, sus actos están enmarcadas dentro de un grado de conciencia cuyo fundamento es antisocial, en tanto que el cometer el acto doloso contra los bienes en común que administra al estado, no le interesa la preservación de la sociedad en que vive, no le interesa la superación común y el desarrollo de esta sociedad, impacta su desarrollo y realización como individuo, actúa motivado por lograr una meta de superación individual y sobre todo y tal vez lo más importante, es su grado de conciencia le indica que su realización como individuos está basada en la ventaja que logre sacar del esfuerzo de los demás, de la apropiación de los bienes creados por los demás para bien suyo.

Aquí está el fundamento de moral de nuestros males administrativo en la debilidad moral y de sacrificio de nuestros hombres, en el individualismo y particularmente las avaricias personales a que nos empuja la propia deformación social.

La corrupción en los sectores público y privado, un jurista norteamericano decía que al hablar de cohecho, es preciso distinguir la corrupción en el sector público de la corrupción en el sector privado, porque probablemente de una se deriva la otra. Si por corromper se entiende ofrecer retribución o recompensa, aceptarla, bien para eludir deberes nacidos de la ley o de los compromisos contractuales, bien para otorgar beneficios no existentes según esa misma ley o aquel contrato, entonces es obvio que haya corrupción tanto en la vida pública como en la privada.

El soborno o corrupción en el sector privado, ha aparecido con el industrialismo y el gigantismo económico de nuestros días. La competencia entre los grandes centros de producción de cada día, la ocupación de los mercados de consumo, la consecuente inflación, el endeudamiento de los países en desarrollo, ofrecen como medio de combate, la corrupción en ambos sectores de la vida de un país.

12.7.-DEFINICION DE LA CORRUPCION EN EL SECTOR PÚBLICO.

Como definición en términos simples, la corrupción es “el abuso de poder público para obtener beneficio particular”. Otra definición: “la corrupción es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones”. Sin embargo, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones sobre la corrupción requieren un punto de vista, y un modelo sobre cómo el fenómeno opera en los casos particulares.

Hay dos categorías muy diferentes de corrupción administrativa en el sector público: la primera acontece cuando por los actos corruptos se cometen, “de acuerdo con las reglas” por ejemplo: un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley, y la segunda cuando las operaciones se desarrollan “en contra de las reglas” por ejemplo: se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar. La corrupción “de acuerdo con la ley y contra la ley” puede ocurrir a todos los nivel gubernamentales y oscila desde la “gran corrupción” hasta las más comunes y pequeñas formas en la escala de la misma¹⁹.

En la práctica, los ciudadanos pueden ignorar las definiciones legales de la corrupción administrativa y la opinión pública puede juzgar al fenómeno desde una perspectiva distinta a la jurídica. Dicho de otra manera, si la opinión pública y las

definiciones legales divergen de manera muy acentuada, es muy probable que los funcionarios públicos se sometan a los códigos prácticos de la sociedad y cometan actos de corrupción sin sentirse culpables ²⁰.

Es necesario, por lo tanto, que los funcionarios públicos y los ciudadanos conozcamos las causas, impactos y dimensiones del fenómeno de la corrupción:

12.8.-CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.

Se puede señalar tres tipos de causas de corrupción en el sector público que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado ²¹ Causas Formales, Causas Culturales y Causas Materiales.

12.8.1.-CAUSAS FORMALES.

Las causas formales se desprenden de la delimitación técnica del término y son:

- La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado
- La existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y
- La inoperancia práctica de las instituciones públicas.

19 Moody Stuart George, *The Good Business Guide to bribery* 1994.

20 Reisman W. Michael, *Remedios contra corrupción*, México 1989.

21 Escalante Gonzalbo Fernando, *La corrupción política apuntes para un modelo teórico*, Colegio de México, 1989.

Juntas o por separado, estas causas están presentes en buena parte de los países latinoamericano.

12.8.2.- CAUSAS CULTURALES.

Las causas culturales son el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos y que tienen como objeto un fenómeno político, en este caso la corrupción. Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar y son cuatro condiciones culturales básicas:

-La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad de lucro privado sobre la moralidad cívica.

-La existencia de una cultura de la legalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que “la ley no cuenta para ellos” fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.

-La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.

-Para algunos casos latinoamericanos, podrán explicar ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

12.8.3.- CAUSAS MATERIALES.

Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas, las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente. El sociólogo mexicano Escalante Gonzalbo señala cinco brechas principales:

-La brecha existente entre las necesidades reales de control político y las condiciones formales de ejercicio del poder. Un ejemplo de los dichos: el conflicto permanente entre los aparatos policiales y los sistemas de garantías jurídicas.

-La brecha existente entre la dinámica del mercado y la intervención pública, por ejemplo, funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.

-La brecha existente entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política, un ejemplo, sería un Gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros del Congreso para que aprueban una ley.

-La brecha existente entre los recursos de la administración pública y la dinámica social, por ejemplo, un funcionario de algún ministerio que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.

-La brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos, un ejemplo, sería un deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

El impacto de la corrupción provoca que las decisiones tomadas de acuerdo con motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias que ellas tienen para la comunidad.

12.8.4.- IMPACTO ECONÓMICO.

El impacto es que la corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios, incrementa la deuda de un país, conduce al relajamiento de las normas de modo que se adquieren bienes que no alcanzan las normas establecidas o tecnología inapropiada o innecesaria, y puede resultar en la aprobación de proyectos basados en el valor del capital involucrado en los mismos, más que en la mano de obra (lo que es más lucrativo para el que comete la corrupción), pero puede ser menos útil desde el punto de vista del desarrollo. Cuando un país aumenta su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión se canaliza hacia proyectos improductivos e innecesarios.

12.8.5.- IMPACTO SOCIAL.

El impacto social en la corrupción acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos sociales. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

Las consecuencias de la corrupción generalizada demostramos en los siguientes ejemplos: Uno, se deslegitima el sistema político. La corrupción de jueces y legisladores hizo que los peruanos aprobaran masivamente la decisión de Fujimori de disolver e intervenir los poderes del Estado. Dos, la mala asignación de fondos escasos. El problema de la corrupción en México, comentó un funcionario público, es que aquí se derrocha un millón de pesos para robar mil. Tres, se distorsionan los incentivos económicos. Los mejores negocios no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre las contrataciones, eso afecta a la eficiencia de la economía de mercado. Cuatro, Se destruye el profesionalismo, en un sistema de corrupción generalizada en interés por los sobornos

reemplaza los criterios profesionales. Se agrega y desanima a los honestos y se impide la planificación, pues los datos son falsos.

Tipología de la Corrupción en el año de 2002, un estudio llevado a cabo por varios técnicos, identifico las áreas de gobierno más vulnerables a la corrupción y establecieron una tipología básica de actos de corrupción son:

- Los servicios públicos
- Las licitaciones y adquisiciones públicas.
- Las recaudaciones de ingresos públicos (impuestos y otros)
- Nombramiento de funcionarios públicos.
- Administración de gobiernos locales y departamentales.

12.8.6.- ABUSO DE CONFIANZA.

- Los funcionarios “venden” sus poderes discrecionales al mejor “portor”
- Los funcionarios asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas.
- Los funcionarios viajan fuera o dentro del país y reclaman viáticos injustificados.

12.8.7.- COMISIONES Y OBSEQUIOS ILEGALES

- Los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor.
- Los funcionarios reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicadas de contratos gubernamentales.

12.8.8.- CONTRIBUCIONES ILEGALES.

-Los partidos políticos utilizan la perspectiva de alcanzar y perpetuarse en el poder para recaudar partidas importantes de empresas, a cambio de la no obstaculización de sus actividades o la asignación de contratos gubernamentales.

-Los funcionarios exigen contribuciones para facilitar la marcha de los trámites.

12.8.9.- EVASION O FRAUDE

-Los particulares pagan a los funcionarios para que estos alteren las declaraciones de impuestos (puede ser total o parcial de los impuestos).

-Los particulares pagan a los funcionarios de aduana para que éstos no revisen las exportaciones e importaciones efectuadas.

-Los funcionarios de las oficinas de impuestos practican extorsión al amenazar a los contribuyentes con impuestos adicionales, a menos que les paguen sobornos.

12.8.10.- COHECHO.

-Es soborno, seducción corrupción de un juez o funcionario público.

-los proveedores de servicios públicos exigen el pago de una cantidad determinada por acelerar los servicios o para prevenir demoras.

-Los funcionarios públicos cobran “rentas” a sus subordinados.

-Las autoridades de tránsito encargadas de hacer cumplir la ley, imponen multas a menos que les paguen sobornos.

12.8.11.- NEPOTISMO-

-Los funcionarios reparten cargos, prebendas y comisiones entre sus parientes y amigos cercanos.

-Los funcionarios contratan ellos mismos o con sus allegados, a través de empresas ficticias, “socios” o “asesores”. Ejemplos, esta es una tipología de las conductas corruptas y que puede servir como ejemplo ilustrativo para identificar y clasificar las acciones u omisiones que los ciudadanos, como observadores y partícipes de la relación entre sociedad civil y Estado.

a) Faltas contra la moralidad y la eficiencia pública.

-Son el abuso de autoridad, definido como la falta que cometen los servidores públicos que, investidos de autoridad, la utilizan con propósitos distintos a aquellos para los cuales está destinada, causando un daño en la persona o en la propiedad de otro.

-La inmoralidad administrativa, que es el comportamiento del servidor público que denota deshonestidad en el ejercicio o con ocasión de sus funciones.

-Las irregularidades en la contratación administrativa, que son las faltas en la formación, adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos y otros comportamientos que vayan en detrimento del buen cauce de los mismos.

-Las irregularidades en el manejo del presupuesto público.

-El mal manejo y uso indebido de los bienes públicos, fundamentalmente de aquellos que han sido puestos a su disposición para que puedan llevar a cabo sus funciones.

-Las irregularidades en la prestación de servicios.

-El enriquecimiento ilícito, que es el incremento patrimonial no justificado mientras el funcionario está en el ejercicio de su cargo.

b) Indebido Ejercicio de las Funciones Públicas.

- La extralimitación en el ejercicio de las funciones.
- La omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones.

c) Faltas Contra la Dignidad y el Decoro del Cargo.

- La intervención en política.
- El irrespeto a la moral, en la que se incurre siempre que el funcionario olvida los principios éticos y de comportamiento que la investidura de su cargo le impone.
- La violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

d) Faltas Contra la Administración de Justicia.

Se clasifican dentro de esta tipología todas aquellas conductas que afectan el desenvolvimiento adecuado del sistema de justicia.

- La toma de decisiones ilegales no apegadas a los principios legales.
- La alteración ilegal de decisiones judiciales.
- La extralimitación en el ejercicio de funciones.
- La omisión o negligencia en el ejercicio de funciones.²²

12.9.- LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

²² MORENO OCAMPO, LUIS. En defensa propia, cómo salir de la corrupción, Buenos Aires, Editorial Sudamericana 1993.

La Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada en fecha 29 de marzo de 1996 en Caracas – Venezuela, y ratificada por el Estado Boliviano por Ley de la República N° 1743, promulgada en fecha 15 de enero de 1997, habiéndose procedido al depósito del instrumento ratificado ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos en fecha 4 de febrero de 1997, se constituye en una norma internacional que es compatible con los fines del Estado de Derecho que Bolivia consolida en la actualidad. Su plena armonización con la legislación penal interna tiene como ventaja el hecho de que se generan corrientes de pensamiento social y político que cada vez, y con mayor fuerza, reflejan la aspiración ciudadana de contar con una administración pública, no sólo eficiente y responsable, sino también honesta.

En definitiva, la Convención Interamericana contra la Corrupción es un instrumento legal que esencialmente establece el marco en el que los Estados signatarios del mismo se comprometen a desarrollar una serie de acciones que promuevan la participación, tanto de las organizaciones del Estado como de la sociedad civil, en la prevención de la corrupción, no especificando explícitamente los ámbitos de participación de estos actores.

12.10.- LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Los datos que en el ámbito político, económico y social se conocen sobre los efectos negativos derivados de la proliferación de actividades corruptas afianzaron la idea de la oportunidad y el interés de una Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La elaboración de esta Convención en un tiempo tan reducido se aprueba, además, le da importancia que la comunidad internacional ha concedido a éste fenómeno.

Frente a otras Convenciones de carácter limitado o regional, nos hallamos ante una Convención de consenso con carácter universal, que ha tomado en cuenta los diferentes sistemas jurídicos establecidos en todo el mundo.

La corrupción proviene de un conjunto de factores de índole económico, institucional, político, social e histórico. La corrupción y los comportamientos desprovistos de ética socavan los principios básicos de los regímenes democráticos, disminuyen los niveles de confianza de los ciudadanos en esos regímenes y atentan con el Estado de Derecho. La corrupción dificulta y distorsiona la inversión, impide el crecimiento económico y el desarrollo sostenible y destruye los sistemas legales y judiciales. Para contrarrestar estos nocivos efectos es indispensable afianzar y promover la integridad y la confianza en las administraciones y en los mercados económicos.

Entre otras circunstancias preocupantes sobre el fenómeno de la corrupción se deriva del hecho de que sus efectos tienen repercusiones más allá del ámbito nacional. Las actividades corruptas traspasan las fronteras de los países y por ello la Comunidad Internacional ha actuado de manera coordinada y planificada abarcando todas las aristas del problema: diseñando campañas de concientización, creando una cultura de rechazo ante las prácticas corruptas, fomentando medidas preventivas, reforzando las medidas de control doméstico y dotándose de un cuerpo legislativo adecuado.

El fenómeno de la corrupción, como el de otras actividades ilícitas, tiene una metodología de actuación cambiante. La convención es un cuerpo legal que contempla, a través de la creación de un sistema que permitirá su adecuación a estos cambios en la metodología de actuación. Se asegurara el correcto cumplimiento de las disposiciones y además podrá ser objeto de modificaciones si las circunstancias así lo aconsejan y los países así lo decidan.²³

²³ Nunezgarcía sauco Antonio, La Corrupción en el Mundo Globalizado, Editora Ratio Legis, España, 2003, pag. 15

La adopción y firma de esta Convención contra la corrupción marca indudablemente un hito en relación con las medidas adoptadas hasta la fecha para acabar con la permisividad y facilidad en la comisión de actividades corruptas y para combatir eficazmente la comisión de otras actividades delictivas. Ahora los distintos países insertaron en sus legislaciones nacionales respectivas las disposiciones de esta Convención, la entrada en vigor de este instrumento jurídico ha potenciado el valor a nuestra Constitución Política del Estado, para abordar los grandes problemas que genera la corrupción en nuestro país. De esa manera como no podio ser la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, fue ratificado como Ley de la República el 1 de junio de 2005 y vigente a partir del 9 de diciembre de 2005. Esta convención en su visión de la lucha contra la corrupción se constituye en un instrumento legal que tiene mayor amplitud que la convención Interamericana, puesto que estable que tanto el Estado Plurinacional representado por sus diferentes organizaciones sociales. Así como la Sociedad Civil, pueden desarrollar una serie de acciones que promuevan la participación en la prevención de la corrupción, a través de diferentes ámbitos y/o mecanismos previstos por los Estados signatarios de esta Convención y nuestra Constitución Política del Estado aprobado recientemente.

CAPITULO III

LA CORRUPCION EN BOLIVIA Y LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES

13.1.-ANTECEDENTES.

Para nadie es extraño, la tumultuosa y azarosa vida política que le toco vivir al país, antes de 1982, no es menos ahora, con la diferencia que hoy enmarcados en democracia, pero existen hechos que significaron aportes muy importantes para la consolidación de los derechos humanos en Bolivia, por ello debemos mencionar lo ocurrido con la revolución de 1952, ya que se subsanaron en parte la violación a los derechos fundamentales, estableciendo el voto universal ósea la participación política del campesinado, que forma parte significativa del pueblo boliviano, era marginado del ejercicio democrático del voto, además de haber incluido el voto femenino- experiencia única realizada en Sudamérica, la reforma agraria, que elimino al latifundismo, porque le privaba al campesino el acceso a la tierra, la nacionalización de las minas, que cobro notoriedad, porque creo una “Burguesía Minera”, que no solo se apodero de la economía minera también lo hizo del poder político, la Reforma Educativa entre otras. Estas reformas marcarán un nuevo rumbo para el país a partir de esa fecha. Pero, como no son solamente éxitos los que se dan en un proceso de esa magnitud, también se producen muchas situaciones de mala administración conocidas en esa época como **negociados**, entre los que se resaltan la venta de las Libras Esterlinas, el Contrato Chacur, e infinidad de malos manejos en Comibol hasta el extremo de descapitalizarla y, muchos otros actos de alta **corrupción** en los que tiene mucho que ver una evidente falta de control fiscal para contener los excesos que cometían los jefes de la Revolución Nacional y sobre todo, la descontrolada **dirigencia sindical** que dieron como resultado un descalabro financiero a nivel nacional, provocando una inflación galopante que viene precisamente del periodo de la Revolución del 52.

La inestabilidad política generada por los sediciosos militares marcaba la década de los años 60 y 70, los cruentos golpes de estado, era la afrenta a los derechos fundamentales de los ciudadanos y a los bienes y económicos del Estado, que saquearon a gusto y paciencia sin ningún control de las instituciones llamada por ley para estos casos de corrupción en nuestro país.

Casi todos los presidentes de Bolivia que hemos tenido o hasta ahora siempre han sido ladrones o delincuentes corruptos, no importa sea democrático o dictador, excepto (Bolívar, Sucre y Arce). En los 200 años de vida de independencia no hemos progresado nada por causa de la política corrupta que hemos vivido hasta ahora.

Hablar de corrupción en Bolivia, se ha convertido en tema cotidiano, concebir y defender ideologías es tarea de antaño, el protagonismo desmesurado, bautizado rimbombantemente con el denominativo de Neoliberalismo, ha dado curso a un sinnúmero de hechos delictivos, protagonizados en gran medida por los componentes de la denominada clase política. Es que, cuando el hombre no es guiado por un ideal sublime conduce su vida, exclusivamente, con el afán de poseer, a cualquier costo, bienes, poder, prestigio y otros atributos materiales, y por tanto pierde su condición de hombre de bien.

El olvido del humanismo, humanismo que enaltece los valores espirituales del hombre, es el que nos tiene situado en el rincón en el que nos hallamos postrados. Cuando un país se ve conducido, por un aparato gubernamental y judicial, ineficiente y corrupto, el resultado es desastroso. Cuando quienes están llamados por ley a gobernar en bien propio, se plantea la razón del porque del atraso extremo de nuestro país. Va más allá, cuando hunde el dedo en la llaga, ante la ausencia de ideología en los partidos políticos, cuando señala, con crudo realismo, que deben su existencia simplemente al afán de llegar al poder para satisfacer sus intereses personales o de grupo.

La corrupción ha llegado a niveles alarmantes en las Instituciones Públicas del Estado, a través de los Servidores Públicos y los poderes públicos e instituciones del Estado, han perdido credibilidad, porque la corrupción está presente en la mayoría de los actos de la vida pública boliviana, de ahí que se acuña la frase “La corrupción nuestro pan de cada día” y ésta se campea creando una pobreza social y moral, se abre paso llegando incluso a niveles de cinismo de algunos servidores públicos que tienen como único objetivo, el dismantelar las arcas fiscales en poco tiempo de asumida sus funciones.

13.2.- QUIENES SEMBRARON LA CORRUPCION EN BOLIVIA.

Los que sembraron la corrupción en Bolivia fueron Francisco Pizarro y Diego de Almagro, estos dos personajes eran españoles traídos por Cristóbal Colón como ayudantes del viaje al nuevo mundo. Pero Almagro y Pizarro eran delincuentes en España y estaban encarcelados en ese país por delitos cometidos de asesinato y asaltos delictivos.

En aquellos años de 1492, era un castigo venir al nuevo mundo o ha América Latina, por eso los trajeron a ellos para que asesinaran a la oposición Nativa de América del Sur, como ejemplo tenemos que ellos asesinaron a Tupac Katari y Atahualpa el año 1525. Después de la derrota de los Nativos se estableció la gobernación española en todos los países de América del Sur.

También por causa del descubrimiento y la llegada de esos dos españoles corruptos, llega a Bolivia los planes de saqueo de los minerales de los centros mineros y la explotación de sus trabajadores en las minas, todo esto nos demuestra que los mineros han nacido pobres y han muerto pobres y sus generaciones o familias han quedado mendigando sin trabajo de que vivir, sin amparo de los gobierno, por falta de

leyes sin corrupción en la planificación de la explotación minera, los políticos corruptos son los que mas se aprovecharon de los minerales de nuestro país y sin ningún beneficio para las grandes mayorías desposeídas de la gente pobre, todo esta por causa de las leyes corruptas que nos trajeron de otros países.

13.3.- 500 AÑOS DE CORRUPCION

En todos estos años solo existió la explotación del hombre por el hombre por culpa de la corrupción, los criollos o los mestizos han saqueado el sudor de los pobres de nuestro país, sin ninguna consideración. Los bolivianos desde nuestros abuelos, padres y hasta nosotros mismos seguimos siendo corruptos sin merecerlo por causa del descubrimiento de América. Producto esas causas corruptas podemos distinguir dos clases de ideologías del ser humano: 1) los ideólogos corruptos que van, bien encadenados con los signos monetarios a la economía, en base de la injusticia que les rodea permanentemente a los hombres más corruptos de nuestra época presente y que es una enfermedad del mundo, se encuentran los países de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España, son los que forman la corrupción en nombre de las leyes y la democracia, perdiendo la dignidad humana en el mundo entero, de esa manera acumulan un poder económico mal distribuido por la ignorancia científica corrupta. 2) los ideólogos más concientes consideran a los hombres y países sin corrupción en el mundo, Japón, Alemania, Italia, que son los más honestos en la administración política, que por medio de la honestidad tienen alto poder económico esos países, ejemplo los Estados Unidos es un país rico en el mundo, pero solo en armamento y que además son defensores de la corrupción y los delincuentes. Por eso los hombres corruptos siempre gobiernan, por que tienen como apoyo de las armas, leyes y poder económico y de la explotación permanente que realizan del sudor ajeno.

En cambio la honestidad gobernará con el apoyo de la popularidad, que es la gente pobre y diplomática de los países menos corruptos.

13.4.- ANALISES DE ALGUNAS LEYES O DECRETOS CORRUPTAS.

Bolivia tiene una psicosis o enfermedad con los decretos, que los puedo llamarlos como “decretitis”, que buscaban la solución de los problemas mediante la promulgación de decretos, cuando el verdadero problema no es la ley sino el recurso humano que está dañando profundamente los cimientos éticos y morales. Aunque se dicten una gran cantidad de leyes o decretos no habrá resultados positivos, en la lucha contra la corrupción.

En el presente trabajo se efectuara haciendo un análisis de varias disposiciones legales, que han sido promulgadas por cantidad, a partir del año 1985. Estas leyes en muchos casos han agudizado los problemas sociales, económicos, jurídicos y políticos del país, lejos de darle solución y continuidad a los problemas.

13.5.- PROCESOS DE MODERNIZACION EN BOLIVIA

Bolivia pretendió ingresar a la modernización de sus actuales estructuras, pero ésta no se pudo dar porque no se han encontrado el camino para hacer viable, las condiciones económicas fueron muy bajas que no permitieron un avance en este campo. Por ejemplo Bolivia cuenta con el salario mínimo más bajo de Sudamérica, el cual ésta alrededor de \$us 85 según datos del Ministerio de Trabajo. Las condiciones económicas de ingreso por sectores son bajas, más aún si vemos los ingresos de los obreros que constituyen el mayor sector del país. Por lo tanto Bolivia buscaba ingresar a una etapa de globalización de mercado y modernización con bajos ingreso salarial, Este modelo económico es de consumo y la mayoría de la población no puede acceder a éste porque su baja capacidad adquisitiva no le permite consumir, existe un desequilibrio económico entre el gasto y los ingresos.

La modernidad, dentro de sus consideraciones teóricas, ha propuesto cambios desde el punto de vista capitalista y neoliberal, respondiendo principalmente a esas dos escuelas, esos cambios se adaptaron y fueron cumplidas por otros países que tenían capital y tecnología, pero Bolivia cuenta con una doctrina nueva para una economía muy incipiente y atrasada, de ahí que la modernización no pudo darse, porque la doctrina de modernidad no se adecuaba a la realidad de nuestro país, la realidad del país es diferente a la teoría, pues existe muchas ideologías con diferentes pensamientos culturales que encierran una forma muy tradicional y ancestral de producción y manejo de economía, empero se ha querido imponer al pueblos una teoría hacia la modernidad del capitalismo, pero inicialmente deberíamos adecuar la forma de producción y transformación o cambios acordes a la realidad nacional y posteriormente se pudieron inducir cambios paulatinos en los sectores productivos y económicos, lo contrario signito introducir cambios violentos hacia una economía de mercado globalizado donde la mayoría de la población, especialmente la del campo, no está preparada para tales retos, por lo tanto se debería adecuar es teoría a la práctica y realidad nacional”²⁴.

-Dentro de esa modernidad se dictaron los Decretos Supremos **21060 y 21137**, en los cuales establecieron que el Estado no intervenga en las actividades económicas, y como consecuencia de esos decretos, se despidió y relocizó masivamente a los trabajadores, paralelamente dichos decretos no trajeron la reactivación económica esperada, tampoco la instituciones privadas crearon fuentes de trabajo en el nivel que el gobierno de ese entonces deseaba, para evitar la desocupación de esos trabajadores despedidos. Dichas medidas fueron un paso hacia la modernización, pero no fueron completadas la misma con medidas colaterales por lo que los despidos tuvieron un costo social muy alto, asimismo no se crearon industrias importantes que pudieron absorber mano de obra y crear fuentes de trabajo, otro costo social sumamente alto fue el crecimiento de la economía informal, la cual determino que los trabajadores no tengan un trabajo permanente con seguro y no tengan la protección de la Ley General del

24 CALDERON FERNANDO, LACERNA ROBERTO, Ed. Los Amigos del Libro, LP. Bolivia 1995

Trabajo, la economía informal estaba caracterizada por no aportar al seguro social, no pagar impuestos y trabajar por cuenta propia.

-La Ley de privatización 1330, que fueron totalmente contrarias a los intereses de la nación y a los intereses de la población, donde presentaba grandes contradicciones y intereses al Estado, mediante esta ley se cometieron grandes hechos de corrupción, por los servidores públicos de ese entonces, como las enajenaciones de los activos, bienes, valores, acciones y derechos de propiedad que se transfirieron a personas naturales y extranjeras, “La privatización no contiene impulsos serios para el crecimiento económico, la generación de empleos mucho menos para la superación del subdesarrollo, tomando en cuenta virtudes idílicas del sector privado, o respuesta deseada poco constatables en la experiencia nacional de parte del capital nacional o extranjero, o inversiones con el monto recibidos por las transferencias”²⁵

-La Ley de capitalización de los bienes del Estado y su transferencia a manos privadas, es otro acto de corrupción cometido por los gobernantes de entonces, no sólo se vulneró la constitución pasada sino los intereses nacionales, las mayores empresas, las de mayor rendimiento han sido transferidos al sector privado a precios mínimos, como ser YPFB hoy recuperado, ENTEL también recuperado, LAB que lamentablemente ha desaparecido por los grandes negociados y corrupción que existió en esa empresa, ENFE de la misma manera ya desaparecida, y otras empresas del Estado.

Los dineros de las empresas capitalizadas muy pocos sabemos donde fueron a parar y si están como dicen los gobiernos de turno, éstas originan lucro a otros países que poseen ese dinero que es cuantioso, “Dossier 12 enero de 1995 artículo de Enrique Mariaca, con el título: Las cinco Mentiras del Plan de todos, la ley de privatización fue promulgada por el gobierno anterior cumpliendo la estrategia neoliberal, copiando

25 FRANZ BARRIOS S., ELEMENTOS PARA UNA Crítica a la Razón Privatizadora, Ed. Andres Sucre, Sucre Bolivia 1991

literalmente el documento preparado por la norteamericana Price Water House por encargo de USAID.” 1) Se decía que capitalización no es privatización cuando en realidad son lo mismo. 2) Se decía que las empresas públicas a capitalizar que tenían una vida empresarial de muchos años, sólo se han beneficiado a un pequeño número de burócratas y políticos de turno convirtiéndolas en botín partidario y fuentes de corrupción, lo cual fue totalmente falso. 3) Se decía que la asociación con inversores internacionales será de forma que los bolivianos tengamos una participación mayoritaria nunca menos del 51% de manera de preservar el control de las empresas en manos bolivianas. Falso, el 51% fue un engaño electoral de ese entonces, pues la ley de capitalización establece 50% de participación. Se decía que gracias a la administración general a los inversionistas se logrará disponer de tecnología avanzada y terminar la corrupción. Totalmente falso, porque nuestras empresas, unas más que otras han impulsado la modernización de nuestra industria.

Y 5) Se decía que la capitalización de las seis grandes empresas estatales será un remate y que el monto de inversiones crecerá en progresión geométrica. También falso, los gobiernos neoliberal de entonces al creado el ambiente propicio al rematé al publicar el derrumbe del estatismo y de sus propias empresas por insolventes y atrasadas.

-La Ley del Decreto Supremo 23881, que facilita la Quiebra Bancaria, que fue considerada por los gobiernos de entonces como la salva taje o de fortalecimiento del sistema financiero, nada más falso porque ese sistemas de soportes fiscal para bancos en quiebra introducido en ese decreto, fomentó los grandes fraudes, malos manejos y la corrupción en otros bancos.

-Otro de los grandes engaños a los trabajadores bolivianos fue la Ley de Pensiones, donde incrementa los aportes y disminuye las prestaciones y siendo contrarias al interés social, va en detrimento de las pensiones de vejes de todos los jubilados, hecho que preocupo y sigue preocupando profundamente, pues todos llegaremos a jubilarnos por haber culminado un ciclo en la vida y la vejez que deber ser

bien atendido. Por lo que la ley de pensiones determino el aniquilamiento de la seguridad social al determinar la privatización mediante cuentas individuales, quedando el estado relevado de dichas obligaciones.

-Otro de los actos de corrupción política fue El Bono sol, que nace a la vida mediante la ley de Pensiones que en su artículo 13 dispone: “a partir de los 65 años de edad y hasta su fallecimiento los beneficios de la capitalización recibirán el Bono sol”, el Bono sol fue utilizado como campaña política, más que como programa de gobiernos. He aquí una publicación de prensa eses entonces y que me parece muy importante mencionarlo: “Lobos con piel de Cordero”, La Razón 10 de febrero de 198, Jorge Torrez O. y que dice: “Si algo debemos reconocer en determinados políticos criollos, es su gran capacidad de generar falsos debates o de encubrir el fondo de los temas en discusión con un ropaje que los hace aparecer diferentes. A partir de la manera en que se ha manejado la problemática del Bono sol por parte de Sánchez de Lozada y su entorno, daría la impresión de que actualmente existe un problema que confronta a un grupo de personas sensibles –aquellas que busca, por todos los medios, hacer posible el pago del Bono sol- y a otro de tecnócratas insensibles –interesados en garantizar la racionalidad y sostenibilidad de la medida asistencialita. Pero más allá, ¿no será que está en juego otro tipo de intereses?”.

-La Ley 1008 violaba la anterior constitución y vulnera los principios jurídicos del Código de Procedimiento Penal, originando de esta manera contradicciones con el orden jurídico establecido, dicha ley no sólo viola las garantías constitucionales primordiales, derechos de la ciudadanos sino también es un atentado contra la libertas, seguridad y la ciencia jurídica, el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece: Que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y las Leyes. Asimismo viola el artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando dice: Que nadie podrá ser arbitrariamente detenido preso ni arrestado, la ley 1008 es arbitraria a todos

esos principios internacionales y la nueva constitución vigente, por lo tanto amerita realizar los cambios urgentes.

-La Ley de Fianza Juratoria otra norma de corrupción que fomenta delitos de Cuello Blanco, dicha ley no se enmarco en los principios de generalidad y universalidad que es un principio de derecho, al no contar la ley con el principio de universalidad es antijurídica, porque carece de fundamentos jurídicos sobre patrimonios, obligaciones, responsabilidad penal y civil, no se considerara ron que las personas no sólo son sujetos de derechos sino de obligaciones, al no cumplirse con las obligaciones se fomenta la impunidad sobre todo en los delitos cuantiosos. Otro aspecto que no se considero es que no se diferencia entres los intereses públicos y privados. Por ejemplo: una persona que ha estafado bajo los denominados delitos de cuello blanco, como las estafas de los Bancos, grandes cantidades por cheque sin fondo, con amparo de la mencionada ley podría salir en pocos año sin siquiera resarcir el daño causado al Estado.

-Otra Ley de protección a los terratenientes y que poseían grandes cantidades de tierra fue, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y su grandes contradicciones, felizmente con la aprobación de la nueva constitución política del estado, las cosas cambiarán en beneficio de los campesinos.

-El Estatuto del Funcionario Público presenta grandes contradicciones jurídicas que dificultan su aplicación e interpretación y pese a su corta vida, está destinada a su inaplicabilidad por la antijuricidad que presenta, dicho estatuto no sólo restringe y suprime derechos de los servidores públicos, sino no que es una ley que se ha elaborado sin conocer la problemática de los trabajadores de las instituciones públicas del Estado a demás tiene una pobre técnica y dogmática jurídica por ello presenta grandes contradicciones que rayan la mediocricidad siendo la misma, facial presa de la inaplicabilidad.

-Desde la promulgación del Decreto Supremo 21060 en agosto de 1985, no se han generado fuentes de empleo hasta la fecha, ni se ha mejorado las condiciones favorables de vida a la gran mayoría de los Bolivianos, sino solamente se favorecieron con las promulgaciones de las diferentes leyes, a los gobernantes y correligionarios políticos de turno hasta la fecha.

-El Poder Judicial, pese a las grandes transformaciones y modificaciones es cada vez más ineficiente y continúa la corrupción en la mayoría de los casos, los procesos siguen siendo onerosos y lentos cuando la ley establece gratitud, y celeridad procesal. No existe la voluntad de cambiar el sistema porque de él surgen las coimas, el cohecho y los funcionarios buscan la manera de realizar exacciones a los litigantes poniendo trabas en el camino. Se puede agilizar los trámites mediante dinero, y todos cobran su alícuota parte, es decir no hay diligencias ni notificación gratuita y cuando el litigante pobre ofrece Bs. 25.- para una notificación los servidores públicos no la realizan porque les parece poco. La retardación de justicia se campean en los estrados judiciales y los **procesos sumarios** que deberían tramitarse en tres meses tardan dos o tres años. En esto se ve que la realidad prueba claramente que el problema no es de leyes sino de personas que manejan el poder judicial por prebendas políticas o de dinero.

Todas estas y otras disposiciones analizadas brevemente, no pueden considerarse como leyes elaboradas dentro de la dogmática jurídica y con la técnica requerida para catalogarla como ciencia del derecho, más aun son redacciones pobres y el manejo poco claro no esta acorde a un ordenamiento jurídico del momento actual. La grave corrupción del país se ha incrementado, porque cada vez existen más disposiciones legales mal redactadas que crean confusión, burocratizan el Estado y ello sirva de cultivo para la corrupción que busca la manera de extorsionar a los ciudadanos, por lo tanto no es solución a los problemas gran cantidad de leyes sino calidad.

La función de justicia contra la corrupción por medio del Ombusman para rechazar y censurar públicamente a toda institución o persona involucrada en la

corrupción, o la función de justicia mediante las Cortes de justicia para juzgar y hacer prevalecer lo derechos ciudadanos, son un saludo a la bandera. En nuestro país a los corruptos, a los jueces que reciben dinero de ambas partes, a los prevaricadores, estafadores con cargo de gobernantes, se les premia con ascensos e incrementos de salarios y ello incentiva a que dichas personas sin escrúpulos sigan alentadas por la impunidad.

Sin embargo de tantas disposiciones jurídicas, se advierte que existe una grave crisis de valores, de ideología y definición de metas para determinar hacia donde vamos, es decir nuestro país es un barco a la deriva.

La burocratización del país sirve muy bien a ciertos servidores públicos para hacer más difíciles las cosas, poner trabas en el camino a los ciudadanos. Más grave, aún, es que las leyes se han acomodado para hacer negociados, es decir que si se requiere favorecer la quiebra de los bancos se dicta un decreto, si se desea vender los bienes del Estado se dicta una ley de privatización de capitalización, para no pagar y resarcimiento del daño civil se cuenta con la ley de Fianza Juratoria y si se debe proteger a las empresas capitalizadas se deroga los depósitos judiciales para precautelar los intereses de las empresas, capitalizadas, se dictaban normas mediante las cuales no se puedan plantear medidas precautorias contra las empresas capitalizadas. Los depósitos judiciales en los Recursos de Nulidad están abolidos, lo que determina que las obligaciones no estén garantizadas. La ley de Aduanas, si bien tiene una buena intención y no presenta graves contradicciones jurídicas, postula un sumario rápido por el delito de contrabando, pero sabemos que dicha ley no disminuye el contrabando en la práctica, porque en nuestro país sabemos que gran número de los trabajadores pertenecen a la economía informal que vende en las calle y venden el contrabando, es decir que mientras no exista solución de empleos y creación de industrias, el contrabando seguirá eternamente por más que la ley sea la mejor.

CAPITULO IV

LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA

14.1.- INTRODUCCION

La Contraloría General del Estado, es la institución histórica de nuestro país donde le permitió y le permite verificar las consistencias y fortalezas, así como las debilidades del control fiscal aplicado en Bolivia. También le permite constatar las vicisitudes que enfrenta en las distintas etapas en que los gobiernos se esforzaron por suprimir o ignorar a la Contraloría General, de una u otra forma, ella representaba y representa un freno a la avaricia insaciable de usar el poder en beneficio propio o de un reducido grupo de personas en función de gobierno. En la larga historia de la Contraloría General del Estado, muchos gobiernos trataron de relegarla a un plano estrictamente formal y de importancia secundaria, que fuera útil para dar la apariencia de un actuar apegado a las normas y a la ética, pero, inofensiva para ofrecer un auténtico control de las acciones públicas. En esta línea, muchos gobiernos se esforzaron por suprimir o desnaturalizar el control preventivo que es uno de los requisitos básicos para una correcta, oportuna y eficiente fiscalización, este control ejercido por una instancia independiente, como es la Contraloría, les resultaba demasiado incómodo para quienes pretendían el uso discrecional de los recursos públicos del Estado. Por su propia naturaleza el control se orienta a evitar que se produzcan hechos irregulares o delictivos, la contraloría disponía de una función de intervención, ejercida por funcionarios encargados de revisar las transacciones antes de su ejecución, para de esa manera evitar la consumación de hechos lesivos al interés público.

14.2.- QUE ES LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Contraloría General del Estado, es una Institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en dar que el Estado tenga participación o interés económico. La contraloría esta facultado para determinar inducir de responsabilidad Administrativa, Ejecutiva, Civil y Penal, tiene autonomía funcional financiera, administrativa y organizativa.

La Nueva Constitución Política del Estado, aprobado por el pueblo Boliviano, atribuye a la Contraloría General del Estado la responsabilidad de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en los que tenga participación o interés económico el Estado, la supervisión y el control se realizarán, asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo. El Contralor General del Estado se designa por dos tercios de votos de los presentes de la asamblea legislativa plurinacional, la elección requiere de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y meritos a través de concurso público, el cual ejerce por un periodo de seis años (art. 214).

La Contraloría General del Estado como dependencia del Poder Ejecutivo Estatal tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Constitución Política del Estado, así como las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenamientos expedidos por el Gobierno del Estado Plurinacional.

14.3.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Los Inicios de la Fiscalización en Bolivia, fueron durante la Colonia, el Alto Perú contaba con un ente fiscalizador denominado Tribunal Mayor de Cuentas de Valores que en la época republicana pasó a denominarse Contaduría General de la Republica.

Cuando se creó la República de Bolivia, la aún pequeña organización administrativa del Poder Ejecutivo, recolectaba, disponía y manejaba recursos económicos provenientes de diversas fuentes y era el Ministerio de Hacienda el ente que disponía y controlaba estos manejos. Posteriormente, y con el fin de tener un mayor control, esta función de controlar la tomó el Congreso de la Nación.

Se pensaba entonces que el Congreso Nacional, debido a la facultad que tenía para sancionar los presupuestos anuales, revisar y aprobar leyes financieras, controlaría de una forma efectiva el Tesoro Público. Pero este control mostró a la larga que estaba lejos de ser efectivo puesto que el Congreso en conjunto, poco o nada conocía técnicamente si las condiciones de fondos habían sido cumplidas o no por las instituciones y autoridades del ejecutivo.

El 25 de junio de 1827 durante el gobierno de Antonio José de Sucre, se crea La Contaduría General de la República, para ser la institución encargada del manejo de fondos públicos, el escenario político que acompaña el decreto de atribuciones de la nueva entidad es el de la corriente de pensamiento de la Confederación Perú-Boliviana gestada en el año de 1828.

Durante el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz se aprueba la Ley del 26 de octubre de 1833, para la creación de nuevos puestos en la Contaduría Pública y a la vez, se reglamenta los impuestos a objeto de reducir la deuda pública. La Contaduría General de la República como una de sus atribuciones, establece las multas para quienes incumplan sus obligaciones a través del decreto de 1 de noviembre de 1836, el mismo año la Contaduría debía indicar formas para el examen de cuentas y sus observaciones.

En el año de 1845, durante el desarrollo gubernamental del Gral. José Ballivián, quien se caracterizaba de proteger la economía nacional dicta un decreto con reglamento de fecha 1 de enero de 1845 en el que la Contaduría debe organizarse para cumplir su rol.

El 5 de marzo de 1849 se restablece la Contaduría General de la República, por el gobierno del Gral. Isidoro Belzu quien estaba caracterizado por ser populismo y debía enfrentar a la oligarquía que reinaba, ganándose simpatía de la plebe repartiendo dinero por las calles de La Paz.

En el año de 1880, después de la derrota de la Batalla del Alto de la Alianza, fue reconocido como presidente Constitucional el Gral. Narciso Campero que gobernó hasta el año de 1884, en su gobierno aprobó una nueva Constitución Política que guió a Bolivia hasta el año de 1938. Durante su gestión se reestructuro el Tribunal General de Cuentas, dejando de lado a lo que fue la Contaduría General de la República.

El año de 1883 durante el Gobierno del Gral. Narciso Campero fue creado el primer Tribunal Nacional de Cuentas, con la finalidad de controlar los fondos públicos de la República. Que tenía como sede la ciudad de Sucre y estaba administrado por cinco jueces elegidos por la Cámara de Diputados. Sus resoluciones eran inapelables, presentaban un informe anual al Congreso Nacional y respondían de sus actos ante la Corte Suprema de Justicia.

El mandato del Tribunal Nacional de Cuentas concluyó el 5 de mayo de 1928, fecha en la cual el Presidente de la República de entonces Dr. Hernando Siles Reyes, promulgó una ley creando la Contraloría General de la República como organismo independiente del Poder Ejecutivo, pero bajo la dependencia del Presidente de la República. El Contralor General de la República, máxima autoridad de la nueva institución, era elegido por el Jefe de Estado, de una terna elevada a su consideración por el Senado, con un mandato de seis años con posibilidad de reelección.

Las innovaciones que introduce esta ley se originan en un documento denominado “La Reorganización de la Contabilidad e Intervención Fiscal del Gobierno y la Creación de una Oficina de Contabilidad y Control Fiscal”, elaborado por una misión dirigida por el señor Edwin Walter Kemmerer, que fue contratada por el

Gobierno de Bolivia para estudiar y proponer reformas institucionales. Dichas reformas se referían principalmente al sistema bancario (Banco de la Nación Boliviana) posteriormente Banco Central de Bolivia, al sistema Tributario, Aduanas, Presupuesto, Tesoro Nacional y de una oficina especial encargada de la contabilidad, la estadística y el control fiscal a denominarse Contraloría General.

La misión Kemmerer presenta su informe de conclusiones: “la exposición de motivos del Proyecto de Ley para la reorganización de la Contabilidad e Intervención Fiscal del Gobierno y la creación de una oficina de Contabilidad y Control Fiscal **que se llamará Contraloría General de Bolivia**”. En él se sintetizan las deficiencias encontradas en el sistema en uso y entre ellas se menciona la inconveniencia de que el Congreso sepa poco o nada sobre si las condiciones impuestas al hacer las concesiones de fondos fueron convenientemente llenadas o no.

El análisis empieza con un detalle de deficiencias con las que trabajaba el Tribunal Nacional de Cuentas y algunas de las cuales, las más relevantes son las siguientes:

“El tribunal no tiene valor ninguno como organización de control preventivo sobre las operaciones financieras del Gobierno”. Con relación a la retardación en el trámite de informes y documentos indicaban: “El Tribunal afirmaba que dicha falta de respeto a la Ley ha alcanzado tal grado que aun los fiscales de distrito han desobedecido las órdenes del Tribunal para entablar juicios civiles y criminales contra **funcionarios delincuentes**. Se hicieron constar que en justicia para el Tribunal Nacional de Cuentas, que cuando a la política y amistad personal se les permite anteponerse a la imposición de las leyes, ningún sistema de control fiscal podría ser efectivo. Bajo tales condiciones, subsistirá siempre la **corrupción**, la incapacidad, el despilfarro y la dilapidación en la administración pública”.

“El Proyecto de Contraloría propuesto, contemplaba la aplicación a los negocios fiscales de los principios del control administrativo que son, generalmente conocidos

como factibles, eficaces e indispensables como método efectivo de control. Uno de dichos principios que no existe en las Leyes Orgánicas del Tribunal Nacional de Cuentas y que es la **llave** del arca perteneciente **al edificio de control**, es la glosa de los gastos, donde fuera posible, antes de que el Tesoro efectuare algún pago.

Con éstas consideraciones como exposición de motivos, la Misión Kemmerer presenta un detalle de artículos que podrían formar parte de la nueva entidad de control que requiere el Gobierno Boliviano, aconsejando por tanto la creación de una oficina a llamarse Contraloría General.

14.4.- CREACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Durante la presidencia del Dr. Hernando Siles Reyes, mediante Ley de 5 de mayo de 1928, se crea una nueva unidad técnica operativa de acuerdo a los siguientes articulados: (Versión resumida de la Ley)

Organización de la Contraloría

Artículo 1º.- Créase una oficina de contabilidad, estadística y contralor fiscales que se denominará **“Contraloría General”**. Esta oficina administrativa será independiente de todos los ministerios y de las demás oficinas del Estado; pero sujeta al Presidente de la República.

Artículo 2º.- La Contraloría estará bajo la dirección de un funcionario que tendrá el título de Contralor General quien será nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de terna del Senado. El período de su empleo será de seis años y podrá ser reelecto. Recibirá el sueldo de Bs. 24.000.- al año.

Siguen 55 artículos haciendo un total de 57 en los que se detallan todas las atribuciones y deberes que tendrá esta nueva entidad dentro la estructura administrativa del gobierno de la Nación.

La Contraloría General de la República tenía un carácter más bien preventivo y no estaba limitada a revisar y corregir las erogaciones fiscales como era el caso del Tribunal Nacional de Cuentas. Inicio sus actividades el 1ro de enero de 1929, con las siguientes atribuciones:

Supervigilar el cumplimiento de disposiciones legales en las entidades públicas.

Implantar un nuevo sistema contable en las oficinas gubernamentales.

Controlar a los funcionarios públicos responsables que reciben, gasten o tengan la custodia de fondos o propiedades estatales.

Examinar y revisar las deudas y reclamos a favor o en contra del Gobierno Nacional.

Recuperar deudas y obligaciones que resulten del examen de cuentas y documentos.

Practicar inspecciones de los registros y procedimientos de los funcionarios que

Recauden, administren o tengan a su cargo el control de fondos públicos.

A partir de ese momento, la nueva unidad administrativa del Estado se ve comprometida en un proceso continuo de perfeccionamiento de sus atribuciones y simultáneamente, paso a paso, debe ingresar en un constante proceso de construcción de su propia identidad, la que debe estar en perfecta relación con su condición de primer ente fiscalizador del país.

Simultáneamente, el gobierno va ordenando su funcionamiento contando con la Contraloría General con un organismo de control y más que todo de apoyo a la gestión fiscal que deben cumplir los venideros gobiernos. Con el transcurso de los años, estos van incrementando sus actividades y en forma paralela, la nueva unidad administrativa

va experimentando similar crecimiento y al mismo tiempo, adquiriendo experiencia en las labores para las cuales ha sido creada.

14.5.- LA CONTRALORÍA GENERAL EN EL PERÍODO 1928 – 1952.

Desde la creación de la Contraloría General transcurrieran 24 años hasta abril de 1952, durante los cuales el ente superior de control va acumulando práctica y experiencia en una labor que por la naturaleza misma de sus funciones, que no siempre son bien aceptadas en el ámbito del sector Público. Se ha acomodado a las circunstancias imperantes a fin de cumplir con sus objetivos.

En abril de 1952 se produjo una violenta Revolución de la cual deriva un gobierno conocido como el Gobierno de la Revolución Nacional a la cabeza del Movimiento Nacionalista Revolucionario. Este gobierno que estaba respaldado por un gran apoyo popular, llevo a cabo transformaciones de trascendencia nacional. Estas reformas marcaron un nuevo rumbo para el país a partir de esa fecha. Pero también se producen muchas situaciones de mala administración en esa época de la revolución, donde se cometieron **grandes actos de corrupción** en los que tiene mucho que ver una evidente falta de control fiscal para contener los excesos que cometían los jefes de la Revolución Nacional y sobre todo, la descontrolada dirigencia sindical que dieron como resultado un descalabro financiero a nivel nacional y provocando de esa manera una inflación galopante en los periodos siguientes.

Todos esos actos de corrupción cometidos por el gobierno de la revolución, nos dan a entender que la Contraloría de esa época tenía muchas dificultades para trabajar y cumplir su función de ente fiscalizador para lo cual había sido creado, o quizás no había alcanzado el grado de madurez requerido para controlar la propiedad pública. En el periodo de 1952 a 1959 no había Contralor General de la Republica designado por el

gobierno de la Revolución, lo cual parece muy extraño pero al mismo tiempo se cometieron grandes actos de corrupción entre el 52 al 56 lo que produjo una inflación de más del 900% como consecuencia de permanentes devaluaciones del peso boliviano con resultados devastadores párale país.

Esta ausencia de autoridad máxima en el ente fiscalizador nos da a entender que la Contraloría General fue neutralizada para que no cumpla sus labores específicas, por que si no existe contralor, obviamente no existe Contraloría.

14.6.- LA CONTRALORIA GENERAL EN EL PERIODO 1960 – 1972.

En este periodo se reforma la Constitución Política del Estado mediante Ley de 2 de febrero de 1967, en donde se incorpora el concepto de Control Fiscal y se institucionaliza la Contraloría General de la República, mediante las disposiciones contenidas en el Capitulo V del Régimen Económico y Financiero. Posteriormente, en el proceso de reglamentación de las disposiciones constitucionales, se dictan varios decretos.

En este periodo, una de las primeras modificaciones de trascendencia que sufre la Contraloría, se produce durante la segunda mitad de los años de 1960. Y en 1967, el gobierno decide contratar, de la misma forma que se hiciera con la Misión Kemmerer, a un grupo de consultores norteamericanos que se denomina “Grupo de Reforma Fiscal del Ministerio de Hacienda”. Este grupo de profesionales, a la conclusión de sus estudios de análisis de la situación imperante, planteó reformas estructurales y funcionales en las organizaciones del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General. De esta forma el gobierno del Gral. René Barrientos Ortuño (06/08/66—27/04/69) emite el Decreto Supremo 08321, de 9 de abril de 1968, de una verdadera importancia para el país, donde se dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al

Ministerio de Hacienda, quedando la Contraloría a cargo del ejercicio del control gubernamental. Además, estableció las funciones de auditoría posterior y el control jurídico legal en las entidades públicas.

Si bien esta norma reformaba y hasta actualizaba la Ley de 5 de mayo de 1928, que dio lugar a la creación de la Contraloría General de la República, el punto radicaba en que al haber creado la función de INTERVENCION mediante la asignación de **“Interventores”** asignados en órganos e instituciones gubernamentales, lo que en realidad estaban haciendo era enviar a las reparticiones públicas la capacidad y majestad del ESTADO para cuidar y precautelar sus propiedades. Estaban enviando los ojos, las manos y la voz del Estado para evitar que, funcionarios delincuentes como los que ya mencionara la Misión Hemmerer en su informe el año de 1927, y que cundieron en la Administración Pública a partir de agosto de 1983, arrasaban con la propiedad pública a gusto y conveniencia, porque el Estado no solamente son aquellas personas que circunstancialmente detectan el Poder y manejan los asuntos del país sino que, el Estado somos TODOS los que vivimos en este territorio y por tanto, esos funcionarios denominados Interventores que cumplían esas funciones , no hacían otra cosa que CUIDAR la alícuota de propiedad pública que nos pertenece a cada uno de los bolivianos.

Las nuevas funciones y deberes de la Contraloría están planteadas en 3 Capítulos con 24 Artículos, entre los cuales se distingue lo siguiente:

CAPITULO II

FUNCIONES Y DEBERES DE LA CONTRALORIA

Artículo 8º.- La Contraloría General será la oficina exclusiva de la República para conducir las siguientes funciones: 1) post-auditoría comprensiva; 2) investigaciones

financieras especiales; 3) reconciliaciones y análisis; 4) auditorías continuas; 5) revisión administrativa; **6) revisión interventora**; 7) control jurídico y legal.

Artículo 24°.- La Ley Orgánica de la Contraloría General de fecha 5 de mayo de 1928 y, cualquier otra ley o disposiciones que no concuerden con ésta quedan derogadas.

Así de esta forma y de la manera menos esperada, se dio apertura a una de las funciones más importantes de los que se conoce como labores de control fiscal asignadas a la Contraloría General de la República. En esta su corta existencia ha demostrado lo importante que es para un país que dispone de una administración pública con recursos humanos con escasa preparación e inseguridad funcionaria, con una clase política altamente corrupta y una justicia manipulada a voluntad por los gobernantes de turno, contar con un sistema de control preventivo externo especializado para contener los excesos que cometen los “gobernantes de turno”.

Durante los gobiernos golondrinas del Dr. Luís Adolfo Siles Salinas, (27/04/69-26/09/69), Gral. Alfredo Ovando Candía (26/09/69-06/10/70), Gral. Juan José Torres G. (07/10/70-21/08/71) dicho Decreto Supremo N° 08321 y la nueva situación de la Contraloría General se mantiene sin modificaciones.

Gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez (21/08/71- 21/07/78), en el ambiente de euforia económica que se vivía en esa época, el gobierno de Banzer prepara un primer Decreto Ley que tenía por objeto proveer al país de una nueva “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley General del Sistema de Control Fiscal”, en reemplazo de la Ley de 5 de mayo de 1928. Dicho Decreto Ley N° 11902 de 21 de octubre de 1974, contiene 168 artículos entre ambos cuerpos, presenta aspectos interesantes, se sistematizó, amplió y reorganizó las funciones de la Contraloría General de la República, otorgándole un nuevo sistema de organización administrativa, convirtiéndola la oficina de La paz en la oficina central del sistema, con oficinas en auditoría interna en las diferentes entidades públicas y con unidades regionales a cargo

de Contralorías Departamentales. Entre las nuevas funciones de la Contraloría General de la Pública estaban:

- *La auditoria posterior en los bancos estatales.
- *La fiscalización y control de la utilización de recursos provenientes de convenios Internacionales.
- *La evaluación de la legalidad y procedencia de las deudas y acreencias del Estado.
- *La emisión de dictámenes sobre los estados financieros de las entidades públicas

Posteriormente el 29 de septiembre de 1977, se dicta un nuevo Decreto Ley N° 14933, en reemplazo del D.L. 11902, la Ley de 5 de mayo de 1928 y “todas las disposiciones contrarias a las leyes, dicho decreto ley puso en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República con 72 artículos, la Ley del Sistema de Control Fiscal con 86 artículos y la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal. Con 8 capítulos. La Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal establece principios procesales que se emplean bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República. La otras dos leyes no incorporan cambios fundamentales.

14.7.- GOBIERNOS “GOLONDRINOS”

A partir del 21 de julio de 1978 hasta el 10 de octubre de 1982, se inicia una serie de gobiernos militares y democráticos de corta duración a los que les denomino gobiernos “golondrinos”, que fueron los siguientes: Gral. Juan Pereda Asbún (21/07/78-24/11/78), Gral. David Padilla Arancibia (24/11/78- 08/08/79), dicta el Decreto Ley 16390 de imprescriptibilidad por los delitos cometidos contra el Estado por parte de los funcionarios públicos, Dr. Walter Guevara Arce (08/08/79- 01/11/79), Gral. Alberto Natusch Busch (01/11/79- 16/11/79), Lidia Gueiler Tejada (16/11/79-17/07/80), Gral. Luís García Mesa Tejada (17/07/80-04/08/81), Gral. Celso Torrelio Villa (04/09/81-19/07/82), Gral. Guido Vildoso Calderón (21/07/82-10/10/82), todos esos gobiernos

transitorios mantuvieron en vigencia el Decreto Ley 14933 de 29 de septiembre de 1977.

14.8.- PERIODO DEL SISTEMA DE LOS GOBIERNOS DEMOCRATICOS CON LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

En fecha 10 de octubre de 1982, se da inicio al periodo del sistema democrático, con la asunción al poder del Dr. Hernán Siles Suazo y concluye su mandato el 6 de agosto de 1985, con una duración de 2 años 10 meses y 26 días. Este fue un gobierno débil debido a diferencias de carácter político que se dan al interior de la Unidad Democrática y Popular (UDP), entre ellos la carencia de un programa de gobierno para superar la crisis económica que se iba agudizando y, el escaso apoyo que el gobierno recibía del Poder Legislativo.

En noviembre de 1982, es designado el señor Antonio Sánchez de Lozada como nuevo Contralor General de la República, quien como primera medida emite un Instructivo N° 4/83 titulado “**Funciones de control y Seguimiento de Gestión**”. Dicho instructivo se basaba en las disposiciones de la Ley del Sistema de Control Fiscal, que contenía un fulminante ataque al sistema de control vigente y como consecuencia de ese instructivo, provocó una indignación y desconcierto de los funcionarios de la Contraloría y del Control Previo, y la respuesta del personal afectado por esta situación, fue la de declararse en huelga con el propósito de que se revise tal disposición. Este paro de protesta trajo como consecuencia la paralización del movimiento financiero en la totalidad de la Administración Pública. Ante este desafío por parte de los trabajadores, el Contralor General Sánchez de Lozada, respondió emitiendo dos nuevos instructivos en fecha 15 y 16 de agosto del 83 respectivamente. **Con estos instructivos se ingreso definitivamente en una nueva forma de control fiscal, en el que ya no se cuenta con el “Control Previo” especializado y externo que se había practicado a partir de la**

emisión del D.S. 08321 de 1968, con el envío de Interventores a las entidades sujetas a fiscalización previa. Pero lo que más se perdió con esta nueva forma de trabajo, al suprimirse la presencia del Estado es el hecho de que, al no existir quién pueda efectivizar esas labores de control especificadas en el manual de funciones de Control Previo, éstas quedaron abandonadas y se lleva a producir un vacío de poder que trae como resultado el caos total en el funcionamiento de todo el aparato administrativo Nacional.

A partir de esa desafortunada decisión del Contralor Sánchez de Lozada y el Gobierno de la U.D.P., el sector público ingresa en una situación de **caos administrativo y corrupción generalizada en todo el sector de las administraciones públicas**, porque al liquidarse la función del Interventor y, dejar a las entidades bajo cuidado de los propios ejecutivos y del auditor interno que es parte de la entidad con escasa autonomía e independencia ante el ejecutivo a quien le debe prácticamente el puesto de trabajo, se produce verdaderos asaltos de corrupción a la propiedad pública ante la mirada indiferente del Contralor General.

Personalmente creo que el Ex Presidente Siles Suazo (+) no debió firmar ese decreto por dos razones fundamentales: **1)** porque no se debía dejar al país sin un sistema de control fiscal y abandonarla a su suerte y en manos de grupos políticos desesperados para asaltar y satisfacer sus necesidades económicas personales, postergadas por casi una veintena de años desde que los gobiernos militares tomaran el control del poder y marginaran a gran parte de la clase política de disponer discrecionalmente de los recursos del erario nacional. **2)** porque el Dr. Hernán Siles, en un acto de lealtad con su padre, que fue el ex Presidente Hernando Siles Reyes quien tuvo el acierto de contratar a la Misión Kemmerer para crear la Contraloría General de la República y posibilitar que el país cuente con un sistema de Control fiscal, no debió aceptar que se anulara el único medio de fiscalización con que contaba el país.

De esta forma y una vez mas como se lo había hecho en el año de 1952, neutralizando durante siete años al no posesionar un Contralor General para que funcione esa

importante entidad, un partido político que es el MNR por intermedio del contralor Antonio Sánchez de Lozada , la anula nuevamente pero va mucho mas lejos porque, al liquidar intempestivamente un sistema de Control Fiscal que se había construido durante muchos años, se destruya la labor de toda una generación de profesionales de esa época que habían trabajado para dotar al país de un eficiente medio de vigilancia y control, le dejaron al país a expensas de quienes asumirían funciones ejecutivas a partir de esa fecha.

Cuarto periodo de gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario a la cabeza del Dr. Víctor Paz Estensoro, que asume la Presidencia del País el 6 de agosto de 1985 hasta el 6 de agosto de 1989 y la difícil situación económica que soportaba el país, agravada por la profunda **corrupción** en que se desenvuelva la administración pública, y se implanto un nuevo modelo económico que se lo llega a conocer como la Economía de Mercado en reemplazo de la Economía de Estado. El nuevo gobierno mediante Decreto Supremo 19978 le concede al Contralor 120 días para presentar proyectos del nuevo sistema de control, en reemplazo del sistema que el había anulado, dicha solicitud se transformaron en mas de cuatro años (para seguir fomentando la corrupción de sus correligionarios políticos) de profundo desorden especialmente en las empresas publicas, (camino) a las que se señalo como el nido de corrupción y prebendalismo político partidario.

Esa inusual demostración de **negligencia e incumplimiento de deberes** de una alta autoridad como era el Contralor General Sr. Sánchez de Lozada, que tiene que ver directamente con el control de los asuntos del Estado y que estos se lleven a cabo con la debida corrección, ni siquiera era materia de preocupación del Poder Legislativo, los que de acuerdo al inciso 22 del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de entonces, deberían exigir al control de cumplimiento del Art. 2º del D.S. 19978, pero como nada ocurría, seguía el carnaval de la corrupción con la tranquilidad de siempre, apoyada en la cultura de la corrupción.

En esa gestión de gobierno se dicta un nuevo Decreto Supremo 21756 en donde se crea el “Consejo del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamentales” cuya sigla era CONSAFCO, y cuyo director fue Jacques Trigo, (adjunto en anexos) como un organismo técnico de la Presidencia de la República con vigencia limitada, para el establecimiento de un sistema integrado de administración financiera y control gubernamentales con la sigla de SAFCO. Este organismo temporal tenía el objeto de elaborar y elevar a consideración del Poder ejecutivo un proyecto de ley con los componentes del sistema Safco. (que le costo al Estado alrededor de casi 50 millones de dólares americanos).

El crimen que cometió el ex Contralor Sánchez de Lozada, fue arrebatarse al país un sistema de control que trabajaba con suficiente solvencia y que si bien presentaba algunas deficiencias, especialmente entre sus recursos humanos, era un problema que se podía controlar con facilidad y no anularlo sin previamente contar con otro que pueda reemplazarlo con más éxito y solvencia. También se puede decir que fue un crimen premeditado porque no era la primera vez que el ex contralor cumplía funciones públicas, pues se debe recordar que ya en el gobierno del Gral. Ovando fue ministro de hacienda y posteriormente ocupó otras altas funciones y por lo tanto, conocía el valor de trabajo de esa unidad, así como también conocía qué era lo que ocurría si se eliminaba esa importante función de la estructura administrativa del Estado Boliviano.

La actuación de ese contralor está suficientemente descrita pero, lo que no se puede dejar de mencionar es que, Antonio Sánchez de Lozada, conocía bien el gran daño que le ocasionó al país que lo acogió con tanta generosidad, permitiéndole incluso el desempeño de altos cargo, sin siquiera haber vivido en él país la mayor parte de su vida y por tanto, debió proteger su futuro y asegurarse tal impunidad por si alguien se atreva a investigar sus actuaciones.

Poco antes de concluir su nefasto mandato, logra hacer aprobación el Decreto Supremo 23318-A de 3 de noviembre de 1992 que el gobierno de Paz Zamora

diligentemente da curso, incluyendo para sí un inciso especial en el artículo 67 cuyo contenido condice con su actuación y dice: **X “La responsabilidad ejecutiva del Contralor General de la república podrá ser dictaminada por el H. Senado Nacional en base a un informe de auditoria operacional emitido por una fundación o facultad universitaria especializada en el campo de la auditoria gubernamental de un país no limítrofe y que no tenga diferendos pendientes con Bolivia”.**

Ante esta lectura de semejante ofensa a todo un país que más pruebas se deben aportar para que se comprenda que el operativo montado bajo el nombre de proyecto SAFCO no fue nada más que una tramoya para despojarle a Bolivia de sus últimos recursos naturales.

Durante el gobierno del señor Jaime Paz Zamora (06/08/89-06/08/93) este fue llamado, un Gobierno de la Revolución del Comportamiento en cual no obstante se desarrolló dentro de un marco de **Profunda Corrupción** (adjunto en anexos), el 9 de julio de 1990, esta vez a la cabeza del nuevo Contralor General de la República señor Marcelo Zalle Barriga, quien refuerza aun más el proyecto de Safco introduciendo los programas I y II para la implementación de la modalidad de auto control en todo el sector público. Se sanciona el proyecto del Consafco y el 20 de julio se promulga la Ley de Administración y Control Gubernamentales SAFCO. Esta nueva ley aprueba definitivamente la modalidad de **auto control** por medio de los propios funcionarios de las entidades impuesto a partir de agosto de 1983 por el contralor de entonces Antonio Sánchez de Lozada, la que ya en esa fecha ha provocado la pérdida de millones de millones de dólares al país y continuaron causando corrupción en todo el sector público, especialmente en las entidades que recaudaban recursos económicos como el Fonvis (desaparecido), el Focssap (desaparecido y quebrado), la CNSS, especialmente en las empresas públicas como YPFB, ENFE (privatizado a gallina muerta), SNC (de gran corrupción) y todas las entidades que se rigen por el presupuesto público.

No solamente les asegura el auto control para beneficio de los políticos que asumen cargos directivos a escala nacional, sino que también desorganizo todo el

sistema administrativo mediante la abrogación y derogación de diferentes leyes básicas más aún, les asegura la impunidad y de esa manera desvalijar al país exentos de futuros problemas, “derogados”, el Decreto Ley 16390 de 30 de abril de 1979 del gobierno de facto del Gral. David Padilla que decía “los delitos cometidos contra la Economía del Estado y sus instituciones en general, son **imprescriptibles**, pudiendo el Ministerio Público y los organismos del Estado perseguir y ejecutar dichos delitos cometidos contra el patrimonio estatal en cualquier momento”.

El gobierno de Paz Zamora que concluye su gestión, cuenta con un excelente colaborador que ha aprobado su administración de “errores y delitos” sin comentarios por el contralor Zalles Barriga.

Primer periodo de gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (06/08/93-06/08/97), denominado “Plan de Todos”, este gobierno, al igual que el anterior se desenvuelve en un ámbito de **profunda corrupción**, debido a la ausencia de una Contraloría que, como lo establecía la anterior Constitución Política del Estado, “tenga el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta” en lugar del ente que deja hacer y deja pasar creado por la ley 1178 Safco.

Producir un detalle que refleje todo el latrocinio que soporta la República de nuestro país, a partir de agosto de 1983, es tarea imposible de llevar a cabo porque, a esta altura del tiempo ya han desaparecido los antecedentes de tantos delitos cometidos por los diferentes gobiernos que han pasado, peor aun, sometidos a una suerte de esclavitud impuesta por parte de unos pocos partidos políticos que acceden repetidamente al control del gobierno como en una especie de “carrusel” para detentar el Poder y empeorar los destinos del país.

El efecto que produce la aplicación del sistema de auto control, es tan devastador que algunas empresas del estado se encuentran presas de profunda corrupción y en

difícil situación económica para atender sus atribuciones específicas. YPFB es también presa del manoseo político y descontrolada corrupción, pero con la diferencia de que gran parte de sus riquezas se encuentran bajo tierra y por tanto a salvo de la acción directa de los depredadores que se turnan con velocidad inusitada para disponer de sus propiedades.

En mi concepto este mismo papel juega el sistema SAFCO en el ámbito administrativo financiero nacional porque, al convertir a las entidades en entes hipercorruptos, la sociedad entera se siente tan hastiada con ellas que luego resulta fácil introducir esa modalidad de casi privatización denominada capitalización. Esta modalidad de reacomodo financiero denominado proceso de CAPITALIZACION según sus impulsores traería grandes beneficios así como miles de empleos nuevos y mejoradas, procede justamente en sentido contrario porque, en lugar de proveer fuentes de trabajo a los bolivianos, les reduce esta posibilidad y sube la tasa de desempleo del país en forma dramática. Por otra parte, este proceso se lo lleva a cabo con tan escasa transparencia que nadie, ni siquiera los parlamentarios se acuerdan del artículo 139 de la anterior constitución política del estado, que decía “Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado”.

Los municipios conocidos como gobiernos locales también utilizan el sistema de auto control de Safco en gran manera para sus benéficos y es así como en los municipios de La Paz, El alto y de otros departamentos a partir de 1982, hacen estragos los alcaldes y concejales, los daños ocasionados son de millones de dólares y como siempre ocurre, los casos pasan a estrados judiciales y luego al olvido.

Después de cuatro años de gobierno del señor Sánchez de Lozada, deja Bolivia sumida en la corrupción más grande de la historia de nuestro país y el desempleo, con varios muertos como resultado de los conflictos sociales acontecidos en diferentes luchas con los coccaleros del Chapare y los mineros de Amaya Pampa y Capasirca y cientos de heridos y víctimas de ofensas, con saldos más negativos que positivos

Si analizamos la actuación de este funcionario Contralor Zalles Barriga, durante el proceso de capitalización de las empresas públicas, así como lo que aconteció en los años siguientes, vemos que se ha caracterizado por mostrar una actitud sumisa y contemplativa ante las continuas violaciones a la Carta Magna, permitiendo que se trafiquen con la propiedad pública y los recursos naturales con facilidad.

El gobierno del general Hugo Banzer Suárez, esta vez en democracia, da inicio el 6 de agosto de 1997 y concluye el 6 de agosto de 2002, su periodo de gestión con una duración de cinco años, de acuerdo a la nueva CPE., de ese entonces, reformado y aprobada mediante Ley 1615 del año de 1995, denominada la Mega coalición, pero poco tiempo después será conocida como la **Mega Corrupción** por el triste historial de hechos irregulares que se les atribuye a todos esos partidos políticos que conformaron el gobierno de ese entonces.

Con este nuevo gobierno el país se ve hundido en la vorágine del delito y la corrupción más descontrolada, gran parte de este mal tiene su origen indudablemente en el AUTO CONTROL DE SAFCO y la nueva contraloría que se implantaron partir de agosto de 1983 y legalizado el 20 de julio de 1990, mas el Contralor Marcelo Zalles B. A partir de su asunción y, durante los siguientes meses en que se desarrolla este gobierno, se van produciendo infinidad de casos de corrupción entre los que sobresalen los cometidos por los ministros "miristas" Tonchy Marinkovic y Leopoldo López.

Algunos organismos e instituciones mundiales indican que Bolivia es el país más corrupto del mundo, trabaja bajo los lineamientos de un "sistema" de Auto Control fiscal

implantando con la colaboración de las Agencias de Cooperación como el Banco Mundial, USAID y otras a un costo de alrededor de 50 millones de dólares, en el también intervinieron esos mismos políticos que según dicen esas instituciones, ahora se dedican al cobro de coimas. Mientras la orgía de corrupción en el gobierno central se desarrollaba con total comodidad, los gobiernos locales también tenían su parte del festín y en esto los más aventajados resultaron la Prefectura, (chito chatarra) el municipio de La Paz (Monroy y L. Andrade) y de el Alto.

El desconcierto en la conducción del gobierno y el desarrollo de la corrupción es de tal magnitud y lastimo tanto el sentir de las personas que, la embajadora de los Estados Unidos de Norte América, señora Donna Hrinak, declara a la prensa nacional el 20 de marzo de 1999 que, “si fuera boliviana se sentiría amputada con la corrupción de la justicia y que a los bolivianos les faltan cojones para poner freno a la corrupción”.

Para comprender mejor la situación, es importante que asimilemos lo siguiente, lo que hacía el ex Control Previo de la Contraloría, era ubicarse en una entidad pública y controlar su movimiento financiero, administrativo y legal, evitando de ese modo que ejecutivos inescrupulosos y delincuenciales como los que acabamos de describir tanto en la prefectura como en las alcaldías, se apropiaban de los recursos públicos. En contraposición a esa realidad, en nuestro país la función pública ejecutiva está copada por militantes políticos muchos de ellos con limitada preparación, ajenos a la palabra lealtad para con el país, escasa calidad moral y muchas otras deficiencias. Por otra parte, los recursos humanos medios son precarios, permanentemente amenazados por despidos, relegados por el nepotismo, con salarios de hambre quizás entre los más bajos del mundo, ausencia de leyes de protección al trabajador y muchas otras injusticias que podrían llenar las páginas. No obstante todas estas desventajas que hacen de la planta administrativa pública, un sector sumamente débil y desprotegido, introduce la modalidad del auto control que tendrá por objeto quebrar finalmente la estructura, finalmente el nuevo presidente que le sucedió a Banzer, el señor Quiroga presente su

programa de gobierno y en un punto incluye la “Revisión de la normativa del Control gubernamental” la Ley 1178 Safco, pero no se cumplió.

El segundo periodo de gobierno del señor Gonzalo Sánchez de Lozada se inicia el 6 de agosto de 2002, con su aliado Jaime Paz Zamora MIR Este gobierno al igual que su primera gestión y de su antecesor se desenvuelve en un ámbito de **profunda corrupción**, uno de los objetivos de Sánchez de Lozada fue recuperar la imagen y la dirección de las reformas estructurales de su primer gobierno, a través del nuevo Contralor General señor Jorge Treviño Paredes 19/11/2002, sin embargo no hizo o no quiso hacer una lectura correcta del rechazo masiva a la capitalización siendo el responsable de la enajenación de los recursos naturales más importantes del país, el gas. Los sucesivos conflictos sociales debilitaron progresivamente a su gobierno y los llevaron a su caída el 17 de octubre de 2003.

Gobierno de Carlos D. Mesa Gisbert tras la caída del gobierno de Sánchez de Lozada, el 17 de octubre de 2003, asume la Presidencia el señor Mesa, también en este gobierno al igual que los demás se desenvuelve en un ámbito de profunda corrupción, el 11 de marzo de 2005 designa al señor Osvaldo Gutiérrez Ortiz como nuevo Contralor y finalmente el 9 de junio de 2005 presenta su renuncia a la residencia de la república.

Gobierno de Eduardo Rodríguez (09/06/2005-22/01/2006), en los pocos meses de gobierno del señor Rodríguez continua la corrupción (misiles chinos). Ninguno de los últimos tres presidentes se dignaron de hacer la revisión de la normativa del Control gubernamental la ley Safco, al contrario les favorecieron el Auto Control de Safco para seguir cometiendo grandes actos de corrupción en perjuicio de nuestro país.

Gobierno del señor Evo Morales Ayma, desde que asumió la Presidente Evo Morales el 22 de enero de 2006, ha promovido como Política de Estado la lucha abierta y frontal contra el flagelo de la corrupción, sin descuidar la prevención y la transparencia de las entidades públicas, uno de los principios fundamentales del gobierno en su

primera gestión fue la “Gestión Pública con Transparencia”, para tal efecto creo el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Posteriormente una vez aprobado la Nueva Constitución Política del Estado, mediante Decreto Supremo 29894 de 7 de febrero de 2009, se crea el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción y también a partir del 1 de abril de 2009, de la nueva denominación de la Contraloría es: CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, refrendado mediante Resolución CGE. 001/2009 de 3 de marzo de 2009, por el Contralor Interino Gabriel Herbas Camacho. Las funciones de la Contraloría General del Estado se mantiene con las mismas características del control anterior aprobado por el ex Presidente Jaime Paz Zamora, ley 1178 de 1990 que es la Administración y Control gubernamental que cambio las funciones y atribuciones del contralor general de la república y el concepto del control posterior fiscal.

14.9.- MINISTERIO DE TRANSPARENCIA INSTIRUCIONAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCION.

Una vez Aprobado la Nueva Constitución Política del Estado el pasado año, mediante Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, se crea el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción y mediante Decreto Supremo N° 0214, se aprobó la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, donde todas las entidades e instituciones que pertenecen a los Cuatro Órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, así como las entidades territoriales autónomas, deben trabajar por la transparencia en sus instituciones, para prevenir y sancionar los actos de corrupción en el marco de la Política Nacional de Transparencia, también en dicho Decreto se aprobó cuatro Ejes de la Política Anticorrupción que son: Eje 1: Fortalecimiento de la participación ciudadana; Eje 2: Fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información; Eje 3: Medidas para

eliminar la corrupción y Eje 4: Mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional.

En ese marco, y dado que uno de los objetivos centrales del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción es liderizar una gestión pública transparente, elaboró la Política de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, consensuada con instituciones públicas y actores sociales de todo el país, dentro los objetivos políticos centrales podemos mencionar los siguientes:

14.10.- OBJETIVOS DE LA POLITICA NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCION.

El objetivo de la presente Política Pública, es de prevenir y sancionar todos los actos de corrupción facilitando a las instituciones públicas, empresas privadas, medios de comunicación y organizaciones sociales los instrumentos necesarios para desarrollar una cultura de CERO TOLERANCIA A LA CORRUPCIÓN.

14-11.- PRINCIPIOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLITICA DE TRANSPARENCIA

La Política de Transparencia y Lucha contra la Corrupciones enmarca en dos principios fundamentales: que son los derechos humanos y el dialogo nacional.

14.11.1.- PRINCIPIO DE DERECHOS HUMANOS.

Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y

transparencia en la gestión pública lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”. Asimismo, señaló que “el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”²⁶.

De lo anterior fluye el carácter recíproco y complementario que existe entre transparencia, acceso a la información y participación ciudadana y el importante rol que cabe el control social. Por último, el carácter dual de estos derechos, obliga al Estado no sólo a promover su respeto desde una perspectiva individual, sino que debe poner especial énfasis en el carácter social y colectivo de los mismos, lo que pone de relieve la necesidad de otorgar un rol activo a la ciudadanía a través del control social.

14.11.2.- PRINCIPIOS DE DIALOGO SOCIAL

Es la activa participación ciudadana de todos los actores sociales en la gestión pública, a través del ejercicio de la auditoría y el control social. De esta forma, se logra una articulación directa entre las demandas de los grupos sociales y la respuesta de las entidades estatales responsables de la gestión pública.

En este sentido, la base que fundamenta las medidas de transparencia, acceso a la

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 10-09-06, Marcel Reyes Claude, Chile.

información y lucha contra la corrupción es el dialogo social, el que se expresa tanto en el proceso de formulación de políticas, a fin de considerar la visión de todos los actores sociales, como en el desarrollo y en la ejecución. Por ello, la transparencia debe ser concebida como el ejercicio del poder legítimo que detenta los actores y organizaciones sociales. De esa manera el Estado mantendrá una política de comunicación destinada a garantizar la difusión de los resultados de la gestión pública y su impacto político y social, como instrumento de transparencia de la gestión pública.

14.12.- MARCO CONCEPTUAL DE LA POLITICA DE TRANSPARENCIA.

Existen variedad de conceptos respecto al tema que se aborda en la presente Política, sin embargo se hizo una reflexión especial en torno a los conceptos que son la bases de la política.

Transparencia.- Es el dialogo auténtico entre el gobierno y sociedad, que se desarrolla en un ambiente ético y de confianza, para establecer compromisos orientados al logro del bienestar común y que como proceso demanda cambios políticos, sociales e institucionales. Los componentes para impulsar la transparencia en la gestión pública son: el acceso a la información, el control social, la ética y la rendición pública de cuentas, los mismos que se definen a continuación:

Acceso a la información.- El acceso a la información de un derecho fundamental de las personas a conocer el manejo de la cosa pública, Permite a los ciudadanos saber acerca del destino y uso de los recursos públicos, constituyéndose en un instrumento de participación ciudadana.

Control Social.- Son los mecanismos o medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados que

desarrollan las instituciones del Estado plurinacional de nuestro país, para el logro de sus objetivos.

Ética pública.- Es la promoción en los servidores públicos a una cultura ética basada en principios, valores y conductas que permitan el desarrollo de la gestión pública más plena y armónica posible.

Rendición Pública de Cuentas.- Es la acción de toda institución de poner a consideración de la ciudadanía los resultados obtenidos en la gestión así como el cumplimiento de compromisos asumidos con los actores sociales involucrados con la sociedad civil en general.

Corrupción.- Es el requerimiento o la aceptación, el ofrecimiento u otorgamiento, directo o indirecto, de un servidor público, de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la acción u omisión de cualquier acto que afecte a los intereses del Estado.

14.13.- EJES DE TRABAJO DE LA POLITICA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

La lucha contra la corrupción es una tarea de todos. Si bien la obligación primaria adopta medidas para combatir este fenómeno, recae en manos del mismo Estado, en dichos esfuerzos deber incluirse a la ciudadanía y de las organizaciones sociales como garantes, por tal razón, el origen democrático y participativo de la política nacional es el EJE en torno al cual se construyen las propuestas, otorgándoles legitimidad y sustento ético y es, también, el fundamento de la inclusión de medidas de fortalecimiento, promoción y fomento del derecho humano, participación ciudadana en la implementación, seguimiento y monitoreo de cada una de sus propuestas.

De esta manera la política nacional adopta un rol lógico de reconocimiento, promoción y protección de derechos humanos fundamentales, base sobre la cual se podrá construir no sólo un Estado transparente, eficiente y eficaz, sino también profundamente democrático, participativo y diverso.

14.13.1.-EJE UNO: FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una verdadera democracia se sustenta en la participación de sus ciudadanos y ciudadanas y organizaciones sociales en los asuntos políticos, la cual no se limita a la elección de sus representantes, sino que se extiende a la dirección de los asuntos políticos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo con sus representantes. Es en este sentido que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas al desarrollo social es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalecer la democracia”.

14.13.2.- EJE DOS: FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTION PUBLICA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION

Profundizar los mecanismos de transparencia en la gestión pública y fortalecer en derecho de todos los actores y organizaciones sociales de acceder a la información en poder del Estado, consagrado el principio general de publicidad de los actos de Órgano

Ejecutivo, para lo cual es indispensable “que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda

información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”²⁷. Dicha práctica crea entornos favorables para la discusión pública informada y el diálogo social, cerrando paso a espacios de actos de corrupción.

No basta que el Estado se abstenga de censurar información sino que requiere que se tome la iniciativa, promoviendo efectivas herramientas, de transparentar la gestión pública, poniendo a disposición de los ciudadanos y organizaciones sociales, de manera permanente, la información relevante para que ejerzan el control y auditoría social, en materia de interés público. Junto con ella, resulta vital el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública de documentos que se encuentren en las instituciones públicas y que no están a disposición del público y que sean relevantes desde el punto de vista del interés general. En este sentido, se ha señalado que “el derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en las discusiones y decisión de los asuntos comunes, y la transparencia de las actuaciones estatales”²⁸. Finalmente en el marco del sistema de Planificación Integral del Estado, el manejo de la información será integrada en un sistema único, lo que implica la coordinación con el órgano rector de planificación.

14.13.3.- EJE TRES: MEDIDAS PARA ELIMINAR LA CORRUPCION

En el actual proceso de transformación que está nuestro país, los hechos de corrupción no tienen cabida, puesto que uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de la democracia son los hechos de corrupción que involucra a los

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 19-09-2006, caso 12.10-2006

²⁸ Comisión IDH, Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado 101° período Ext 08-12-1998

servidores públicos. Estas prácticas deben ser erradicadas mediante una combinación de esfuerzos dirigidos a elevar el nivel de transparencia de los actos del órgano ejecutivo, fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública y el debido control y auditoria social. Cualquier política dirigida a obstaculizar la libre circulación de la información respecto a la gestión estatal, pone en peligro el interés de la sociedad en su conjunto, debilitando la democracia. “La ausencia de control efectivo implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables. Garantizar el acceso a la información en el poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal”²⁹. En este marco crearan una unidad destinada a evitar que las personas naturales y/o jurídicas que adeudan al Estado, vuelvan a contratar con éste; en consecuencia se crearan un sistema informático de riesgo y verificación de los dictámenes de responsabilidad civil con el propósito de proteger el patrimonio del Estado.

14-13.4.- EJE CUATRO: MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO Y OORDINACION INSTITUCIONAL

Mediante la coordinación institucional se generan cambios institucionales que incorporen en su diseño esfuerzos de control social de los ciudadanos con el fin de que den cuenta de manera eficiente y eficaz, de su aporte para transparentar la gestión pública.

Las medidas urgentes e inmediatas, exigen la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, que rescaten las particularidades de cada institución y que se incorporen a instancias que centralicen la información respecto de actos de este tipo. Se requiere redefinir las funciones de control de la gestión pública,

²⁹ Relatoria Especial para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Informe del año 2002.

y el rol que corresponde a cada institución involucrada en esta materia, desde un triple punto de vista: legalidad, auditoría contable y evaluación de eficiencia y cumplimiento de metas. Y por último, es necesario optimizar y fortalecer la función administrativa, mediante la mejora de procedimientos administrativos internos, lo que facilitara los procesos de auditoría y control social, y hace más expedito el cumplimiento de las medidas de transparencia y de acceso a la información pública, y por otra parte, a través de fortalecimiento de la carrera funcionaria, eliminando los factores de discrecionalidad en el acceso y la permanencia en el cargo.

CAPITULO V

LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL SAFCO

15.1.- INTRODUCCION

El mandato de la Contraloría General de la República se mantiene con las características antes mencionado hasta la promulgación de la Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178 de fecha 20 de 1990, que cambio sustancialmente las funciones y atribuciones del Contralor General de la República y el concepto del control fiscal. Uno de los cambios fue eliminar la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de sus obligaciones de ejercer el control interno y a las unidades de auditoría interna que deben crear las entidades públicas, como responsables del control interno posterior.

La ley 1178 de Administración y Control Gubernamental o ley SAFCO, es una norma jurídica que debería ser conocida por todas las personas que tienen relación con las instituciones del Estado, ya que constituye un instrumento básico de la administración pública, cuyo ámbito de aplicación es profuso. No constituye un conjunto mecánico de normas administrativas que esperan su aplicación inmutable, ella esta compuesto de principios y visiones no siempre enunciados, que requieren su interpretación y observación meditada.

La administración de las entidades públicas requiere cada día una excelente preparación técnica de sus servidores públicos, pues los desafíos que deben enfrentar, siempre están más allá de lo esperado, y muchas veces las limitaciones en el conocimiento de las normas jurídico-administrativo, son el origen de errores y faltas insuperables en la toma de decisiones, que naturalmente afectan el cumplimiento de los

objetivos institucionales, fuera de conllevar posibles responsabilidades en el ejercicio de la función pública.

15.2.- CONCEPTO

La ley 1178 es el sistemas de administración y de control de recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión públicas y con el objeto de 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, disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razón habilidad de los informes y estados financieros, para lograr que todo servicio público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación y de desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

15.3.- CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 1178 de Administración y Control gubernamental, fue promulgada en fecha 20 de julio de 1990, fecha a partir de la cual ingresa a regir una nueva concepción regulatoria en la administración pública. En su esencia expresa un modelo gerencial del manejo de los recursos del Estado y se constituye en una ley marco, toda vez que incluye normas de contenido general que fijan los linamientos de acción de las Entidades Públicas, dejando los aspectos particulares de su administración, a la reglamentación mediante normas básicas y específicas.

No obstante de haber transcurrido mas de 20 años desde su promulgación, aún no se ha logrado una comprensión adecuada y menos una aplicación plena, lo que no

significa que sea una normas compleja o incongruente, sino que su funcionamiento esta vinculado a otras disposiciones legales conexas, emergentes del ordenamiento jurídico administrativo en general y de las normas especificas que se va implementando en las entidades públicas,

Se puede afirmar que la ley 1178 es unas normas de avanzada y que trajo mucho perjuicio al país desde su implementación en el año 1982, contrariamente a algunas posiciones que la consideraban como una solución a los actos de corrupción, al contrario fomenta a gran escala la corrupción de los partidos políticos de turno.

Esta ley tiene una orientación hacia la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, la generación por resultado, el desarrollo de la capacidad administrativa y el fortalecimiento del control gubernamental, aspectos que permiten la administración adecuada de los recursos públicos, proyectándose a una concepción técnica y jurídica, si embargo requiere inevitablemente de varios ajustes normativos y de compatibilizar, producto de los cambios que vienen implementándose por la nueva Constitución Política del Estado y el modelo neoliberal, así como de los vacíos o insuficiencias identificados en la aplicación práctica de la ley.

15.4.- CONTENIDO DE LA LEY 1178 (SAFCO)

La Ley 1178 consta de VIII capítulos que contienen: I la Finalidad y Ámbit de Aplicación; II Sistemas de Administración y Control; III Relación con el Sistema Nacionales de Planificación e Inversión Pública; IV Atribuciones Institucionales; V **Responsabilidad por la Función Pública**; VI Funcionamiento de la Contraloría General de la República; VII Jurisdicción Coactiva-fiscal y VIII finalmente las Abrogaciones y Derogaciones de rigor, consta de 55 artículos.

15.5.- RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

15.5.1.- INTRODUCCION

La responsabilidad de la función administrativa del Estado se halla ligado al desarrollo de Control Fiscal, en este sentido, es importante recordar que en la década de los años veinte, se hizo presente en nuestro país, al igual que en otros países latinoamericanos, la Misión Norteamericana denominada Kemmerer. Esta misión era un fiel reflejo del entonces nuevo sistema de control fiscal implantado por los Estado Unidos de Norteamérica y plasmado esencialmente a través de la creación de la oficina de Contraloría de ese país. Como fruto del trabajo de la referida misión, nuestro país se apartó del antiguo sistema que estaba centrado únicamente en la labor de los Tribunales de Cuentas, que a su vez reconocen su antecedente en la época colonial.

La implementación del Sistema de Control Fiscal en nuestro país se puede resumir en la creación de entidades de suma importancia en la vida institucional de Bolivia, como son la Contraloría General de la República, el Banco Central de Bolivia, la Aduana Nacional y la Superintendencia de Bancos, sustentadas en disposiciones importantísimas como son la Ley de presupuestos y la Ley del Tesoro General de la Nación, además de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley del procedimiento Coactivo Fiscal.

El sistema de Control Fiscal reconocía el control previo y la figura de los interventores, convirtiendo además a la Contraloría General de la República en juez y parte en la fiscalización de los recursos del Estado. Las consecuencias de dicho sistema son ampliamente conocidas por todos, por lo que no es preciso incursionar en esa temática. Sin embargo, nos limitaremos a recordar que el control previo característico del Sistema de control fiscal fue uno de los principales motivos para el fortalecimiento de la corrupción impune en nuestro país.

Como resultado de los problemas que trajo el sistema de Control Fiscal, surgió la necesidad de replantear el mismo, en cuya consecuencia se emitieron una serie de

disposiciones legales que mostraron por primera vez en el país un nuevo rumbo orientado hacia el nuevo sistema de administración y Control Gubernamental, vigente a partir de la promulgación de la Ley 1178.

Las disposiciones legales que marcaron el rumbo del nuevo sistema que estaba naciendo fueron el D.S. 19978 de 30 de diciembre de 1983 que ratificó la decisión de suprimir el control previo y el D.S. 22106 de 29 de diciembre de 1988 que incorporo la filosofía de la Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales. El punto culminante del nuevo sistema se da con la promulgación de la Ley 1178 en julio de 1990, que incorporó un nuevo concepto sobre el manejo y control de los recursos del Estado.

A diferencia del sistema de Control Fiscal, al Sistema de Administración y Control Gubernamental no le basta que el servidor público rinda cuentas del dinero a su cargo y del cumplimiento de disposiciones legales, sino que trasciende esa finalidad e incorpora el elemento Administración como un instrumento importante para la administración pública, a partir de un enfoque gerencial que tiende al logro de objetivos institucionales a través de los criterios de eficiencia, eficacia y economía, pero sobretodo a través de la planificación y consecución de objetivos, predeterminados, para lo cual la ciencia administrativa aporta grandes herramientas.

15.6.- ASPECTOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCION PÚBLICA

La responsabilidad en el sector público nace del mandato que la sociedad otorga a los órganos del Estado para que, en su representación, administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público. La función pública desde el punto de vista de la responsabilidad, tiene una concepción parecida a la gestión de fidecomiso, es decir que los administradores de los órganos y reparticiones del Estado,

deben rendir cuentas por el manejo de los recursos que les han sido confiados por la sociedad. El servidor público deberá descargar por completo su responsabilidad, si demuestra haber utilizado los recursos que le fueron confiados con apego a la normatividad vigente, al margen de los resultados obtenidos. La responsabilidad por la función pública establece que el servidor público debe responder por los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos, como también por la forma y los resultados de su aplicación. En consecuencia, la responsabilidad de los servidores públicos ya no se agota con el cumplimiento de la legalidad, sino que se debe demostrar haber obtenido los resultados que la sociedad espera de la gestión pública.

Al respecto, el artículo 3 del reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 23318-A concordante con el artículo 16 de la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público, dispone que los servidores públicos tienen el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud, su incumplimiento generara responsabilidades. En consecuencia la responsabilidad en general, es una condición que toda persona debe tener para el cumplimiento de sus actividades, obligándose por ello a responder por sus acciones u omisiones, tal como dispone el citado artículo.

Los términos acción y omisión no son sinónimos, pues cada uno tiene sus propias particularidades:

Acción.- la acción es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa. Jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad, por ejemplo: “la decisión de una autoridad de efectuar un pago por la compra de un bien que no se encuentra dentro de las competencias de la Entidad”. Otro, “La autorización y el pago de un importe económico, superior al que se debe”.

Omisión.- La omisión es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas y en criterios establecidos para el desempeño de la función

pública, por ejemplo se consideran omisiones las siguientes: “Cuando un servidor público debe presentar un informe de alguna actividad que realizó y no lo hace dentro del plazo señalado”. Otro ejemplo, “Cuando no se presentaron los estados financieros de una Entidad Pública, dentro de los tres meses de concluida su gestión”.

También debemos aclarar que la responsabilidad, muchas veces se determina al mismo tiempo por las acciones y omisiones en que incurre un servidor público

Para la determinación de responsabilidad por la función pública según el artículo 28 de la ley 1178, se establecen cuatro preceptos y que son: **a)** se incluye 4 tipos de responsabilidades por la función pública que son: Administrativa, Civil, Penal y Ejecutiva, pero para su determinación, depende del análisis de las acciones u omisiones en que hubiera incurrido un servidor o servidores públicos.

Los tipos responsabilidad descritas actúan de manera independiente, cada uno tiene su propia naturaleza, determinación, tiempo de prescripción, procedimiento y sanción, lo que significa la posibilidad de establecer responsabilidad administrativa, civil, penal o ejecutiva, en contra de un servidor público, viendo la naturaleza de los hechos cometidos, en consecuencia, las responsabilidades analizadas no son excluyentes ente ellas, sin embargo, cuando concurren al mismo tiempo varias responsabilidades, puede tomarse cualquiera de ellas, reservando las demás para su oportunidad, tal es el caso de la responsabilidad penal, que cuando se la activa, la civil queda reservada a los resultados de la vía penal, conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal.

La nueva Constitución Política del Estado, dispone en el artículo 213 que la Contraloría General del Estado está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva civil y penal.

b) El principio constitucional de presunción de inocencia, estaba consagrada en los párrafos I y II del artículo 16 de la recientemente abrogada Constitución política del

Estado y con similar redacción la nueva Constitución Política del Estado, garantiza la presunción de inocencia que esta en los artículos 116 y 117 que dice: “*Se garantiza la presunción de inocencia. Durante el proceso, en caso de duda sobre la norma aplicable, regirá la más favorable al imputado o procesado...*” “*Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oído y juzgada previamente en un debido proceso...*”, en consecuencia, se presume que todos los actos de los servidores públicos son lícitos, mientras no se demuestre lo contrario, por eso es importante que antes de acusar o procesar a un servidor público, se tengan las suficientes medios de prueba, de tal manera que sean viables las acciones legales que correspondan, para determinar en definitiva la existencia o no de responsabilidad. c) El termino de servidor público utilizado en la ley 1178, al respecto antes de la vigencia de esta ley, las personas que prestaban servicios en una institución pública, eran denominadas de diversa forma, como empleados públicos, funcionarios públicos, funcionarios estatales, autoridades y otros, sin embargo con la promulgación de esta ley se uniformó la denominación, considerándose como servidor público a toda persona que presta servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

La ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público, de aplicación a todas las Entidades del Estado en el marco general, complementa la norma determinada en el artículo 4 que dice: “*Servidor Público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida ámbito de aplicación de la presente Ley. El término de servidor público, para efectos de esta ley, se refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que prestan servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración*”. La remuneración no define la calidad de servidor público, sino, la relación de dependencia.

El artículo 233 de la nueva Constitución política del Estado, da un concepto muy escueto sobre las servidoras y servidores públicos, indicando que “*Son servidoras y*

servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñan cargo electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento”. **d)** La “Autoridad” y “Ejecutivo” son los principales responsables de la administración de las entidades de las que forman parte, es decir, son aquellos funcionarios que de acuerdo a la estructura institucional se encuentran en el máximo nivel jerárquico y los inmediatos inferiores. Sin embargo, no todas las autoridades o ejecutivos, pueden ser considerados como **Máxima Autoridad Ejecutiva**, ya que el sólo hecho de encontrarse en un máximo nivel jerárquico de una entidad, no les da esa condición.

La máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), como su nombre lo indica, es un servidor público (persona individual) de máximo nivel, que ejecuta las operaciones de la Entidad, es decir, es el responsable máximo de la administración y ejecución de las operaciones programadas, en consecuencia, no podrían existir en una entidad dos o mas servidores que cumplan las funciones de Máximas Autoridades ejecutivas (MAES). En el caso de las Entidades Públicas compuestas por órganos colegiados, sus miembros no ejercen la función de máximas autoridades **ejecutivas**, porque, si bien jerárquicamente se encuentran a nivel de máxima decisión, sus funciones están vinculadas con la dirección, representación, fiscalización y la emisión de normatividad, por ejemplo: la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), en las Empresas Públicas que tienen Directorio o Consejo, es el Gerente General; en los Gobiernos Municipales, es el Alcalde Municipal; en las universidades Públicas, es el Rector; en las Prefecturas, es el Prefecto y así en otras instituciones, por tanto, los miembros de Directorios o Consejos, son autoridades superiores, pero no Máxima Autoridad Ejecutiva, porque no esta a su cargo la ejecución directa de las operaciones, salvo que por disposición legal (Ley) exista otra estructura institucional en el nivel Máximo Nivel Ejecutivo.

15.7.- MARCO CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCION PUBLICA

La responsabilidad por la función pública consiste en la aptitud e idoneidad para responder por los actos u omisiones en el ejercicio de la función pública, desde la óptica del Control Gubernamental. La responsabilidad por el ejercicio de la función pública nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado para que, en su representación, administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público. La función pública desde el punto de vista de la responsabilidad, tiene una concepción basada en el mandato, es decir que los administradores de los órganos y repeticiones del Estado, deben rendir cuentas por el manejo de los recursos que le han sido confiados por la sociedad.

De acuerdo con el enfoque tradicional de responsabilidad, el servidor público descargaba por completo su responsabilidad si demostraba haber utilizado los recursos que le fueron confiados con apego a la normatividad vigente, al margen de los resultados obtenidos. La concepción moderna de responsabilidad por la función pública establece que el servidor público debe responder por los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos, como también por la forma y los resultados de su aplicación. En consecuencia, la responsabilidad de los servidores públicos no se limita al cumplimiento de la legalidad, sino al logro de objetivos y resultados que la Sociedad espera de su gestión.

Asimismo todos los servidores públicos son responsables de los informes y documentos que suscriben y del ejercicio de su profesión. En el caso de los profesionales abogados, encargados del patrocinio legal del sector público, serán responsables cuando la tramitación de la causa la realicen con vicios procedí mentales o cuando los recursos se declaren improcedentes por aspectos formales.

15.8.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ART. 29 DE LA LEY 1178

El artículo 29 de la ley administrativa y control gubernamental establece: “la responsabilidad es administrativa cuando la acción y omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoria si la hubiera. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución”.

Por lo tanto, haciendo el análisis de este artículo podemos mencionara lo siguiente: En la primera parte de este artículo, se establece que la responsabilidad es administrativa, cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo o cuando se contraviene las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público por lo tanto es de naturaleza disciplinaria. Por lo tanto el ordenamiento jurídico-administrativo está formado por normas de aplicación general para todas las entidades, tales como la Constitución Política del Estado, las Leyes, y las disposiciones reglamentarias que emanan del Poder Ejecutivo: Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Multi-Ministeriales, Bi-Ministeriales, ministeriales y Administrativas.

En cuanto a las Normas que regula la conducta funcionaria del servidor público, se subdividen en **General y Específicos**. Dentro de las generales se encuentran el Estatuto del Funcionario Público, los Códigos de Ética y sus respectivos Reglamentos; y dentro de la Especificas se hallan los Reglamentos Específicos de los Sistemas de Administración y Control, Manual de Funciones, Reglamento Interno, Circulares, Comunicaciones internas, Instructivos, etc. Por ejemplo: la contratación de bienes sin seguir los procedimientos establecidos en el Reglamento Específico del sistema de

Administración de bienes y servicios de la entidad pública, constituye una omisión del ordenamiento normativo sobre esta materia.

En la segunda parte de este artículo, se dispone que la responsabilidad administrativa, será determinada mediante proceso interno que se llevará a cabo en la entidad por disposición de la Máxima Autoridad Ejecutiva de cada entidad, que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiera, por denuncia por parte de cualquier servidor público, de oficio. La autoridad competente aplicará las sanciones según la gravedad de la falta que son: multa hasta 20 por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de 30 días o destitución. En cuanto a los ex servidores públicos se deja registro y constancia de su responsabilidad, para contar con un precedente de su desempeño en la entidad.

Este artículo se encuentra sistematizado mediante el reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 23318-A y modificado a través del Decreto Supremo 26237 de 21 de junio de 2001, donde se incluyen varios aspectos, que para una comprensión cabal se desglosa en los siguientes conceptos:

Proceso Interno.- Es una secuencia de actos administrativos desarrollados por un Sumariante o Tribunal administrativo de una entidad pública, para determinar la responsabilidad administrativa que pudiera existir en contra de un servidor o servidores públicos, por haber contravenido normas generales o específicas, debido a sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus funciones. Los procesos internos no deben ser confundidos o equiparados con procesos judiciales, pues éstos últimos exigen en su tramitación una serie de formalidades. Los procesos internos al ser actos administrativos, se rigen por los principios generales de la actividad administrativa, como los principios de licitud, economía, simplicidad, celeridad, in formalismo e impulso de oficio.

El artículo 18 del Reglamento de la responsabilidad dispone que el proceso interno, “es el proceso administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda”.

Sumariante.- Es el servidor público designado por autoridad competente, cuyas funciones son las de desarrollar los procesos interno, determinando si existe o no responsabilidad administrativa.

De acuerdo a los artículo 12 y 21 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo 23318-A, modificado por Decreto Supremo 26237, el Sumariante es la autoridad legal competente para conocer los procesos internos en primera instancia: Su designación emerge de las normas específicas de cada entidad; por decisión potestativa del Máximo Ejecutivo de la Entidad, en la primera semana hábil del año; y por mandato legal expreso. (Decretos o leyes).

Tribunal Administrativo.- Es la Autoridad legal competente conformado en instituciones con legislación especial, por tres o más servidores públicos para conocer un proceso administrativo, se deberá aclarar que esta conformación únicamente se da en instituciones con legislación especial como las Universidades Públicas, Poder Judicial, la Carrera Fiscal del Ministerio Público, Servicio Exterior y Escalafón Diplomático, Magisterio Público, Servicio de Salud Pública y Seguridad Social, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, todas estas instituciones vienen adecuando su legislación a las normas generales, sustituyéndose los tribunales administrativos por los sumariantes, tal como, debería ser para lograr en lo genérico una uniformidad de los procedimientos para la determinación de responsabilidad administrativa.

Involucrados o Sujetos.- Son los servidores o ex servidores públicos que debido a sus acciones u omisiones, contravinieron presuntamente al ordenamiento jurídico

administrativo a las normas de conducta funcionaria, razón por la cual, son sometidos a un proceso administrativo interno.

Las personas particulares como contratistas o proveedores, no se consideran sujetos de responsabilidad administrativa, porque la esencia de esta responsabilidad se funda en temas de carácter disciplinario interno, que solamente incumben a los intereses del Estado.

Pruebas.- Son medios legales por los cuales se puede demostrar los fundamentos o hechos de una denuncia o por el contrario pueden servir como descargo de la presunta responsabilidad administrativa que se atribuye a un servidor o ex servidor público. En un proceso administrativo interno se aceptan pruebas testificales, documentales, inspecciones e incluso periciales, si la naturaleza del caso lo exigiera, pero éstas deben estar en relación estrecha a los hechos que se analizan, de lo contrario son inadmisibles.

Denuncia.- la denuncia es un acto administrativo por el cual los servidores públicos u otras personas ajenas a la institución, hacen conocer a la autoridad competente sobre un hecho que implica la presunta contravención del ordenamiento jurídico administrativo o las normas de conducta funcionaria por parte de un servidor público o ex servidor público. Las denuncias no requieren grandes formalidades, simplemente se las debe hacer conocer en forma escrita y con la debida identificación del denunciante, no se aceptan denuncias anónimas

Como una forma de proteger a los servidores públicos que presentan denuncias, el artículo 19 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública Decreto Supremo 23318-A establece que “El servidor público no podrá ser procesado administrativamente ni sancionado dentro de la entidad por haber presentado un denuncia, pero ésta podrá originarle responsabilidad civil o penal”, sin embargo no debe entenderse que esa norma permite hacer denuncias infundadas o mal intencionadas, puesto que su contenido no debiera tener afirmaciones falsas o tendientes a perjudicar al

servidor público denunciado, caso en el cual, el afectado puede interponer acciones civiles o penales en contra del denunciante, en defensa de sus derechos. Tampoco puede aceptarse denuncias que se basen en documentos obtenidos ilegalmente, como incurriendo en infidencia, violación al secreto profesional o hurto.

De Oficio.- Es la actuación voluntaria de una autoridad o ejecutivo, mediante la cual se hace conocer al sumariante, hechos sobre presunta responsabilidad administrativa en contra de un servidor o ex servidor público, para que inicie un proceso administrativo interno, también se consideran de oficio, las actuaciones voluntarias o de iniciativa propia del sumariante o Tribunal Administrativo, para exigir determinados actuados en el desarrollo del proceso o para la emisión de una resolución.

Dictamen de Responsabilidad Administrativa.- Es una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República, que se constituye en prueba preconstituida sobre hechos, actos u omisiones que supuestamente implican la contravención del ordenamiento jurídico administrativo o las normas de conducta funcionaria. Este dictamen identifica expresamente al presunto o presuntos responsables, con la fundamentación de la contravención administrativa, pero en todo caso sólo constituye prueba preconstituida y de ninguna manera un fallo o sentencia, correspondiendo al Sumariante o Tribunal Administrativo evaluar también otros aspectos.

Prescripción.- En general es una forma de extinguir derechos u obligaciones por el transcurso del tiempo y la inactividad del titular del derecho. En el caso de la responsabilidad administrativa, la prescripción es una forma de extinción de ella por el transcurso de dos (2) años. Conforme dispone el artículo 16 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública D.S. 23318-A, modificado por el D.S. 26237, es decir, cuando no se inicia en el plazo de dos años un proceso interno o un servidor público o ex servidor público, esa acción se extingue, quedando liberado de la responsabilidad administrativa.

Los dos años para la prescripción administrativa es un plazo razonable dentro del cual debería establecerse las responsabilidades que correspondan. Pensar en ampliar el plazo de la prescripción o determinar su imprescriptibilidad no tiene ningún sustento, porque la naturaleza de la responsabilidad administrativa exige su tratamiento inmediato, de lo contrario pierde toda efectividad. No debe olvidarse que se tratan de hechos de tipo disciplinario que buscan arreglar o modificar conductas administrativas, pues las faltas, aun cuando se consideren graves de acuerdo a la ley o reglamento interno, siguen siendo del orden disciplinario o de conducta individual, porque de salirse de ese límite, se abren otro tipo de responsabilidad, como puede ser civil y penal en protección de los intereses de la Entidad.

Sanción.- La sanción es consecuencia o efecto de la conducta de un servidor público, por haber contravenido una norma jurídica (ley o reglamento), su determinación estará precedida de un proceso previo que guardará la magnitud de la responsabilidad, para imponer las sanciones pertinentes. En general el concepto de sanción ha cambiado sustancialmente en el derecho moderno, puesto ya no se conceptualiza como un fin, sino, solamente como un medio. Su objetivo es corregir o transformar las conductas individuales, no castigar o estigmatizar a la persona involucrada.

La responsabilidad administrativa no tiene carácter sancionador, porque busca reprimir las faltas mediante la imposición de medidas correctivas orientadas más al índole moral que material, por involucrar aspectos disciplinarios.

La disciplina resulta de la acción lenta e incesante del mando justo, cuyo resultado se consigue tanto por los grandes castigos de los delitos notables cuanto por la acelerada aplicación de correctivos a pequeñas faltas, tales correctivos, sin humillar y para no hacer odiosa la autoridad que las impone, deben ser inmediatos a la culpa, aplicados con prudencia y útiles al servicio y con gradual gravedad, hasta los que precisen formación de proceso.

Según el artículo 29 de la ley 1178, las sanciones son las siguientes: Multa hasta un 20% de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de 30 días; y destitución. Fuera de estas sanciones, las Entidades Públicas conforme a su reglamentación interna, pueden fijar para situaciones de menor gravedad otros tipos de sanción, como llamadas de atención, rebaja de nivel, pérdida de incentivos, amonestaciones verbales.

Por lo señalado, hoy en día ya no se puede hablar de sanciones ejemplarizadoras, ya que ellas son producto de la edad media o de sistemas inquisitorios, donde representaban a la sanción como el castigo doloroso, material y moral, pero principalmente público.

Multa.- Es una sanción que consiste en que al funcionario implicado en un hecho de responsabilidad administrativa, se le descuenta hasta el 20% del sueldo o salario mensual que percibe, no pudiendo excederse de ese porcentaje porque se afectaría la inembargabilidad de los sueldos, establecida en el inciso 1) del artículo 179 del Código de Procedimiento Civil que dispone: “Son bienes inembargables, el ochenta por ciento del total mensual percibido por concepto de sueldo o salario, excepto el caso de la asignación por asistencia familiar en que el embargo podría ser mayor de dicho porcentaje”. No obstante a la disposición legal citada, algunas Entidades Públicas intentan aplicar sanciones mayores, como disponer el descuento del 20% por varios meses o porcentajes mayores, lo que no es correcto, pues la norma sólo permite un descuento del 20% y nada más, pero fuera de esos casos que pueden ser por una mala aplicación de la norma, surge controversia al encontrarse normas legales en instituciones con legislación especial que permiten aplicar sanciones mayores a éstas, por lo que es necesario su revisión, para que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 179-I del Código de Procedimiento Civil, toda vez que es una norma de aplicación general y concordante con lo establecido en la abrogada Constitución Política del Estado de 1967 y en la vigencia de 17 de febrero de 2009, como se expone a continuación.

El artículo 162 de la Constitución abrogada estipula lo siguiente: “las disposiciones sociales son de orden público. Serán retroactivas cuando la ley expresamente lo determine. Los derechos y beneficios reconocidos a favor de los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulos las contravenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos”. Por su parte, el inciso j) del artículo 7 de esa Constitución dispone que toda persona tiene derecho “A una remuneración justa por su trabajo, que le asegure para si y su familia una existencia digna del ser humano”, es decir que el salario es un derecho de todos los trabajadores, sean éstos públicos privados.

En cambio la nueva Constitución Política del Estado es similar a la abrogada en cuanto a la regulación del derecho al trabajo y empleo, incluso se podría afirmar que resulta mas protectora del trabajador, por ejemplo, el artículo 48 parágrafo IV dispone: “Los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad social no pagados tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, y son inembargables e imprescriptibles”, por lo tanto, en la elaboración de normas que fijan multas por responsabilidad administrativa, se deberá considerar la inembargabilidad de los sueldos o salarios.

Por otra parte, la multa del 20% si bien es el descuento de un importe económico, no debe interpretarse como un resarcimiento por existir responsabilidad administrativa, toda vez que la multa constituye una sanción disciplinaria, y no un resarcimiento económico, que está reservada para el ámbito de la responsabilidad civil o penal.

Suspensión.- Es una sanción que consiste en no permitir a un servidor público el ejercicio de sus funciones en forma temporal, por haber transgredido una norma. El tiempo de suspensión máxima según la ley es de 30 días, lo que implica que las suspensiones pueden ser menores, pero en ningún caso superiores a 30 días, sin embargo, como se mencionó en el caso anterior, existen instituciones que establecen sanciones mayores, suspendiendo a sus funcionarios por más de 30 días, situación que debería ser revisada por razones de orden constitucional y para que exista uniformidad en las sanciones de la responsabilidad administrativa, puesto que se afecta al principio

de equidad de las normas jurídicas, se desnaturaliza la esencia de la responsabilidad administrativa e indirectamente puede ocasionarse perjuicio en el desarrollo de las actividades normales de la Entidad.

Lo que debe quedar claro, es que la suspensión en cualquier tipo de institución, es sin goce de haberes, porque lo contrario significaría una vacación, convirtiéndose la sanción en un premio. En cuanto a los días de suspensión, se entiende que son calendarios y de ninguna manera días hábiles, porque no podría existir pausa o intermitencia en el curso de la suspensión, es decir, la suspensión no podría estar vigente los días hábiles y suspenderse los días de descanso o feriados.

Destitución.- Es la mayor o más grave de las sanciones de la responsabilidad administrativa, ya que implica la extinción de la relación laboral, es decir, que por la gravedad de la contravención, el funcionario en contra de quien se determinó la responsabilidad administrativa queda exonerado del cargo.

Resolución Definitiva.-Es el pronunciamiento o decisión final del Sumariante o Tribunal Administrativo sobre los hechos remitidos a su conocimiento para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa. Esta resolución debe contener, los antecedentes del proceso, el análisis de las pruebas de cargo y descargo, la fundamentación legal, la decisión concreta y la sanción si correspondiera.

La resolución definitiva de un proceso administrativo interno, no debe ser confundido con una sentencia, pues esto se encuentra reservada para el ámbito jurisdiccional, y de ninguna forma para la instancia administrativa, es decir, los que pronuncian sentencias son los jueces, no las autoridades administrativas, cuyos actos y decisiones se materializan en **Resoluciones de tipo Administrativo**, aún cuando tengan carácter definitivo.

Al respecto, el Reglamento de la responsabilidad por la Función Pública, aprobado por D.S.23318-A y modificado por el D.S. 26237, en varios puntos se refiere que dentro de un proceso interno, el sumariante emite resoluciones, artículo 21, inciso f), 22 y 23. El artículo 21 inciso f) dice: “En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del artículo 29 de la ley 1178 de administración y control gubernamental”, artículo 22 (Plazos) “Los plazos a los que se debe sujetarse el proceso internos son: **a)** tres días hábiles a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia, para que el sumariante inicie el proceso con la notificación del procesado; **b)** diez días hábiles de término de prueba computables a partir de la notificación al procesado o procesados; **c)** cinco días hábiles a partir del vencimiento del término de prueba, para que el sumariante emita su resolución; **d)** tres días hábiles a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de revocatoria en contra de la resolución emitida por el sumariante; **e)** tres días hábiles a partir de la notificación con la Resolución que resuelve la revocatoria para que el procesado interponga recurso jerárquico. La resolución del sumariante quedará ejecutoriada en caso de no ser interpuesta el recurso de revocatoria en el plazo citado. La sanción establecida entrará en vigencia y las medidas precautorias serán levantadas” y artículo 23 (Impugnación) I. El servidor público afectado podrá impugnar las resoluciones emitidas por el sumariante dentro de un proceso interno, interponiendo los recursos de revocatoria y jerárquico según su orden. Los funcionarios de carrera definidas en el inciso d)del artículo 5 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público tramitará los recursos de revocatoria y jerárquico conforme a procedimiento reglamentado por la superintendencia de Servicio Civil. II. Los funcionarios provisorios harán uso de los recursos de revocatoria y jerárquico conforme al procedimiento establecido en los artículos 24 al 30 del presente reglamento”.

Impugnación.- Dentro el campo jurídico – administrativo, la impugnación es un medio de defensa del servidor público o persona particular que vea afectada sus intereses por la decisión de una autoridad pública, de tal manera que esa misma autoridad a la superior

revise los actuados, y de encontrar defectos disponga su corrección o anulación. Por determinación del artículo 23 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por D.S. 23318-A y modificado por el D.S. 26237, el servidor público afectado podrá impugnar la resolución emitida por el sumariante dentro del proceso interno, interponiendo los recursos de revocatoria y jerárquico, en ese orden.

Los funcionarios de carrera tramitarán los recursos de revocatoria y jerárquico, conforme al procedimiento establecido en el D.S. 26319; mientras que los funcionarios provisorios lo harán de acuerdo al procedimiento previsto en los artículos 24 al 30 del D.S. 23318-A, y modificado por el D.S. 26237.

Recurso de Revocatoria.- Dentro del ámbito de la administración pública, el Recurso de revocatoria es el medio de impugnación por el cual, un servidor público sometido a proceso interno, que se siente afectado por la resolución final del Sumariante o Tribunal Administrativo, manifiesta su objeción o desacuerdo ante esa misma autoridad, solicitando su revocatoria o modificación, en consecuencia, deberá emitirse una nueva resolución, confirmando, revocando o modificando lo resultado.

Recurso Jerárquico.- El Recurso Jerárquico es el último medio de impugnación en el ámbito administrativo que tiene un servidor público sometido a proceso interno. Este recurso se lo presenta ante el Sumariante o Tribunal Administrativo que emitió la resolución del recurso de revocatoria, para que sea remitido, en el caso de funcionarios provisorios, ante la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad; y en el caso de los funcionarios de carrera, ante la Superintendencia del servicio Civil o Secretaria de Estado, con la finalidad de que pronuncie resolución confirmatoria, revocatoria o anulatoria, lo que significa que quien resuelve el recurso jerárquico es la autoridad superior.

CONCLUSIONES

El presente trabajo, aparte de dar a conocer hechos que acontecieron, pretende demostrar las razones por las cuales vivimos una especie de calvario en el curso de nuestra existencia y que no obstante de disponer de un amplio territorio dotado de diferentes recursos naturales como base para construir un país económicamente solvente, que provea un digno nivel de vida a los habitantes, debemos sobrevivir entre niveles de pobreza y extrema pobreza. Por otra parte, aspirar a registrar al menos parte de la historia administrativa del país, como una forma de dejar constancia de los aciertos y errores que cometieron los diferentes gobiernos que asumen el control y cuyos efectos se traducen en inestabilidad económica y bienestar para nuestro país de pobreza.

También demostramos las razones por las cuales somos un país tan corrupto, no obstante de que nos movemos en un entorno económico tan limitado y, por otro lado, altamente dependiente de la cooperación externa, circunstancia que nos sitúa como un grupo social extremadamente limitado incapaz de mostrarse como una sociedad que sabe lo que quiere, con capacidad para delinear su propio futuro y construir una nación integrada, por lo que dentro las conclusiones se plantea los siguientes puntos:

1.- La creación de juzgados sumariantes independientes e imparciales en cada una de las Instituciones Públicas del Estado, que deberá realizar la Contraloría General del Estado mediante convocatoria pública, como institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas, los recursos económicos y bienes del Estado, tal cuala determina la Constitución Política del Estado.

2.- La designación de servidores públicos sumariantes a dedo, realizadas por las Máximas Autoridades Ejecutivas, es perjudicial para las instituciones públicas del Estado en la aplicación de la Justicia Administrativa, porque dichos funcionarios, no

aplican la justicia administrativa correctamente en los procesos administrativos a todos por igual, por ser dependiente de las MAE y militantes correligionarios del partido político en función de gobierno tanto a nivel nacional como departamental y gobiernos municipales.

3.- La Máxima Autoridad Ejecutiva como su nombre lo indica, es un servidor público (persona individual) de máximo nivel que ejecuta las operaciones de la entidad, es decir no podrá existir en una entidad pública un juez sumariante que reciba instrucciones de esa máxima autoridad ejecutiva, porque eso significa sometimiento al ejecutivo y a los niveles superiores de dirección de cada institución pública del Estado.

4.- Las denuncias de oficio de una Autoridad Ejecutiva, Servidores Públicos y Público en General, deberá hacerse conocer directamente a la Contraloría General del Estado, los hechos sobre presuntos actos de corrupción cometidos por los servidores públicos (sin distinción de cargo o jerarquía alguna), y este máximo ente fiscalizador pase de inmediato al Juez Sumariante de esa Intuición, designado por la Contraloría General del Estado, e inicie el Proceso Administrativo Interno de inmediato, dentro los plazos procesales administrativos y no como ocurre actualmente. De esa manera los denunciadores (servidores públicos) serán protegidos por la Contraloría General y no sufran represalia de sus superiores con procesos o destitución de sus cargos, por el solo hecho de denunciar los actos de corrupción, como ocurre actualmente.

5.- La impunidad que practicaron y practican los servidores públicos sumariantes designados a dedo por la MAE, como consecuencia de las componendas políticas partidarias y las redes de corrupción que asaltan las instituciones públicas del Estado, en beneficio de autoridades electas y militantes políticos, desmereciendo y traicionando el mandato popular. Deberá terminar con la designación de verdaderos Jueces Sumariantes Independientes e Imparciales, por la Contraloría General del Estado como única institución imparcial de fiscalizar los recursos económicos y bienes del Estado.

6.- La prescripción en la responsabilidad administrativa actualmente es de dos años, tal determinación va en contra de las entidades públicas del Estado, porque tanto las Máximas Autoridades Ejecutivas como los Servidores Públicos Sumariantes, dejan pasar el tiempo para de esa manera absolverles a los que cometen actos de corrupción, porque son correligionarios políticos y superiores inmediatos. Por tal motivo la prescripción deberá ser imprescriptible, tal como determinarán las futuras leyes que se promulgaran.

7.- El Recurso Jerárquico es un medio de impugnación que tiene un servidor público sometido a un proceso administrativo. Este recurso se lo deberá presentar ante el juez Sumariante designado por la Contraloría y este de inmediato deberá remitir al Contralor General del Estado, quien deberá resolver el recurso jerárquico. Actualmente los recursos jerárquicos interpuestos a las Máximas Autoridades Ejecutivas, no surten efecto, porque no se resuelven dentro los plazos procesales establecidos y son generalmente absueltos y dejados sin efecto.

8.- Los assembleístas al redactar la Nueva Constitución Política del Estado, se olvidaron o dejaron pasar por alto la designación del Contralor General del Estado mediante Sufragio Universal, de esa manera se generaba independencia al Órgano Ejecutivo, y no se politizaba el cargo máximo de este ente como ocurre actualmente y debiera generarse una nueva ley de Organización, Funcionamiento y Fiscalización con nuevos principios de ese organismo estatal.

9.- También se deberá generar una verdadera campaña de difusión, capacitación e información sobre el contenido de las leyes y normas de corrupción a todos los servidores públicos y público en general, exponiendo el contexto que implica conocer, saber estos derechos y debiera ser una obligación que los servidores públicos conozcan, como una garantía de respeto a las instituciones públicas del Estado con los recursos económicos y bienes del Estado.

10. Es en ese entendido que la ley determina responsabilidad funcionaria por la acción y omisión de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones y regula los sistemas de administración y control de los recursos del Estado, estableciendo responsabilidades por el manejo de sus bienes. La citada disposición es buena en sus fundamentos y principios, pero deberá estar regulado y controlado por la Contraloría General del Estado y designar mediante convocatoria públicas y previo cumplimiento de requisitos indispensables en estos casos, a los Jueces Sumariantes en cada una de las instituciones públicas del Estado, para que no exista la sumisión y la parcialidad partidaria de dichos servidores públicos sumariantes hacia la Máxima Autoridad Ejecutiva y no estén subordinados a la MAE sino a la Contraloría General del Estado.

ANTE PROYECTO DE LEY

La necesidad de modificar el artículo 12 inciso a) de la Ley de Administración y Control Gubernamental 1178 y su reglamento 23318-A, modificado por el Decreto Supremo 26237 de 29 de junio de 2001, con la propuesta de proyecto para la creación de jueces sumariantes en procesos administrativos contra servidores públicos corruptos en las instituciones públicas.

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política del Estado en su artículo 213 determina que 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 participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal y tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa;

Que la Ley 1178, de Administración y Control Gubernamental, promulgada el 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 Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública 23318-A, modificado por el Decreto Supremo N° 26237 de 29 de junio 2001, regula el Capítulo V, referido a la Responsabilidad por la Función Pública de dicha ley así como toda otra norma concordante con la misma;

Que las disposiciones del Reglamento se aplican exclusivamente al dictamen y a la determinación de la responsabilidad por la función pública, de manera independiente e

imparcial y sin perjuicio de las normas legales que regulan las relaciones de orden laboral;

DECRETA:

ARTÍCULO UNICO.- Se modifica el alcance y se complementa el artículo 12 inciso a) del Decreto Supremo 23318-A de 3 de noviembre de 1992, modificado por el Decreto Supremo 26237 de 29 de junio de 2001, de la siguiente manera:

Artículo 12 (Autoridad Legal Competente)

- I. Autoridad legal competentes es:
 - a) El Contralor General del Estado, quien deberá designar mediante convocatorias públicas a los Jueces Sumariantes para cada una de las reparticiones públicas del Estado, en la primera semana hábil de cada año.

18.- BIBLIOGRAFIA.

AUTOR: BARRIOS S., FRANZ

TITULO: “Elementos para una Critica a la Razón Privatizadora”

Editorial. Andrés Sur

Sucre Bolivia 1991

AUTOR: CABANELLAS, GUILLERMO

“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”

28 Edición

Editorial Heliasta S.R.L.

Buenos Aires Argentina 2003

AUTOR: ESCALANTE GONZALBO, FERNANDO

TITULO: “Apuntes de la corrupción política”

Año 1989

AUTOR: FABIAN CAPARROS, EDUARDO A.

“La Corrupción en un Mundo Globalizado”

Editorial EUROPA Artes Graficas

Salamanca España 2003

AUTOR: KLITGAARD, ROBERT

“Controlando la corrupción”

Editorial Quipus SRL.

La Paz Bolivia 1992

AUTOR: MESA GISBERT, CARLOS D.

“Historia de Bolivia”

Editorial Gisbert y Cia S.A.

La Paz – Bolivia 2008

AUTOR: MINISTERIO DE TRANSPARENCIA

“Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción”

Tercera Edición

Editorial Artes Grafica Sagitario S.R.L.

La Paz Bolivia 2009

AUTOR: MINISTERIO DE TRANSPARENCIA

“Proyecto de Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas, denominada Marcelo Quiroga Santa Cruz ”

Primera Edición

Impreso en Bolivia 2008

AUTOR: MORENO REYES ORTIZ, JUAN CARLOS

“Crisis Jurídica e Ideológica en Bolivia, la Corrupción Nuestra de Cada Día”

Primera Edición

Editorial Latinas Editores

Oruro Bolivia 2000

AUTOR: OSSORIO, MANUEL

“Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”

28 Edición

Editorial Heliasta S.R.L.

Buenos Aires Argentina 2002

AUTOR: RODRIGUEZ GARCIA, NICOLAS

“La Corrupción en un Mundo Globalizado”

Editorial EUROPA Artes Graficas

Salamanca España 2003

AUTOR: ROWLAND, MICHEL

“Visión Contemporánea de la Corrupción”

Editorial Granica Ciedla

Buenos Aires Argentina 1998

AUTOR: SILVA ALFARO, WALDO

“Cuando se apuesta al Corrupción”

Editorial: Artes Grafica Latinas

La Paz Bolivia 2003

AUTOR: SOLIZ MEDRANO, FRANKLIN

“Estudio de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental”.

Editorial Qori Llama

Sucre Bolivia 2009

AUTOR: TRAVIESO, JUAN ANTONIO

“Historia de los Derechos Humanos y Garantías”

Editorial Heliasta S.R.L.

Tercera Edición

Buenos Aires Argentina 2003

AUTOR: ZEBALLOS VELASQUEZ, EMILIO

“Fin de la Corrupción Política de Bolivia”

Santa Cruz Bolivia 1995

DISPOSICIONES LEGALES

REPUBLICA DE BOLIVIA Constitución Política del Estado

REPUBLICA DE BOLIVIA Ley de Administración y Control Gubernamental

REPUBLICA DE BOLIVIA Decreto Supremo de Reglamento de la Responsabilidad
Por la Función Pública

REPUBLICA DE BOLIVIA Decreto Supremo de modificación al Reglamento de la
Responsabilidad por la Función Pública.

REPUBLICA DE BOLIVIA Plan Nacional de Integridad (Estrategia boliviana de
desarrollo institucional y lucha contra la corrupción 1998

ORGANIZAICÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Convención contra la corrupción

ORGANIZAICÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: Guía legislativa para la aplicación
De la convención contra la corrupción.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

COMPENDIO DIDACTICO: del Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría
General de la República.

RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA: del Centro Nacional de
Capacitación de la Contraloría General de la República.

CONTROL GUBERNAMENTAL. Revista 80 años de la Contraloría General de la
República.

DELEGACION PRESIDENCIAL: Transparencia y la Integridad Pública 2006.

PERIODICOS

La Razón: La Paz

El Diario: La Paz

La Prensa: La Paz