

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

**P E T A E N G**



ACREDITADA CON RES. CEUB 1126/02

## **MONOGRAFÍA**

**“EL EJERCICIO DEL CONTROL Y FISCALIZACIÓN POR EL  
CONCEJO MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO  
MUNICIPAL DE LA PAZ Y SU EFECTO EN  
LOS CONTRATOS MUNICIPALES”**

**MODALIDAD DE TITULACIÓN P.E.T.A.E.N.G.**

**POSTULANTE: SONIA MARLENE FLORES SILES  
TUTOR: Dr. HERNÁN MARIO CLAVEL SALAZAR**

**LA PAZ - BOLIVIA  
2014**

**Dedicatoria**

*A mis padres esposo e hijo*

## **Agradecimiento**

*Al Dr. Hernán Mario Clavel Salazar  
por la colaboración y apoyo en la  
elaboración de esta investigación.*

# ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Dedicatoria.....	i
Agradecimiento.....	ii
Índice General .....	iii
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CUERPO DEL TRABAJO .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ASPECTOS PRELIMINARES .....</b>	<b>3</b>
1.1. Identificación del problema .....	3
1.2. Problematización .....	5
1.3. Delimitación de la Investigación .....	5
1.3.1. Delimitación temática.....	5
1.3.2. Delimitación temporal .....	5
1.3.3. Delimitación espacial .....	6
1.4. Fundamentación e importancia de la investigación .....	6
1.5. Objetivos.....	6
1.5.1. Objetivo General.....	6
1.5.2. Objetivos Específicos.....	7
1.6. Planteamiento metodológico .....	7
1.6.1. Métodos y técnicas a aplicar .....	7
1.6.1.1. Método general .....	7
1.6.1.2. Método específico .....	7
1.6.2. Técnicas a utilizar .....	8
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
2.1. Gobierno Municipal .....	9
2.2. Gestión Municipal .....	13
2.2.1. Gestión estratégica del Gobierno Municipal de La Paz .....	14
2.2.1.1. Subsistema de planificación .....	14
2.2.1.2. Subsistema de organización .....	15
2.2.1.3. Subsistema de inteligencia .....	16
2.2.1.4. Subsistema de seguimiento y evaluación .....	16
2.2.1.5. Subsistema de imagen institucional .....	16
2.3. Concejo Municipal.....	18
2.4. Control y fiscalización .....	19
2.4.1. Concepto de control.....	19
2.4.2. Objetivos del control .....	21
2.4.3. Características del sistema de control .....	22
2.4.4. Responsabilidad del control institucional .....	23
2.4.5. Limitaciones del control institucional .....	24

2.4.6. Principios del control institucional .....	26
2.4.7. Tipos de Control.....	27
2.4.8. Modelos de control administrativo .....	30
2.5. Contrato .....	33
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>MARCO JURÍDICO</b> .....	35
3.1. Constitución Política del Estado .....	35
3.2. Ley de Participación Popular, Ley N° 1551 .....	36
3.3. Ley Orgánica de Municipalidades .....	41
3.3.1. Disposiciones sobre el Concejo Municipal .....	41
3.3.2. Atribuciones del Concejo Municipal .....	44
3.3.3. Facultades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras .....	45
3.3.4. Organización y funcionamiento del Concejo Municipal .....	45
3.4. El control y fiscalización en la normativa municipal .....	51
3.5. Instrumentos de control y fiscalización del Concejo Municipal .....	56
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>MARCO PRÁCTICO</b> .....	63
4.1. Análisis de la situación actual del control y fiscalización del Concejo Municipal realizado por el GAMLP .....	63
4.2. Resultados de la Entrevista a Jefe de Unidad de Contrataciones del GAMLP .....	73
4.3. Estudio de caso .....	82
4.3.1. Estudio de caso 1 .....	82
4.3.2. Estudio de caso 2 .....	84
<b>CONCLUSIONES</b> .....	90
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	93
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	94
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUCCIÓN

El control y fiscalización en toda organización pública o privada, se constituye en una de las actividades de mayor importancia en la gestión institucional. Particularmente en una entidad como el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), las funciones de control y fiscalización son determinantes para una gestión exitosa.

A través de estas atribuciones, el GAMLP puede llegar a controlar los recursos provenientes de diversas fuentes en ejecución de proyectos y obras en beneficio de la población.

En la presente monografía se realiza un análisis del grado de cumplimiento de las funciones de control y fiscalización llevadas a cabo por los miembros del Concejo Municipal de La Paz, especialmente de los procesos de contratación.

La presente monografía está estructurada de la siguiente manera:

1. Aspectos preliminares, en los que se establece de manera clara la problemática de análisis, se definen los objetivos de la investigación, se realiza una justificación del tema de investigación y se delimita la investigación desde el punto de vista temático, espacial y de temporalidad. En el primer capítulo se describe y analiza la metodología de la investigación de campo, definiendo principalmente los métodos de recolección de la información, su tratamiento y análisis.
2. En el segundo capítulo se realiza un análisis y descripción de aspectos teóricos de la investigación, haciendo énfasis en los temas que se tratan en la investigación, considerando fuentes secundarias, es decir; bibliografía de autores reconocidos que escribieron anteriormente sobre el tema de estudio.
3. En el tercer capítulo, se realiza una descripción amplia de las disposiciones legales que se deben considerar en el análisis de la problemática de estudio, es decir, las normas legales que rigen o están relacionadas con el

cumplimiento de las funciones de control y fiscalización en los Gobiernos Municipales en general, y particularmente en el GAMLPL.

4. En el cuarto capítulo se presentan los resultados de la investigación de campo o marco práctico. En este marco práctico se presenta esencialmente un diagnóstico de la situación del control y fiscalización en el GAMLPL, realizado por funcionarios del municipio.

Luego se realiza una descripción y análisis del resultado de la entrevista al Jefe de la Unidad de Contrataciones del GAMLPL, especialmente se hace énfasis en los procesos de control y fiscalización que se emplearon en la gestión 2010.

5. Luego se presentan las conclusiones de la monografía de acuerdo a los objetivos definidos previamente.
6. Bibliografía. En esta parte se realiza un detalle de la bibliografía empleada en la realización de la monografía.
7. Finalmente, se presentan los anexos de la presente monografía.

# CUERPO DEL TRABAJO

## CAPÍTULO I ASPECTOS PRELIMINARES

### 1.1. Identificación del problema

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz es la Entidad Territorial Autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio como unidad social, comunitaria cultural y política, como organización estatal del nivel local que contribuye a la generación de condiciones y garantías para el desarrollo humano y mejora de la calidad de vida.

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (G.A.M.L.P.), es la Entidad política, conformada, elegida democráticamente, para ejercer la administración pública sobre la base del proyecto y programa político, respaldado y definido por la población a través del sufragio universal, libre, secreto, directo y obligatorio. El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, está conformado por el Concejo Municipal y el Alcalde Municipal, constituidos bajo los principios constitucionales, democráticos, representativos y participativos.

El Concejo Municipal del G.A.M.L.P., en el tránsito de la aprobación de la Carta Orgánica, diferencia su rol actual no solo como instancia que tiene potestad representativa, deliberante, normativa y fiscalizadora, sino que también en ejercicio del mandato constitucional y de sus competencias reconocidas por Ley, es también una instancia legislativa.

Las preocupaciones sobre el control y fiscalización a la gestión pública municipal, no han abordado la problemática en toda su complejidad, reduciéndose a la elaboración de estudios y evaluaciones predominantemente de carácter técnico y que está más orientada a conocer el andamiaje de normas, decretos supremos, resoluciones supremas desde cómo manejar el presupuesto, el sistema de



contabilidad o la planificación<sup>1</sup>, la transparencia municipal<sup>2</sup>, la relación entre la Ley SAFCO y la Ley de Participación Popular<sup>3</sup> y los relativos al manejo económico municipal<sup>4</sup>.

Los órganos públicos encargados del control y la fiscalización, sólo se han limitado a revelar la información de las Auditorías efectuadas por la Contraloría General del Estado y esperar los resultados de las acciones judiciales de cobro coactivo<sup>5</sup>, efectuadas en contra de las ex autoridades municipales que causaron daño económico a las Municipalidades. Estas acciones judiciales en su mayoría se encuentran entrampadas en su propio cuello de botella, sin llegar a la conclusión respectiva. Por ejemplo, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, recibió 8.863 denuncias de corrupción de las cuales el 30% afectan a los Gobiernos Municipales<sup>6</sup> y no se han desarrollado políticas públicas contundentes para, por lo menos neutralizar esta problemática.

A partir de la implementación de la Ley 1551 de Participación Popular, los Gobiernos Municipales, actuales Gobiernos Autónomos Municipales según la nueva Constitución Política del Estado, y la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización, hasta el presente, tienen problemas asociados con actos de corrupción tipificados penalmente como contratos lesivos al Estado, incumplimiento de contratos, conducta antieconómica, malversación de recursos municipales, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas y otros señalados en la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010 Ley de Lucha contra la Corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, vinculados a la insatisfacción con la prestación y calidad de los servicios públicos, los que han revelado a su vez problemas relacionados con la

---

<sup>1</sup> Ministerio de Desarrollo Municipal. *Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales*, Pub. MDM, La Paz, 2003.

<sup>2</sup> Cooperación Alemana (GTZ), *Textos de Cooperación Alemana relativos a Municipio Transparente*, Pub. GTZ, 2000.

<sup>3</sup> Aliendre E., Freddy. *La Ley SAFCO y la Ley de Participación Popular: la revolución administrativa y revolución política*. En *Municipalización: Diagnóstico de una década*, FES/ILDIS, La Paz, 2008.

<sup>4</sup> Roca, Mónica. *Municipalidad después de la Ley de Participación Popular*, Pub. FADES/CMN, La Paz, 2005, Pág. 150.

<sup>5</sup> De un total de 1033 procesos en última actuación procesal en la vía ordinaria y en la vía administrativa, de los cuales 79% (811 de 1033 procesos), están en la vía ordinaria y el restante 21% (222 de 1033 procesos), se encuentran en la vía administrativa, para su recuperación. Fuente: Ministerio de Participación Popular, 2004.

<sup>6</sup> Consultado en la página web del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

gobernabilidad municipal y el déficit en la legitimidad y representatividad de las autoridades y/o representantes del gobierno municipal.

## **1.2. Problematización**

La problemática de la presente investigación se definió en los siguientes términos:

¿El Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ejerce las funciones de control y fiscalización establecido por Ley, con respecto a la contratación de bienes y servicios?

Además, de manera complementaria, se definieron los siguientes problemas:

1. ¿Qué tipo de funciones de control y fiscalización cumplen los miembros del Concejo Municipal del GAML P?
2. ¿Qué factores han impedido un eficaz control y fiscalización a la gestión pública municipal y específicamente en lo relativo a la gestión de los Contratos Administrativos Municipales?
3. ¿Cuáles son los efectos o impactos a la población beneficiaria causados por este incumplimiento?

## **1.3. Delimitación de la Investigación**

### **1.3.1. Delimitación temática**

La presente monografía pertenece al ámbito del Derecho Municipal, y se encuentra muy relacionado con el Derecho Administrativo, haciendo énfasis en las actividades de control y fiscalización del Concejo Municipal, particularmente en los procesos de contratación.

### **1.3.2. Delimitación temporal**

La presente investigación se enfoca en la gestión 2011, debido a la posibilidad de acceso a información de parte de la investigadora. Este año se caracteriza también por la existencia de numerosos procesos de contratación denunciados de

manera pública por tener vicios en su efectivización, en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

### **1.3.3. Delimitación espacial**

La investigación se efectivizará en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en las unidades administrativas y legales involucradas en la administración de contratos entre el GAMLP y empresas contratistas.

### **1.4. Fundamentación e importancia de la investigación**

Los mecanismos de control y fiscalización en los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia, son el producto de una serie de cambios a través de los cuales se ha ido mejorando paulatinamente la capacidad institucional del Municipio, para ejercer un mayor control y fiscalización en los procesos de contratación.

El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se encuentra entre las instituciones municipales más sólidas y representativas del país, sin embargo, a pesar de ello, a pesar de su institucionalidad, el G.A.M.L.P., sigue siendo objeto de procesos de contratación deficientes, en los cuales se pierden recursos municipales.

Por ello, la presente monografía, permitirá conocer, hasta que punto la institucionalidad del G.A.M.L.P., está siendo vulnerada en su integridad por el ejercicio poco efectivo de los procesos de control y fiscalización que debería ejercer el Concejo Municipal.

### **1.5. Objetivos**

#### **1.5.1. Objetivo General**

Investigar las características y forma en que el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ejerce las funciones de control y fiscalización establecidos por Ley, con respecto a la contratación de bienes y servicios.

## **1.5.2. Objetivos Específicos**

- Conocer el tipo de funciones de control y fiscalización que cumplen los miembros del Concejo Municipal del GAMLP.
- Conocer el tipo de contratos que realiza el GAMLP, con empresas contratistas.
- Analizar los factores que han impedido un eficaz control y fiscalización a la gestión pública municipal y específicamente en lo relativo a la gestión de los Contratos Administrativos Municipales.
- Establecer los efectos o impactos en la población causados por el incumplimiento en el control y fiscalización de contratos.

## **1.6. Planteamiento metodológico**

### **1.6.1. Métodos y técnicas a aplicar**

#### **1.6.1.1. Método general**

El método general empleado en la presente investigación es el inductivo, debido a que analizará un caso específico de estudio como es el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en el que se analizará el ejercicio del control y fiscalización, de parte del Concejo Municipal, en los procesos de contratación.

De acuerdo a Tamayo, el método inductivo “consiste en el análisis de un caso específico, sobre una temática o problemática definida con precisión, cuyos resultados se pueden aplicar o se hacen extensivos a la totalidad de la población.”<sup>7</sup>

#### **1.6.1.2. Método específico**

Como método específico en la presente investigación se emplea el estudio descriptivo. Según Hernández, Fernández y Baptista, el estudio descriptivo, se define como la forma de: “especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis,

---

<sup>7</sup> Tamayo T., Mario. *Metodología de investigación en ramas sociales*, Ed. Ariel, 2004, p. 89.

miden de manera independiente los conceptos o variables a los que se refiere. En cualquier caso se basa en la medición de uno o más atributos del fenómeno.”<sup>8</sup>

### **1.6.2. Técnicas a utilizar**

En primera instancia, se empleará la técnica de la entrevista, que se aplicó a informantes clave, empleando el muestreo intencional o dirigido. La entrevista fue realizada al Jefe de la Unidad de Contrataciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Para la recolección de datos se aplicará el método del análisis documental, acerca de los procesos de contratación, existente en las Ordenanzas Municipales, de la Gestión 2010, acerca de la aprobación u observación de procesos de contratación del G.A.M.L.P.

La metodología de la investigación establece que existen fuentes de datos primarios y secundarios. Los primarios son aquellos que se obtienen para fines de la investigación y los secundarios son aquellos que ya se conocen, que se obtuvieron para fines distintos a los de la investigación a realizar.

- 1. Fuentes primarias.** La información primaria se obtuvo de la información recopilada mediante documentación relacionada con procesos de contratación del G.A.M.L.P.
- 2. Fuentes Secundarias.** La información secundaria está constituida por dos tipos de fuentes:
  - a) Fuentes de información general.** Se consultaron libros, folletos, revistas, memorias, informes y otros que tengan relación con el tema de la compatibilidad del ejercicio de la función de control y fiscalización del Concejo Municipal del G.A.M.L.P.
  - b) Fuentes secundarias de información específica.** Se consultaron trabajos y publicaciones relacionadas con el tema.

---

<sup>8</sup> Hernández Sampieri, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. *Metodología de la Investigación*, Ed. McGraw-Hill, México, 2010, p. 80.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. Gobierno Municipal**

La doctrina moderna cataloga básicamente los siguientes tipos o sistemas de Gobierno Municipal: por comisión; por órganos duales o binarios (Alcalde – Concejo Municipal); por gerente (city manager); algunas otras menos frecuentes, como prefecto unipersonal, delegado central.

El Gobierno Municipal por órganos duales (Alcalde – Concejo Municipal); “es una forma mucho más generalizada de gobierno municipal, en el que la mayoría de los países latinoamericanos adoptamos, en él se deposita el poder municipal en dos órganos completamente diferentes: uno de carácter ejecutivo, llámese Alcalde, mayor o prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado Concejo, Ayuntamiento, Junta o Cámara Municipal”<sup>9</sup>. Se caracteriza este sistema precisamente porque no existe interferencia o confusión de funciones entre los órganos que integran el gobierno municipal existe colaboración o complementación de sus actividades.

El ejemplo más significativo de este modelo es el Gobierno Municipal Brasileño cuyo gobierno opera con el Prefecto (Prefeito) y la Cámara de Vereadores (regidores). El Prefecto no aprueba bandos o reglamentos ni realiza ningún acto de clase legislativa. Por consiguiente los regidores tampoco actúan en labores administrativas o ejecutivas que corresponden exclusivamente al Prefecto (ver Brasil)

En Bolivia se adopta el Sistema Presidencialista Norteamericano. Tiene dos órganos:

1. Concejo (deliberativas, legislativas y fiscalizador)
2. Alcalde (ejecutiva, administrativas y técnicas)

---

<sup>9</sup> Quintanilla, Jaime. Derecho Municipal y Gobierno Municipal, Ed. Ariel, 2003, Pág. 78.

Entre los ejecutores de la Participación Popular se encuentran las Alcaldías, que al crearse los Gobiernos Municipales con jurisdicción de la Sección de Provincia, serán los encargados de implementar el proceso de Participación Popular con los recursos de la coparticipación tributaria, asumiendo responsabilidades en salud, educación saneamiento básico, caminos vecinales, riego y deportes.<sup>10</sup>

Los Gobiernos Municipales se benefician con la transferencia a título gratuito del derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados por la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales, riego y microriego.

Sin embargo, el Gobierno Central sigue encargado de la remuneración del personal técnico y especializado y de normar y regir los servicios de salud y educación, como es su responsabilidad.<sup>11</sup>

Con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con los Gobiernos Municipales, se conforman los Comités de Vigilancia para cada gobierno municipal, constituido por un representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido por las Organizaciones Territoriales de Base respectivas. Las atribuciones de los Comités de Vigilancia son las siguientes:

- “Vigilar la adecuada inversión de los recursos municipales de Participación Popular.
- Controlar que no más del 10% de los recursos de la Participación Popular sean destinados a gastos corrientes del Gobierno Municipal.
- Dictaminar sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por la autoridad competente. Este dictamen será hecho público por cualquier medio de difusión.

---

<sup>10</sup> Gonzales, Alberto. *Municipio y Desarrollo*, Pub. GMLP, La Paz, 2005, Pág. 5.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

- Controlar el trabajo de las autoridades, dando informes y observaciones al Poder Ejecutivo sobre su desempeño.”<sup>12</sup>

El Gobierno Municipal asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de Planificación Participativa Municipal y tiene la obligación de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción<sup>13</sup>. Sus instancias cumplen los siguientes roles y funciones.<sup>14</sup>

El Concejo Municipal, es el ente que delibera, aprueba o rechaza y en su caso asume los resultados del proceso de Planificación Participativa Municipal, participando en las actividades de concertación y toma de decisiones. Al ser la instancia política del proceso, asume las siguientes funciones:

- Aprobar el P.D.M, velando su concordancia con los lineamientos de Plan de Desarrollo departamental y con las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación.
- Velar porque la elaboración del P.D.M tenga un carácter participativo y, conjuntamente con el Alcalde Municipal establecer el marco institucional para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del P.D.M.
- Aprobar, cuando corresponda, las acciones distritales de desarrollo como elementos componentes del PDM.
- Conocer y controlar la ejecución de los programas y proyectos diseñados en el PDM.
- Aprobar el programa de Operaciones Anuales (POA's) del Municipio garantizando su concordancia con el PDM.
- Evaluar el avance y cumplimiento de los objetivos del P.D.M. y aprobar su reformulación.

---

<sup>12</sup> Ibidem, Pág. 6.

<sup>13</sup> Ibidem, Pág. 7.

<sup>14</sup> Idem.



- Apoyar e incentivar la permanente coordinación del Gobierno Municipal con la Gobernación.
- Convenir con otros Municipios la articulación y coordinación de acciones de planificación intermunicipal o mancomunadas.
- Constituirse en el nexo articulador fundamental de las acciones emanadas del PDM que requieren coordinarse y compatibilizarse con el nivel departamental.<sup>15</sup>

El Alcalde Municipal, es la máxima autoridad ejecutiva municipal que coordina y operativiza las acciones de la Planificación Participativa Municipal. Para efectuar sus tareas contará con una Unidad de Planificación que asuma la responsabilidad técnica directa en la implementación del proceso de Planificación Participativa Municipal.

Compete al Alcalde Municipal:

Representar al Gobierno Autónomo Municipal.

- Presentar Proyectos de Ley Municipal al Concejo Municipal.
- Promulgar las leyes Municipales u observarlas cuando corresponda.
- Dictar Decretos Municipales conjuntamente con las y los secretarios Municipales.
- Dictar Decretos Ediles.
- Aprobar su estructura organizativa mediante Decreto Municipal.
- Proponer y ejecutar políticas públicas del Gobierno Autónomo Municipal.
- Designar mediante Decreto Edil a las secretarias y a los secretarios Municipales, Sub alcaldesas o Sub Alcaldes de distritos municipales y Autoridades de Entidades Desconcentradas Municipales, con criterios de equidad social y de género en la participación, en el marco de la interculturalidad.
- Designar mediante Decreto Edil, a las máximas Autoridades Ejecutivas de las Empresas Municipales y de las Entidades Descentralizadas Municipales,

---

<sup>15</sup> Ibídem, Págs. 8-9.

en función a los principios de equidad social y de género en la participación e igualdad y complementariedad.

- Dirigir la Gestión Pública Municipal.
- Elaborar un informe anual de avance del PDM y remitirlo al Concejo Municipal y al Comité de Vigilancia.”<sup>16</sup>

Sub - alcaldes y Agentes Cantonales, son autoridades ejecutivas de los distritos municipales y cantones a los cuales el Gobierno Municipal les asigna funciones de la administración municipal. En el proceso, facilitarán las acciones de la Planificación Participativa Municipal en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en ejercicio de las funciones delegadas.<sup>17</sup>

## **2.2. Gestión Municipal**

La Municipalidad, como gobierno local y autónomo es la entidad de derecho público, con personalidad jurídica, reconocida y patrimonio propio, que representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción territorial determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad.<sup>18</sup>

La autonomía del Gobierno Municipal se ejerce a través de la libre elección de sus autoridades, la facultad de recaudar recursos e invertirlos, la programación y ejecución de toda gestión técnica, administrativa económica jurídica, financiera, cultural y social.<sup>19</sup>

Los Gobiernos Municipales están en la obligación de satisfacer las demandas de sus habitantes y es la Ley de Participación Popular la que reglamenta este objetivo, tal como lo indica el artículo 1º. "Procurar mejorar la calidad de la vida de la mujer y del hombre boliviano con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos"<sup>20</sup>.

Los Gobiernos Municipales como entidades públicas cumplen funciones muy importantes en la vida de una ciudad. "Las municipalidades buscarán la

---

<sup>16</sup> Ibídem, Pág. 11.

<sup>17</sup> Ibídem, Pág. 12.

<sup>18</sup> Ibídem, Pág. 13.

<sup>19</sup> Ibídem, Pág. 14.

<sup>20</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley de Participación Popular*, Ley 1551, Art. 1º.

integración y la participación activa de las personas en la vida comunal, con los siguientes fines:

- Elevar los niveles de bienestar social y material de la comunidad, mediante la ejecución directa o indirecta de servicios y obras públicas de interés común.
- Promover el desarrollo de su jurisdicción territorial, a través de la ejecución y formulación de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.
- Conservar, fomentar y difundir los valores culturales y las tradiciones cívicas de la comunidad.
- Preservar y mantener el saneamiento ambiental, así como resguardar el ecosistema de su jurisdicción territorial."<sup>21</sup>

### **2.2.1. Gestión estratégica del Gobierno Municipal de La Paz**

La concepción del Sistema de Gestión Estratégica dependerá “de la visión particular del equipo ejecutivo de un Gobierno Municipal para identificar y jerarquizar unos u otros temas, según su mayor importancia o la naturaleza crítica que tengan éstos para la gestión municipal”<sup>22</sup>. Sin embargo, es posible descomponer este sistema, respetando el concepto “estratégico” (visión de lo fundamental) en cinco subsistemas:

#### **2.2.1.1. Subsistema de planificación**

Su función esencial es la movilización de todos los recursos municipales para alcanzar objetivos estratégicos. Está constituido por el conjunto de acciones desarrolladas por el nivel ejecutivo para determinar la visión, misión y objetivos de largo plazo del municipio. Además, establece políticas y directrices para dimensionar todos los planes que constituyen la planificación edilicia. La planificación municipal abarca dos escenarios: uno macro, relativo a la proyección

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, Art. 51.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

del desarrollo del municipio, y otro micro, relacionado con la capacidad de las distintas unidades para manejar instrumentos de planificación.

Los planes de desarrollo constituyen el principal instrumento del Sistema de Gestión Municipal. De acuerdo con el alcance dispuesto en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), se clasifican en cuatro niveles:

- El Plan General de Desarrollo Económico y Social del Estado (PGDES).
- Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental (PDDES).
- Planes de Desarrollo Municipal (PDM), elaborados en el marco establecido por la Planificación Participativa Municipal.
- Los denominados planes “transversales” de carácter sectorial. Asimismo, el Gobierno Municipal debe desarrollar, de acuerdo con las Normas Básicas de Programación de Operaciones, un Plan Estratégico Institucional (PEI), sustentado en un soporte operativo y organizacional denominado Estrategia de Desarrollo Institucional (DIM).

#### **2.2.1.2. Subsistema de organización**

Para alcanzar los objetivos propuestos, la institución organiza sus recursos humanos, materiales y financieros para la aplicación eficiente, sistemática y coordinada de dichos recursos en el cumplimiento de los objetivos señalados. Existen dos instrumentos básicos que el Gobierno Municipal puede utilizar para determinar la estructura organizacional, desde un punto de vista técnico y en función de los objetivos establecidos en los Planes de Desarrollo:

- Las políticas de administración desconcentrada, a partir de la transferencia de atribuciones de carácter administrativo y técnico a las subalcaldías.
- Las políticas de Administración Delegada que posibilitarían la administración de algunos servicios públicos municipales y la concesión, uso y disfrute de sus bienes de dominio público.

### **2.2.1.3. Subsistema de inteligencia**

Su finalidad es la de proveer conocimiento e información de acuerdo con los requerimientos del Gobierno Municipal, mediante procesos de búsqueda y registro, procesamiento, análisis y difusión de la información pasada, presente y futura de la entidad. Esta deberá ser utilizada por los responsables de la gestión estratégica en la toma de decisiones, y por los funcionarios en general. Esto puede darse con la creación de un Sistema de Inteligencia de Gestión (SIG), con el fin de obtener información y conocimiento retrospectivo, presente y prospectivo sobre actividades, desafíos, riesgos, logros e impactos de la entidad, así como sobre su funcionamiento.

### **2.2.1.4. Subsistema de seguimiento y evaluación**

Se relaciona con el seguimiento y evaluación (control) de los resultados e impactos de la gestión municipal con un alto grado de síntesis y elaboración, considerando las áreas funcionales completamente integradas entre sí. Un sistema de seguimiento y control de gestión, basado en resultados, podría considerar tres instrumentos substanciales:

- El Programa de Operaciones Anual (POA), principal medio de seguimiento y evaluación de gestión para el ejecutivo municipal y las otras instancias de fiscalización y control social;
- El sistema de información o SIG, y
- El establecimiento de indicadores de gestión que permitirán evaluar de manera objetiva los resultados e impactos de las actividades desarrolladas en razón de los objetivos propuestos.

### **2.2.1.5. Subsistema de imagen institucional**

Su propósito es “construir” una imagen institucional positiva, como actividad estratégica del Gobierno Municipal, ya que la comunidad se vale de ésta para “calificar” su desempeño. Por lo tanto, hay que informar a la comunidad sobre los avances, logros e impactos de la gestión edilicia y constituir espacios institucionales permanentes para que ésta plantee sus demandas.

Para lograr una imagen institucional positiva se requiere elaborar estrategias de comunicación, a partir de la definición de objetivos.

La finalidad del Gobierno Municipal es contribuir a satisfacer las necesidades colectivas, “creando las condiciones que garanticen el bienestar social y material de los habitantes del Municipio”. Por lo tanto, la misión del Municipio es ofertar servicios que satisfagan –en cantidad y calidad– las necesidades de toda la comunidad asentada en su jurisdicción. No obstante, su dotación no constituye, en sí misma, una justificación suficiente para su existencia, ya que es necesario que estos servicios cumplan ciertos requisitos previos y mínimos. Estos son: cobertura, calidad y transparencia, oportunidad y frecuencia y costo del servicio, además de atención al usuario y participación ciudadana en la gestión edilicia.

La gestión de los gobiernos municipales, de acuerdo con criterios de calidad empresarial e indicadores de gestión (resultados e impactos), tiene que ver con la optimización del uso de los recursos públicos para obtener el máximo beneficio para la comunidad y ofrecer servicios que satisfagan sus necesidades a costos mínimos. Esto implica trabajar con criterios de productividad, eficiencia, eficacia, impacto, transparencia y calidad de los servicios, mejoramiento continuo de los mismos y establecimiento de indicadores de gestión.

En el sector público toda voluntad de cambio se materializa mediante instrumentos legales aprobados por las instancias respectivas y de acuerdo con una jerarquía establecida: leyes, decretos supremos y resoluciones supremas. En este sentido, existe un conjunto de disposiciones jurídicas que regula el funcionamiento de los gobiernos locales, delimita sus atribuciones y alcances de gestión y uso de recursos, y establece sus relaciones con los ámbitos central, departamental, local, sectorial, social y administrativo.

### 2.3. Concejo Municipal

Cabanellas, señala que Concejo Municipal “es la Asamblea legislativa o reglamentadora, dentro del ámbito local, que dicta ordenanzas, resuelve dentro de su competencia y ejerce diversas funciones administrativa en su término jurisdiccional.”<sup>23</sup>

Es un cuerpo deliberante porque el Concejo Municipal considera en sus sesiones ordinarias o extraordinarias y audiencias públicas, según sus reglamentos, asuntos concernientes a la prestación de los servicios públicos y la realización de obras públicas para la satisfacción de las necesidades comunes de la población.

Es un cuerpo legislativo, porque el Concejo Municipal en virtud de la potestad normativa otorgada por la Ley y la Constitución puede crear o modificar los derechos y obligaciones de la población mediante Ordenanzas Municipales, Resoluciones Municipales y Reglamentos, en el ejercicio de la administración y gobierno del Municipio.

Según Valenzuela, se entiende por Concejo Municipal “el órgano colegiado político de carácter representativo de la voluntad popular y deliberante, que como órgano del Estado, desarrolla funciones legislativas, de gestión y de control o de fiscalización de los actos del gobierno municipal y de la administración de acuerdo con la Constitución Política del Estado y dentro de la modalidad del tipo o forma de gobierno democrático en que actúa.”<sup>24</sup>

La mayoría de los países Latinoamericanos han adoptado en sus regímenes de gobierno democrático con características atribuibles al régimen o tipo de gobierno presidencialista al que nuestro país Bolivia se inscribe conforme a la Constitución Política del Estado, caracterizado por tener un régimen de gobierno democrático representativo de separación rígida de poderes, con un ejecutivo monista, donde el Alcalde Municipal y los Concejales Municipales son elegidos por sufragio universal, desarrollan sus funciones de Órgano Ejecutivo el Alcalde, siendo los

---

<sup>23</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1993.

<sup>24</sup> Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Oficiales Mayores personeros de su exclusiva confianza y ejecutores de las políticas definidas por el Alcalde y donde el Concejo juega una función legislativa y de fiscalización de la acción gubernamental, dentro de una perspectiva de equilibrio de poderes.

Los principios fundamentales del sistema presidencial son los siguientes:<sup>25</sup>

- a) La separación de los Poderes, Legislativo, Ejecutivo, judicial y Electoral que son la base del gobierno.
- b) Los órganos representativos del gobierno residen en el Presidente del Estado y en el Congreso
- c) El Presidente del Estado, lo mismo que el Vicepresidente, son elegidos por compromisarios nombrados

## **2.4. Control y fiscalización**

### **2.4.1. Concepto de control**

Según Nogueira la fiscalización es el control jurídico constitucional, que tiene por objeto determinar si la actividad controlada, se adecua a las normas con arreglo a los cuales debería actuar el órgano respectivo.<sup>26</sup>

Para otros autores “el control que utiliza el Concejo Municipal para aplicar la responsabilidad política del gobierno, siendo indispensable a esta institución la sanción, que seguiría al control, en una solución de continuidad, esta responsabilidad política institucionalizada la encontraremos solo en los regímenes presidencialistas particularmente en los regímenes presidencialistas atenuados o con rasgos parlamentarios”<sup>27</sup>, en los regímenes parlamentarios y en los regímenes semi-presidenciales, en los cuales la Carta Fundamental establece una colaboración o separación flexible de poderes.

---

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. *Regímenes Políticos Contemporáneos*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, Chile 1993, Segunda Edición págs. 201-236.

<sup>27</sup> Ibidem, Pág. 207.



“El *entorno de control* aporta el ambiente en el que las personas desarrollan sus actividades y cumplen con sus responsabilidades de control. Sirve de base de los otros componentes. Dentro de este entorno, los directivos *evalúan los riesgos* relacionados con el cumplimiento de determinados objetivos. *Las actividades de control* se establecen para ayudar a asegurar que se pongan en práctica las directrices de la dirección para hacer frente a dichos riesgos. Mientras tanto, la *información* relevante se capta y se comunica por toda la organización. Todo este proceso es *supervisado* y modificado según las circunstancias”<sup>28</sup>.

En general los sistemas de control están diseñados para operar en determinadas circunstancias.

Las condiciones evolucionan debido tanto a factores externos como internos, provocando con ello que los controles pierdan su eficiencia.

Por tanto, los responsables del control, deben llevar a cabo la revisión y evaluación sistemática de los componentes y elementos que forman parte de los sistemas de control. Esto no significa que deben revisarse todos los componentes y elementos, como tampoco que deba hacerse al mismo tiempo. Ello dependerá de los distintos niveles de riesgos existentes y el grado de efectividad mostrado por los distintos componentes y elementos de control.

La evaluación debe conducir a la identificación de los controles débiles, insuficientes o innecesarios, para promover con el apoyo decidido de la gerencia su robustecimiento e implantación. Esta evaluación puede llevarse a cabo de tres formas: durante la realización de las actividades diarias en los distintos niveles de la organización; de manera separada por el personal que no es responsable directo de la ejecución de las actividades (incluidas las de control) y mediante la combinación de las dos formas anteriores.

La supervisión y seguimiento de los sistemas de control mediante las evaluaciones correspondientes pueden ser ejecutadas por el personal encargado de sus propios controles (autoevaluación), por los auditores internos (durante la realización de

---

<sup>28</sup> Acevedo, Carlos. *Los nuevos conceptos del control institucional*, Ediciones: Diaz de Santos S.A. Madrid – España. 1997. pp. 21.

sus actividades regulares), por revisores fiscales, auditores independientes, y finalmente por especialistas de otros campos (construcción, ingeniería de procesos, telecomunicaciones, exploración), etc.

La metodología de evaluación comprende desde cuestionarios y entrevistas hasta técnicas cuantitativas más complejas. Sin embargo, lo verdaderamente importante es la capacidad para entender las distintas actividades componentes y elementos que integran un sistema de control ya que de ello depende de la calidad y profundidad de las evaluaciones.

#### **2.4.2. Objetivos del control**

El diseño y el desarrollo del Sistema de Control debe orientarse de manera fundamental al logro de los siguientes objetivos:<sup>29</sup>

- ◆ Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante riesgos potenciales y reales que les puedan afectar.
- ◆ Garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas las operaciones de la organización, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades establecidas.
- ◆ Asegurar la oportunidad, claridad, oportunidad, utilidad y confiabilidad de la información en los registros que respaldan la gestión de la organización.
- ◆ Definir y aplicar medidas para corregir y prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presentan en la organización y que puedan comprometer el logro de los objetivos programados.
- ◆ Garantizar la correcta y oportuna evaluación y seguimiento de la gestión de la organización.
- ◆ Velar por todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos previstos.

---

<sup>29</sup> PAIVA, Q., Walker; *Control Institucional en el Nuevo Enfoque*, Editorial Educación y Cultura, Cochabamba, 2002, Pág. 17.

- ◆ Garantizar que el Sistema de Control disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación, de los cuales hace parte la Auditoría Interna.
- ◆ Velar porque la organización disponga de instrumentos y mecanismos de planeación y para el diseño y desarrollo organizacional de acuerdo con su naturaleza, estructura, características y funciones.

### **2.4.3. Características del sistema de control**

Las principales características del Control Institucional, son las siguientes:<sup>30</sup>

1. El Sistema de Control es parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la empresa.
2. Corresponde a la máxima autoridad de la organización la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control, que debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización.
3. La auditoría interna, o quien funcione como tal, es la encargada de evaluar en forma independiente la eficiencia, la efectividad, aplicabilidad y actualidad del Sistema de Control de la organización y proponer a la máxima autoridad de la organización las recomendaciones para mejorarlo.
4. Debe considerar una adecuada segregación de funciones, en la cual las actividades de autorización, ejecución, registro, custodia y realización de conciliaciones estén debidamente separadas.
5. Los mecanismos de control se deben encontrar en la redacción de todas las normas de la organización.
6. En cada área de la empresa, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el Control ante su jefe inmediato.

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

7. Todas las transacciones de la empresa deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de tal forma que permita preparar informes operativos, administrativos y financieras confiables

#### **2.4.4. Responsabilidad del control institucional**

El control es fundamentalmente una responsabilidad de la máxima autoridad de una Institución, desarrollada en forma autónoma que, para que rinda verdaderos frutos, debe ajustarse a las necesidades y requerimientos de la organización.<sup>31</sup>

La responsabilidad por las actuaciones recae en las máximas autoridades y sus funcionarios delegados, por lo cual es necesario establecer un Control y Fiscalización, que les permita tener una seguridad razonable de que sus actividades administrativas se ajustan en todo a las normas aplicables a la organización.<sup>32</sup>

Desde el punto de vista del cumplimiento del objeto social y las funciones asignadas a las organizaciones, el control es parte indispensable e indelegable de la responsabilidad gerencial, ya que ésta no termina con la formulación de objetivos y metas, sino con la verificación de que éstos se han cumplido.

En el control se presentan las siguientes responsabilidades específicas:<sup>33</sup>

1. La responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Institucional debe ser competencia de la máxima autoridad de la organización.
2. En cada área de la organización, el encargado de dirigirla debe ser el responsable de acuerdo con los niveles de autoridad y líneas de responsabilidad establecidos.
3. La auditoría interna debe ser la encargada de evaluar de manera independiente el Control de la organización, proponiendo recomendaciones para mejorarlo.

---

<sup>31</sup> Ibidem, Pág. 89.

<sup>32</sup> Ibidem, Pág. 95.

<sup>33</sup> ESTUPIÑÁN, Gaitan Rodrigo; Control Institucional y Fraudes por Ciclos de Transacciones, Editorial ROESGA, Santa Fé de Bogotá, 1997, Pág. 54.

“El personal que prepara el diseño del Control no puede dar por concluida su labor cuando el diseño haya sido aprobado por el principal directivo de la empresa. Debe participar activamente en el proceso de implantación del sistema y la capacitación del personal de ejecución, solucionando situaciones no previstas en la etapa de organización y respondiendo a las consultas que le formulen los empleados a este respecto. El más frecuente de los inconvenientes que surgen en la introducción de un Sistema de Control es la resistencia natural del personal de la organización, la cual debe manejarse y disminuirse mediante charlas en las que se les explique el verdadero propósito de tales medidas”<sup>34</sup>.

La responsabilidad del control se extiende a las personas que integran los órganos encargados de fijar las políticas, los planes, programas, proyectos y demás decisiones que determinen la función de control, así a quienes desempeñan funciones de ordenación, control y coordinación.

#### **2.4.5. Limitaciones del control institucional**

“Un Sistema de Control provee una garantía razonable del logro de los objetivos de la empresa pero no una garantía absoluta. Estos sistemas pueden fallar; los diseños y previsiones pueden quedar desbordados por la realidad empresarial, el sistema de control tampoco logra prevenir todo tipo de situaciones de fraude, situaciones inescrupulosas, arreglos o colusiones entre funcionarios, ni pueden garantizar plena confiabilidad de los sistemas de decisión, por cuanto éstos se fundamentan en juicios de individuos y personas, donde pueden aparecer fallas, errores, distracciones, etc.”<sup>35</sup>

Un adecuado control podrá alertar oportunamente y reportar sobre el bajo rendimiento de una gestión, pero no podrá convertir una administración deficiente en una administración destacada o sobresaliente. En estas condiciones el logro de objetivos es afectado por las limitaciones inherentes al control; entre ellos indicamos a los siguientes:<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ibidem, Pág. 63.

<sup>35</sup> SCHUSTER, José Alberto; *Control y Fiscalización Institucional*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1999, Pág. 17.

<sup>36</sup> RUSENAS, Rubén Oscar; *Op. Cit.*, Pág. 76.

- **Costo Vs. Beneficio.** En cuanto a éste factor, debemos tener en cuenta que el costo del control no puede ser superior al valor de aquello que está sujeto al control. Por lo tanto, si un control se descarta por no ser, en los términos explicados, costo-beneficio pueden producirse errores o fraudes en aquello que por no ser costo-beneficio no se controla.
- **Debilitamiento.** El desempeño del control puede ser afectado por distintas causas, en diferentes momentos. La supervisión inadecuada, el entrenamiento insuficiente del personal son factores que debilitan y/o producen rompimiento parcial o total de los controles y del cumplimiento de sus objetivos. Los factores son entre otros, los siguientes: falta de entendimiento de los controles, juicios erróneos, descuidos o distracción, personal temporal, implementación inadecuada de cambios y poco interés de la gerencia sobre el sistema de control.
- **Omisión de los controles por parte de la gerencia.** Debido a las amplias facultades y autoridad que tiene ésta, en ocasiones puede pasar por alto los controles, limitando con esto el cumplimiento de los objetivos del control. Sin embargo, la junta directiva o el consejo de administración y el comité de auditoría pueden y deben estar atentos a estos sucesos, para tomar acciones necesarias.
- **Colusión.** Cualquier control puede ser afectado cuando dos o más miembros de la organización, realizan un acto deliberado para su rompimiento; es decir, dos o más personas se ponen de acuerdo para violar un control cuyo cumplimiento depende de estas personas.

#### 2.4.6. Principios del control institucional

“El ejercicio del control implica que éste se debe hacer siguiendo los principios de: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los controles ambientales”<sup>37</sup>.

1. **Principio de igualdad.** Consiste en que el Control debe velar porque las actividades de la organización estén orientadas hacia el interés general, sin otorgar privilegios a grupos especiales.
2. **Principio de moralidad.** Según este principio, todas las operaciones se deben realizar no sólo acatando las normas aplicables a la organización, sino los principios éticos y morales que rigen la sociedad.
3. **Principio de eficiencia.** En igualdad de condiciones de calidad y oportunidad, la provisión de bienes y/o servicios se haga al mínimo costo, con la máxima eficiencia y el mejor uso de los recursos disponibles.
4. **Principio de economía.** Vigila que la asignación de los recursos sea la más adecuada en función de los objetivos y las metas de la organización.
5. **Principio de celeridad.** Consiste en que uno de los principales aspectos sujeto a control debe ser la capacidad de respuesta oportuna, por parte de la organización, a las necesidades que atañen a su ámbito de competencia.
6. **Principios de imparcialidad y publicidad.** Consisten en obtener la mayor transparencia en las actuaciones de la organización, de tal manera que nadie pueda sentirse afectado en sus intereses o ser objeto de discriminación, tanto en oportunidades como en acceso a la información.
7. **Principio de valoración de costos ambientales.** Este principio consiste en que la reducción al mínimo del impacto ambiental negativo debe ser un factor importante en la toma de decisiones y en la conducción de sus

---

<sup>37</sup> CEPEDA ALONZO, Gustavo. *Op. Cit.*, Pág. 29.

actividades rutinarias en aquellas organizaciones en las cuales su operación pueda tenerlos.

#### **2.4.7. Tipos de Control**

Es innegable que el control administrativo o gerencial involucra el control financiero; pues, las decisiones a que llega la administración superior o la gerencia, se fundamenta en los informes que sobre las actividades sustantivas y adjetivas producen las unidades operativas de la organización, y se concretan en hechos generalmente financieros.

“El diseño global del sistema de control administrativo incluye el plan de organización institucional, identificando los diferentes niveles jerárquicos, las funciones y las responsabilidades de las unidades administrativas, las relaciones principales para efectos de la coordinación de actividades, la dependencia jerárquica y la autoridad delegada, entre otros aspectos. Cabe insistir que las unidades financieras, administrativas y operativas representadas por sus niveles superiores se incluyen en dicho plan de organización.”<sup>38</sup>

Los procedimientos y registros que conciernen al proceso decisorio para autorizar las operaciones por parte de la administración superior se relacionan con aspectos globales u operaciones excepcionales, de acuerdo con los criterios de importancia previamente establecidos. “Los procedimientos de rutina diseñados como parte las actividades financieras y operativas presentan como resultado informes resumidos sobre los aspectos operativos y financieros que se constituyen en la base para la toma de decisiones por los niveles gerenciales, de acuerdo con las funciones y responsabilidades establecidas en el plan de organización institucional.”<sup>39</sup>

La información no financiera, que se puede denominar información operativa de la institución, tiene una importancia significativa en el diseño y aplicación del control gerencial o administrativo, debido a que los informes de rendimiento o producción institucional, los análisis estadísticos sobre la prestación de servicios o la producción

---

<sup>38</sup> MARTINEZ C., Leidisara; *Control Municipal*, Ed. Trillas, Buenos Aires, 1997, Pág. 29.

<sup>39</sup> Ibidem, Pág. 30.



de bienes, la estructura de costos y su evolución en los últimos años, los resultados de los controles de calidad aplicados, entre otros, permiten la comunicación directa sobre la proyección que tiene la institución y facilita la toma de decisiones.

La oportunidad de la información operativa para la toma de decisiones constituye un requisito similar al planteado para la información financiera, ambas deben sujetarse a procedimientos de control posterior por parte de la auditoría interna y posiblemente de la auditoría externa.

De los aspectos analizados, la información administrativa sobre las operaciones realizadas por las instituciones públicas, como base para la toma de decisiones es fundamental, y en muchos casos más relevante que la información financiera con fines de control. Esta situación permite plantear una tercera alternativa del control, que se puede denominar el control operativo o del proceso productivo, el que se relaciona con el plan de organización y los procedimientos, prácticas y registros que conciernen al proceso productivo y a la exactitud y confiabilidad de los informes que contienen los resultados de las operaciones técnicas de la institución.

De acuerdo con el tipo de actividades que desarrolla cada organización pública o privada, será necesario diseñar los procedimientos de control sobre sus operaciones, definiendo criterios básicos que se integren posteriormente entre las actividades financieras, administrativas y operativas.

Se puede realizar en las organizaciones la siguiente clasificación de las actividades que se relacionan con el control:<sup>40</sup>

1. Financieras
2. Administrativas
3. Operativas (técnicas)

Por lo regular, la importancia de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo a ser invertidos o utilizados deben concentrarse en las actividades operativas, las cuales determinan el nivel de rendimiento de la institución.

---

<sup>40</sup> SUAREZ, Miguel. *Control en entidades públicas*, Ed. Abeledo Perrot, México, 2005, Pág. 24.

Conceptualmente, se considera que entre el 70 y 80 por ciento de los recursos deben destinarse a los aspectos operativos para llegar a niveles adecuados de eficiencia y efectividad en la administración de las entidades.

También desde el punto de vista teórico los recursos utilizados o invertidos en la ejecución de las actividades financieras y administrativas de una institución pública deben cubrir entre el 20 y el 25 por ciento del total, para calificar de eficientes y efectivas estas actividades.

El control utiliza menos recursos en monto y en número; sin embargo, es muy importante debido a su carácter retroalimentador y la significatividad que ello tiene en la toma de decisiones para lograr las metas y objetivos de la organización. Teóricamente, los recursos invertidos en control no deberían exceder del 5 por ciento del total utilizado globalmente para la entidad.

Lo expuesto, requiere el diseño de un sistema de control institucional, con base en un análisis detenido de la estructura organizativa de toda la entidad; la fijación clara de sus objetivos; la implementación de unidades financieras, administrativas y operativas eficientes y debidamente dirigidas, coordinadas e integradas; y el establecimiento de un sistema de información interno que permita el control permanente de la producción y la toma de decisiones gerenciales para fomentar la eficiencia y lograr las metas y objetivos programados, en los diferente niveles de la organización.

En resumen, el sistema de control constituye una de las columnas de la administración; abarca las actividades financieras, administrativas y operativas (técnicas); permite operar de manera eficiente, efectiva y económica a las entidades públicas. Por lo tanto, el diseño, aplicación y evaluación permanente del sistema de control es un proceso continuo y obligatorio. Llegar a la utilización de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y de tiempo de acuerdo con estándares predefinidos, es una demostración del funcionamiento eficiente, efectivo y económico de una entidad.

Los controles además pueden ser:<sup>41</sup>

- ✓ Sociales
- ✓ Políticos
- ✓ Jurídicos
- ✓ Administrativos.

Los controles sociales se vinculan con aquellos que la propia sociedad realiza sobre las personas y entidades, basándose en los usos y las costumbres vigentes en la sociedad, sin poder determinar en qué momento actúa y cómo actúa; no posee ninguna investidura jurídica pero funciona incluso por encima de cualquier otro tipo de control, dependiendo de lo arraigado que se encuentre el uso o la costumbre.

Los controles políticos nacen de la división de poderes y la distribución de competencias, siendo en últimas, un control basado en el ejercicio de la competencia, atribuido al legislativo para comprobar por ejemplo, la acción del Gobierno.

Los controles jurídicos, son aquellos que se encuentran implementados para verificar la correcta aplicación de una normativa institucional.

El papel de la administración es llevar a cabo la acción del Gobierno, ameritando su control, dado que la administración tiene intereses que le permitan conocer que su desempeño sea correcto legal, creando mecanismos de control que le faciliten alcanzar los fines. Puede decirse que esto es *control* porque se mueve dentro del organismo controlado. Requiere de independencia para ejercer su función controladora.

#### **2.4.8. Modelos de control administrativo**

El control como tal puede decirse que tiene dos escuelas o modelos.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> VILLACORTA CABRERA, Armando; *Marco Integrado del Control de Gestión*, Ed. Mc. Graw – Hill, Bogotá, 1999, Págs. 32 – 39.

<sup>42</sup> *Ibidem*, Pág. 42.

1. **Modelo Anglosajón**, Seguido por Gran Bretaña y Estados Unidos. Se fundamenta en la división entre la administración y la propiedad. Los propietarios no administran. Los administradores desarrollan sus actividades con total autonomía y tienen obligación de rendir cuentas a los inversionistas. Estos a su vez, tienen **desconfianza** de los administradores y para ganar confianza en los informes presentados por ellos recurren a un **tercero** que no participa **en el proceso**, quien actúa con carácter **posterior a los actos administrativos** y, a partir de los informes de su evaluación, determina su razonabilidad (auditoría externa).

La auditoría externa (financiera) representa y defiende los intereses de la propiedad frente a la administración. Esta relación entre propiedad y administración implica un contrato de mandato, por el cual el administrador es remunerado con base en la productividad lograda, es decir, por la ganancia.

Los administradores buscan que el trabajo rinda lo mayor posible con el menor esfuerzo, que sea productivo; el medio para lograr la alta rentabilidad del trabajo sin apelar al ejercicio del poder directo de la fuerza es a través del **control**.

Dicho control se expresa como la defensa de los intereses de la administración frente al trabajo. Surge como control financiero, para, posteriormente, fundamentar el desarrollo de los sistemas de control. Evoluciona de lo financiero a lo administrativo, influenciado por la teoría administrativa, lo que da lugar a que surjan entre otros, los controles administrativo y operacional.

El control administrativo tiene por objeto evitar la duplicación de funciones y los conflictos de poder, en tanto que el control operacional busca eliminar las colas y los paros en las cadenas de producción.

## **2. Modelo Latino**

El modelo latino tiene su origen en el estado, al orientarse hacia la protección de sus intereses, con la característica de que es un control integral, a diferencia del anglosajón que es parcial, posterior y que actúa básicamente sobre lo financiero, mientras que el control latino es integral en función del tiempo.<sup>43</sup>

### **1) Razones de porqué es integral.**

#### **a. En función del tiempo:**

- ✓ El control es previo al acto administrativo
- ✓ Es concomitante con el acto administrativo
- ✓ Es posterior al acto administrativo
- ✓ Es la integridad en el tiempo.

#### **b. Integralidad en los objetos de control:**

- ✓ Es control normativo, en cuanto debe contemplar las normas internas y normas externas.
- ✓ Ejerce un control sobre los procedimientos y las funciones.
- ✓ Se orienta a vigilar y castigar. La vigilancia es sinónimo de permanencia del control.

---

<sup>43</sup> Ibidem.

## 2.5. Contrato

Un contrato administrativo es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.<sup>44</sup>

El contrato “es una declaración de voluntad común. En el sentido de que se requiere la *voluntad concurrente del Estado* (manifestada a través de un órgano estatal) o de otro ente en ejercicio de la función administrativa, por una parte, y de un particular u otro ente público (estatal o no estatal).”<sup>45</sup>

El contrato produce efectos jurídicos. El contrato de la Administración, determina recíprocamente atribuciones y obligaciones con efectos jurídicos propios, directos e inmediatos (a diferencia de los simples actos de la Administración) y de manera individual para cada una de las partes (por oposición a los reglamentos, que producen efectos jurídicos generales).

Entre un ente estatal o no estatal en ejercicio de la función administrativa. Cualquiera de los órganos puede celebrar contratos administrativos. Los órganos estatales intervinientes pueden corresponder a la Administración central o a entes descentralizados o autónomos como es el caso de los Gobiernos Municipales. Pero también celebran contratos administrativos los entes públicos no estatales y los entes privados que ejercen técnicamente la función administrativa por delegación estatal. Y un particular u otro ente público. El contratista puede ser un particular (persona física o jurídica) u otro ente público (estatal o no estatal). En este segundo caso estaríamos ante un contrato interadministrativo.

En la normativa boliviana vigente los Gobiernos Municipales, son sujetos de aplicación de la Ley 1178 SAFCO de Administración y Control Gubernamentales, en cuyo contenido se establece los sistemas que regula esta Ley en la que las Municipalidades deberán aplicar, en particular uno de los sistemas que se aplica en relación a la temática de contratos administrativos o contratos municipales es el referido al Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que establece la

---

<sup>44</sup> Dromi, E. *Naturaleza jurídica de los contratos*, Ed. Abeledo Perrot, México, 2002, p. 164.

<sup>45</sup> Idem.

forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios públicos<sup>46</sup>. La norma que regula específicamente este Sistema es el Decreto Supremo N° 181 de fecha 28 de junio de 2009, el cual define que un Contrato es un Instrumento legal de naturaleza administrativa que regula la relación contractual entre la entidad contratante y el proveedor o contratista, estableciendo derechos, obligaciones y condiciones para la provisión de bienes, construcción de obras, prestación de servicios generales o servicios de consultoría. Asimismo establece que los contratos que suscriben las entidades públicas para la provisión de bienes y servicios, son de naturaleza administrativa.

---

<sup>46</sup> Artículo 10 de la Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales.

## **CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO**

### **3.1. Constitución Política del Estado**

En la Constitución Política del Estado, el diseño institucional para los Gobiernos Autónomos Municipales, apuntan a que todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a Ley, tienen la condición de autonomías municipales. La Autonomía según la CPE, implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

En la actual Constitución Política, establece, Artículo 213. I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

II. Su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley.

En el Artículo 217 de la CPE del Estado Plurinacional de Bolivia, se establece la responsabilidad de la Contraloría en el proceso de control. Se establecen los siguientes numerales:

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



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

### **3.2. Ley de Participación Popular, Ley Nº 1551**

Entre las principales políticas del proceso de reforma y modernización del Estado a partir de 1993 se encuentran la Descentralización Administrativa y la Participación Popular. Con estas dos reformas se ha tratado de cambiar radicalmente la estructura administrativa y la forma de gobernar en Bolivia; mediante procesos de devolución de poderes fiscales y políticos a los gobiernos municipales y la institucionalización de la participación de los ciudadanos en el proceso de decisiones públicas.

Este nuevo marco institucional ha creado decenas de nuevos municipios y movilizó miles de organizaciones civiles a través de nuevas reglas de participación social,

Hacia 1992, además de la creciente preocupación por dar soluciones concretas que logren mejoras en la calidad de vida de la población, había una creciente demanda por mayor participación de la sociedad en la profundización del proceso democrático que se había conquistado en 1982 y que ya se consideraba maduro para avanzar de una democracia puramente representativa hacia una con mayores rasgos participativos.

La participación política, económica y administrativa se constituía en una deuda histórica del Estado boliviano con la gran mayoría de la población, excluida de los procesos de reflexión, búsqueda y toma de soluciones, y sobre todo la distribución de la riqueza generada por ellos mismos.

Dadas estas condiciones y con el objetivo de saldar la deuda histórica del Estado boliviano es que en 1994 se sanciona la Ley de Participación Popular (LPP), que modifica el escenario político a través de instrumentos que permiten alcanzar una efectiva descentralización administrativa del sector público y una mayor

participación de la sociedad civil, creando espacios para el encuentro entre el Estado y la población.

Los tres principales objetivos de la LPP son los siguientes:: a) fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana a través de un proceso de democracia participativa; b) procurar una mejor calidad de vida para los hombres y mujeres bolivianos a través de una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos y; c) articular a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales a la vida jurídica, económica y política.

En este sentido, la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia, en cada Sección de Provincia habrá un solo Gobierno Municipal. Se amplían todas las competencias municipales, entre las principales atribuciones se tiene a las siguientes:

- a) Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente Ley.
- b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, administrando y supervisando su uso, para un adecuado funcionamiento de la infraestructura y los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte.
- c) Supervisar de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad educativa departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada, por gestión directa o a solicitud de las organizaciones territoriales de base y del Comité de Vigilancia.
- d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por

gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia.

- e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo.
- f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de uso de suelo aprobados por el Poder Ejecutivo.
- g) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones.
- h) Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad.
- i) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro riego y caminos vecinales.
- j) Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico.

En el marco de las atribuciones señaladas, se traspasa a los 339 Gobiernos Municipales el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física de los servicios públicos de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego.

Como norma complementaria para la coordinación de las nuevas competencias del Gobierno local, se sanciona la Ley de Descentralización Administrativa con el objetivo de: a) establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel Departamental dentro del régimen de descentralización administrativa; b) establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales y; c) mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población. Con esta norma la administración pública central desconcentra muchas de sus actividades y convierte al nivel administrativo regional en la denominada “bisagra” entre los gobiernos municipales y central.

Hasta 1993, la distribución de los recursos de coparticipación tributaria a los municipios del país era totalmente desigual y muy poco solidaria. El 85% de los recursos económicos se quedaba en los municipios del denominado «eje troncal» representado por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y 6% en los municipios de las restantes seis capitales de departamento, totalizando un 91% de recursos destinados a municipios urbanos; quedando sólo el 9% restante destinado a los municipio del área rural del país.

Con la aprobación de la Ley de Participación Popular (L.P.P.) y la Ley de Descentralización Administrativa (L.D.A.), se determina que la distribución de la coparticipación tributaria debía responder a un criterio de asignación “per cápita” – en función del número de habitantes por cada municipio-, lográndose una reversión en la tendencia de la asignación de recursos públicos hasta llegar a un 64% para los municipios del área rural y un 36% para los municipios del área urbana. Reasignación que ha representado una redistribución de ingresos histórica en Bolivia.

Adicionalmente, este nuevo marco institucional crea, con el objetivo de promover la participación activa de la sociedad civil en el debate y la toma de decisiones a nivel municipal, las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y los Comités de Vigilancia (CV).

Las Organizaciones Territoriales de Base se encuentran conformadas por comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias. Asimismo, se reconoce a sus representantes tradicionales: hombres y mujeres, Capitanes, Jilacatas, Curacas, Mallcus, Secretarios(as) Generales y otros(as). A través de este reconocimiento se legitima la existencia de más de 12,000 organizaciones campesinas e indígenas en el área rural del país, sumadas a otras 3,500 en el área urbana, que realizaban sus actividades de forma paralela al Estado y con él que, en variados casos, no tenían ninguna vinculación.

Con el objetivo de articular a las OTBs con los Gobiernos Municipales, se crean los Comités de Vigilancia que se encuentran constituidos por un representante de cada OTB existente en la jurisdicción territorial de municipio. Su principal función es la de ejercer “*control social*” sobre la gestión administrativa de los municipios; es decir, que están encargados de velar por la equidad en la utilización de los recursos entre los ámbitos urbano y rural del municipio; evitar una excesiva utilización de los recursos del municipio en gasto corriente; y pronunciarse sobre el grado de cumplimiento y honestidad con que han sido implementados los presupuestos municipales.

Con relación a los Concejales Municipales, Subalcaldes y Distritos Municipales con la Ley 1551 se modifica la Ley Orgánica de Municipalidades y establece que los Concejales serán elegidos de conformidad al número de habitantes de los municipios y en número máximo de once, de la siguiente manera: Población hasta 50.000 habitantes, 5 Concejales. Por cada 50.000 habitantes más o fracción, dos concejales, hasta llegar al máximo establecido. Las capitales de Departamento tendrán once Concejales.

Los Agentes municipales cantonales, miembros de la comunidad y residentes del lugar, serán elegidos por voto popular y directo, durarán en sus funciones el mismo período que los Concejales y tendrán las siguientes atribuciones: a) Apoyar a las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón, rurales y urbanas en el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la presente ley b) Ejercer las funciones delegadas por el Alcalde Municipal a nivel del cantón c) Responder a la demanda y control de las Organizaciones Territoriales de Base del Cantón de conformidad con los derechos y deberes que les reconoce la presente Ley.

Las(os) Subalcaldes urbanos, serán designados por el Alcalde Municipal como responsables administrativos del distrito que se les asigne y deben ser residentes de este Distrito. En los lugares que exista una unidad geográfica socio-cultural productiva o económica menor o mayor a un cantón el Gobierno Municipal aprobará la creación de un Distrito Municipal y la designación de un (a) Subcalde (sa).

### **3.3. Ley N° 482. Ley de Gobiernos Autónomos Municipales.**

El Gobierno Autónomo Municipal está constituido por:

1.-Concejo Municipal como Órgano Legislativo, Deliberativo y Fiscalizador.

2.-Órgano Ejecutivo

La organización del Gobierno Autónomo Municipal se fundamenta en la independencia, separación, coordinación y cooperación entre estos órganos.

Las funciones del Concejo Municipal y del Órgano Ejecutivo, no pueden ser reunidas en un solo órgano, no son delegables entre sí, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Las Alcaldesas, Alcaldes, Concejales y Concejales, deberán desarrollar sus funciones inexcusablemente en la jurisdicción territorial del Municipio.

Los Gobiernos Autónomos Municipales con más de cincuenta mil (50.000) habitantes, de acuerdo a los resultados oficiales del último censo de Población y Vivienda, ejercerán obligatoriamente la separación administrativa de órganos. En los Gobiernos Autónomos Municipales con menos de cincuenta mil (50.000) habitantes, esta separación administrativa podrá ser de carácter progresivo en función de su capacidad administrativa y financiera.

#### **3.3.1. Atribuciones del Concejo Municipal.**

El concejo Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- Elaborar y aprobar el Reglamento General del Concejo Municipal por dos tercios de votos del total de sus miembros.
- Organizar su Directiva conforme a su Reglamento General, respetando los principios de equidad e igualdad entre mujeres y hombres.

- Conformar y designar a la Comisión de Ética en la primera sesión ordinaria. Esta comisión ejercerá autoridad en el marco de las atribuciones y funciones aprobadas expresamente en el Concejo Municipal.
- En el ámbito de sus facultades y competencias, dictar Leyes Municipales y Resoluciones, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas.
- Elaborar, aprobar y ejecutar su programa operativo anual, presupuesto y sus reformulados.
- Designar a la Máxima Autoridad Ejecutiva del Concejo Municipal quien atenderá todo lo relativo al sistema administrativo y financiero de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento General del Concejo Municipal.
- A probar o ratificar convenios, de acuerdo a Ley Municipal.
- Aprobar contratos, de acuerdo a Ley Municipal.
- Aprobar contratos de arrendamiento y comodato de acuerdo a Ley Municipal.
- Aprobar en 30 días calendario, el Plan de Desarrollo Municipal a propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal en concordancia con la normativa vigente.
- Aprobar dentro de los quince días hábiles de su presentación, el Programa Operativo Anual, Presupuesto Municipal y sus reformulados, presentados por el alcalde en base al Plan de Desarrollo Municipal. En caso de no ser aprobado por el Concejo Municipal en el plazo señalado se darán por aprobados.
- Fiscalizar a la Alcaldesa o Alcalde, secretarios y otras autoridades del Órgano Ejecutivo Municipal, sus instituciones y Empresas Publicas a través de peticiones de informes escritos y orales, inspecciones y otros medios de fiscalización previstos en la normativa vigente.
- Autorizar la participación del Gobierno Autónomo Municipal en las Empresas Publicas creadas por otros niveles de gobierno, dentro la jurisdicción Municipal.
- Autorizar la creación de Empresas Públicas Municipales en su jurisdicción.

- Aprobar mediante Ley Municipal la emisión y/o compra de de títulos valores cumpliendo la normativa vigente.
- A probar la constitución de empréstitos que comprometan las rentas del Gobierno Autónomo Municipal de conformidad a la normativa vigente.
- Aprobar mediante Ley Municipal los requisitos para la provisión de Servicios Básicos.
- Designar por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros, a la Concejala o el Concejal titular y en ejercicio para que ejerza la suplencia temporal en caso de ausencia o impedimento al cargo de Alcalde. La Concejala o el Concejal designado debe ser del mismo partido político, agrupación ciudadana u organización de la nación o pueblo indígena originario campesino, al cual pertenece el alcalde, en caso que no hubiese, podrá ser designado cualquiera de los concejales.
- Fiscalizar la implementación de los planes Municipales en concordancia con el sistema de planificación integral del Estado -SPIE y al aplicación de sus instrumentos.
- Autorizar mediante Ley Municipal aprobada por dos tercios del total de los miembros del Concejo Municipal la expropiación de bienes privados considerando la previa declaratoria de utilidad, el previo pago de indemnización justa, avalúo o justiprecio de acuerdo a informe pericial o acuerdo entre partes sin que proceda la compensación por otro bien público.

Se establece los derechos y obligaciones de los concejales, incompatibilidades en el ejercicio de sus cargos y las causales de cesación de sus funciones, las prohibiciones y faltas que así como las causas de su suspensión temporal o definitiva, ya sea por delitos propios o comunes o por responsabilidad en la función pública. Se crea la Comisión de Ética, encargada de procesar internamente a Concejales, Alcaldes y agentes Municipales frente a cualquier denuncia de actos irregulares que no constituyan responsabilidad penal o civil.



### **3.3.2. Disposiciones sobre el Concejo Municipal**

El Concejo Municipal del Gobierno Municipal de La Paz, en el tránsito de aprobación de la Carta Orgánica, diferencia su rol actual no solo como instancia que tiene potestad representativa, deliberante, normativa y fiscalizadora sino que también en ejercicio del mandato constitucional y de sus competencias reconocidas por ley es también una instancia legislativa.

Conforme reza la propuesta de la Carta Orgánica, el Concejo Municipal es la máxima instancia deliberativa, legislativa, y fiscalizadora del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; está compuesto por Concejales y Concejales elegidas y elegidos mediante sufragio popular conforme a lo establecido en el Régimen Electoral de la Carta Orgánica.

El Concejo Municipal del Gobierno Municipal de La Paz, está compuesto por concejales y concejales elegidas y elegidos mediante sufragio universal que llegan al número de 11(once) 5 concejales pertenecen al Partido del Movimiento al Socialismo y 5 al Movimiento sin Miedo y 1 Concejal del Partido Unidad Nacional.

El periodo de mandato de las máximas autoridades ejecutivas y legislativas del Gobierno Autónomo Municipal Metropolitano de La Paz es de cinco años, y podrán ser reelectas y reelectos de manera continua por una sola vez. La revocatoria de mandato a ambas autoridades se podrá realizar luego de los primeros dieciocho (18) meses de gestión, y antes del quinto año de gestión, sólo podrá realizarse la revocatoria de mandato a cada una de ambas autoridades, una sola vez dentro del periodo de mandato constitucional.

Los y las Concejales (as) gozan de todos los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado, la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, la Ley 031 de Autonomías y Descentralización así como las que establezcan las leyes nacionales y demás disposiciones conexas.

Los y las Concejales (as) desarrollarán sus funciones en los términos previstos en la Constitución Política del Estado y las Leyes, debiendo recibir protección a su

integridad física, pudiendo exigir de toda autoridad pública, civil o militar del Estado, Departamentos y Municipios, la cooperación y protección en el ejercicio de sus funciones.

### **3.3.3. Facultades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras**

El Concejo Municipal posee las siguientes facultades:

1. Legislativa, referida a la capacidad de sancionar leyes municipales conforme al procedimiento legislativo establecido en la presente Carta Orgánica.
2. Deliberativas, referida a la capacidad de entablar diálogos constructivos con la sociedad civil organizada para la elaboración de leyes municipales, políticas públicas y demás legislación en el marco de sus competencias.
3. Fiscalizadora, referida a la capacidad de fiscalización al Ejecutivo Municipal, las entidades descentralizadas, desconcentradas, las empresas públicas municipales y toda entidad en la que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz tenga participación.
4. Representar ante el Tribunal Constitucional las normas emitidas por el Ejecutivo Municipal.
5. Pronunciarse sobre el Decreto Municipal de Organización y Funcionamiento del Ejecutivo Municipal en un plazo de diez (10) días.

### **3.3.4. Organización y funcionamiento del Concejo Municipal**

El Concejo Municipal sesiona de manera ordinaria y extraordinaria en Plenaria y en Comisiones permanentes y especiales. El Concejo Municipal elaborará y aprobará por dos tercios de sus miembros, el calendario de sesiones ordinarias.

El quórum requerido para establecer la sesión Plenaria del Concejo Municipal es la presencia de la mitad más uno de sus miembros, si no existiese quórum en tres (3) sesiones consecutivas, se podrá instalar la sesión Plenaria mínimamente con

la mitad de los miembros del Concejo Municipal, debiendo aprobarse las decisiones adoptadas de manera unánime y con voto de todos los Concejales incluyendo el del Presidente.

El Concejo Municipal podrá sancionar con multa y/o suspensión a cualquiera de sus miembros que incurriera en tres faltas o inasistencia consecutivas a sesiones Plenarias o de Comisiones o en caso de conducta inapropiada en el desempeño de sus funciones.

Las sesiones extraordinarias son convocadas por el Presidente del Concejo Municipal, a solicitud de los Concejales de una Comisión, a solicitud de una Concejala o Concejel, o del Alcalde Municipal con 48 horas de anticipación y con tema específico a tratar.

Las sesiones del Concejo Municipal serán necesariamente públicas y sólo podrán ser reservadas o secretas si afectaran o perjudicaran a la moral o al honor de la persona, estas sesiones serán adoptadas por dos tercios de los miembros presentes. En todos los casos se tomará asistencia y se levantará acta de los asuntos tratados; transcurridos diez (10) años desde la sesión reservada o por decisión de dos tercios de sus miembros presentes, las actas adquirirán carácter público.

Las sesiones del Concejo Municipal en Plenarias, para ser válidas, se realizan en un sesenta por ciento (60%) en su sede oficial y en un cuarenta por ciento (40%) en un distrito del Municipio, previa convocatoria pública, acordado por dos tercios del total de sus miembros presentes. Las sesiones de Comisiones para ser válidas se realizarán en los mismos porcentajes de manera inversa, en un cuarenta por ciento (40%) en la sede oficial, y un sesenta por ciento (60%) en un distrito. Concluido el programa anual de las sesiones. El Concejo Municipal tendrá un receso durante 30 días calendario.

La estructura organizativa y administrativa del Concejo Municipal estará conformada de la siguiente manera: Pleno del Concejo Municipal, La Directiva,

Oficinas del Concejo Municipal en los Macrodistrictos y Districtos Rural, asesorías y plantel administrativo.

El Pleno del Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal de La Paz; constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal. Así mismo tiene la potestad de requerir de manera taxativa el cumplimiento de la Ley N° 482 de Municipalidades, el presente Reglamento y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones, en caso de incumplimiento se aplicará el régimen de sanciones establecido en la misma Ley. El Pleno del Concejo Municipal está conformado por once (11) Concejales (as) en ejercicio o por el número de Concejales (as) presentes que constituyen el quórum reglamentario, seis (6) como mínimo.

La Directiva, es la instancia de planificación, organización, gestión y representación del Pleno del Concejo Municipal; estando en su conformación, representadas las mayorías y minorías de las fuerzas políticas elegidas por el mandato popular está compuesta por un Presidente, un Secretario y un Vicepresidente, posteriormente se elegirán las directivas de las comisiones permanentes. Las comisiones estarán conformadas por un Presidente y un Secretario.

La organización del Concejo Municipal, comprende instancias desconcentradas en cada macro distrito y con tareas y responsabilidades que contribuyan al rol representativo, participativo, dialogante y canalizador del Concejo Municipal para un relacionamiento permanente entre éste y la ciudadanía.

Las comisiones son instancias técnicas operativas responsables del análisis, revisión, elaboración y aprobación de los proyectos de instrumentos normativos y de fiscalización del Concejo Municipal y de otros temas que le sean asignados según su competencia y especialidad.

Las Comisiones del Concejo Municipal se clasifican en:

1. Comisiones Permanentes, son instancias de consulta, investigación y asesoramiento constante y permanente al Pleno, orientadas a dar mayor efectividad a los roles normativos y fiscalizadores del Concejo Municipal.

Las comisiones permanentes son las siguientes:

- a) Comisión de Gestión Institucional y Administrativa
- b) Comisión de Desarrollo Económico y Financiero
- c) Comisión de Planificación y Gestión Territorial
- d) Comisión de Desarrollo Humano y Culturas

2. Comisiones Especiales, son instancias creadas por el Pleno del Concejo Municipal, para desarrollar acciones concretas por un período de tiempo determinado, ya que cumplida la labor encomendada cesan en sus actividades. Este tipo de comisiones estará conformada por un mínimo de dos Concejales, debiendo el Pleno del Concejo Municipal designar a un Presidente de la Comisión Especial para que funja como representante principal de los Concejales intervinientes. Esta conformación y designación deberá ser realizada a través de Resolución Municipal.

3. Comisión de Ética, es la instancia que tiene por objeto substanciar los procesos administrativos internos contra los y las Concejales (as), el (la) Alcalde (sa) Municipal. Está conformada por dos Concejales (as), uno (a) en representación de la mayoría y otro (a) de la minoría, representación que puede ser excusada por el Pleno del Concejo Municipal en casos especiales.

Los y las Concejales (as) serán asignados a los Macrodistrictos Urbanos y a los Distritos Rurales de Zongo y Hampaturi. Las oficinas del Concejo Municipal en los Macrodistrictos y Distritos Rurales, tienen como objetivo acercar al Concejo Municipal a la ciudadanía a través de la canalización de iniciativas y propuestas de la comunidad, proporcionar información y orientación sobre diversos ámbitos de la gestión, en el marco estricto de la potestad representativa, normativa, fiscalizadora y deliberante del Concejo Municipal establecida por Ley.

La Oficina del Concejo Municipal en cada Macrodistrito Urbano y en los Distritos Rurales de Zongo y Hampaturi estará representada por un (a) Concejal (a) asignado (a) entre los y las Concejales (as) que no formen parte de la Directiva del Concejo Municipal quien tiene la responsabilidad de representar al Concejo Municipal en cada uno de los Macrodistritos Urbanos y en los Distritos Rurales de Zongo y Hampaturi.

La asignación de los (as) Concejales (as) a cargo de las Oficinas del Concejo Municipal en los Macrodistritos Urbanos y en los Distritos Rurales de Zongo y Hampaturi, será de un año, pudiendo ser reelectos por una sola vez. Posteriormente deberán ser reasignados a otro Macrodistrito o Distrito.

La asignación de los (as) Concejales (as) a las Oficinas del Concejo en los Macrodistritos o Distritos Rurales, no implican en ningún caso una limitación al ejercicio de las atribuciones establecidas por Ley y por el presente Reglamento a los (as) Concejales (as) en todo el ámbito territorial del Municipio.

Sus funciones son:

- a) Fiscalizar en coordinación con la Comisión de Planificación y Gestión Territorial por el cumplimiento del PDM y POA en los Macrodistritos o Distritos Rurales, sin que ello signifique, en ningún caso, la interferencia o injerencia en las labores cotidianas y operativas de los (as) Subalcaldes (as).
- b) Remitir a la Comisión de Planificación y Gestión Territorial el informe sobre la conformidad de la demanda social y obras estructurantes de los Macrodistritos o Distritos Rurales en el Proyecto del POA del Gobierno Municipal de La Paz.
- c) Recibir en audiencia pública quejas, representaciones y propuestas presentadas por la ciudadanía y realizar recomendaciones al Pleno del Concejo Municipal.

- d) Recibir, analizar las solicitudes de Juntas de Vecinos y otras organizaciones para Registro de Personalidades Jurídicas en los Macrodistritos correspondientes o Distritos Rurales según reglamentación vigente, e informar y recomendar al Pleno del Concejo Municipal sobre su aprobación o rechazo.
- e) Mantener una coordinación activa y permanente con la comunidad para la generación de iniciativas vinculadas al desarrollo urbano, territorial y humano de los Macrodistritos o Distritos Rurales.
- f) .Analizar, informar y proponer al Pleno del Concejo Municipal la aprobación de Ordenanzas para la inscripción definitiva de predios municipales de los Macrodistritos o Distritos Rurales asignados, en las Oficinas de Derechos Reales, de los trámites que derive el Ejecutivo Municipal.
- g) Evaluar por muestreo, analizar, informar y si corresponde recomendar al Pleno del Concejo Municipal la aprobación o rechazo de los contratos emergentes de procesos de contratación menor de obras, bienes y servicios de los Macrodistritos o Distritos Rurales correspondientes, así como de los contratos emergentes de procesos de contratación suscritos bajo la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE).
- h) Analizar, informar y proponer al Pleno del Concejo Municipal la nominación de calles, avenidas, plazas, parques y establecimientos de educación y de salud de los Macrodistritos o Distritos Rurales, de acuerdo con el Reglamento Municipal correspondiente.
- i) Presidir las reuniones del Consejo de Participación Ciudadana Macrodistrital o Distrital.
- j) Fiscalizar la aplicación que realice el Ejecutivo Municipal de la normativa relativa al uso del suelo, aprobación de planos, administración territorial, preservación ambiental, actividades económicas y otras en los Macrodistritos o Distritos Rurales. El Concejo Municipal sesiona de manera ordinaria y extraordinaria en Plenaria y en

Comisiones permanentes y especiales. El Concejo Municipal elaborará y aprobará por dos tercios de sus miembros, el calendario de sesiones ordinarias.

### **3.4. El control y fiscalización en la normativa municipal.**

La Nueva Constitución Política del Estado, promulgada en febrero de 2009, introduce en el sistema político boliviano cuatro tipos de autonomías (departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina) iniciando, de este modo, un importante proceso de descentralización.

La Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, esta última aprobada en julio de 2010 por la Asamblea Legislativa Plurinacional, constituyen el marco legal para la implementación de este proceso.

La organización territorial planteada por la LMAD sigue el modelo español de autonomías locales, con la introducción de una nueva entidad denominada “territorio indígena originario campesino”, neologismo reconocido por la CPE para resaltar el carácter indígena popular del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS).

La Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), posiblemente sea una de las leyes más representativas del actual contexto nacional, pues se constituye en fiel reflejo del ambiente de susceptibilidad que hoy Bolivia vive en su tránsito “formal” del Estado Unitario al Estado Plurinacional y Multi-Autonómico o de diversas formas de Autonomía como lo señala la Constitución Política del Estado (CPE).

Con seguridad, en materia de descentralización, no existe otra ley que exprese con tanta exactitud el clima de desconfianza política; la tensión entre los intentos de tuición desde el centro y de no subordinación desde la periferia; la visión heterogénea y hasta contradictoria al interior del gobierno nacional y su relación impredecible de éste con el resto de los gobiernos autónomos; las demandas sobre-corporativizadas y los clásicos comportamientos feudales sectoriales y



regionales; la presión permanente de las representaciones no territoriales, y también la improvisación y casi inexistente capacidad técnica de una gran cantidad de actores aparentemente estratégicos para las autonomías, aún más visible en el tratamiento y aprobación final de la LMAD, carencia camuflada detrás de los discursos altisonantes y vacíos sobre autonomía expresados por la mayoría de los líderes políticos en estos últimos 7 años.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización tiene por objeto “*regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305*” (LMAD, Art. 2).

La LMAD reemplaza los artículos más relevantes de la Ley de Municipalidades N° 2028 de 1999, y deroga gran parte sus artículos. También aboga la Ley de Participación Popular N° 1551 de 1994, y casi todas sus normas modificatorias y complementarias. Similar suerte le tocó correr a la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 de 2000. Sin embargo, algunos de los principios más importantes de estas normas abrogadas no fueron reemplazados. Tal es el caso del reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales que son las comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales. No obstante, se deja en vigencia el Decreto Supremo N° 24447 del 20 de diciembre de 1996 (Reglamento a las Leyes N° 1551 de Participación Popular y N° 1654 de Descentralización Administrativa), lo que implica que, por el principio de *ultractividad* de la Ley, ésta seguirá estableciendo el marco procedimental para el reconocimiento legal de las Organizaciones Territoriales de Base y su funcionamiento en la gestión municipal, hasta que se apruebe otra ley específica para esta materia.

La LMAD se divide en ocho títulos y una parte de disposiciones finales. Esta Ley, que establece los parámetros más importantes para el desarrollo del proceso autonómico, acarrea algunas contradicciones, vacíos y vicios de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a la AIOC, como se revisará más adelante.

El diseño de la Estructura de los Gobiernos Municipales concebido en la Ley Marco, además de responder al rasgo central de la autonomía responde a la forma de gobierno establecido en la parte dogmática relativa al Sistema de Gobierno adoptado para el Estado Plurinacional de Bolivia es decir la forma democrática, participativa, representativa y comunitaria. Su estructura se basa en sus órganos legislativos y ejecutivo cuyos actos deben guardar congruencia con los principios de independencia, separación, coordinación y cooperación.

El Artículo 12 de la Ley Marco de Autonomías en lo relativo a la forma de gobierno de los Gobiernos Municipales señala lo siguiente:

*I. La forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas es democrática, participativa, representativa y comunitaria allá donde se la practique, con equidad de género.*

*II. La autonomía se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo y ejecutivo. La organización de los gobiernos autónomos está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.*

*III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.*

En lo relativo a la condición de Autonomías el Artículo 33 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, establece una aplicación automática estableciendo que: *“Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo”.*

El artículo 34 relativo al Gobierno Autónomo Municipal define que *“.....El Gobierno Autónomo Municipal está constituido por:*

*I. Un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias. Está integrado por concejales y concejales electas y electos, según criterios de población, territorio y equidad, mediante sufragio universal, y representantes de naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidas y elegidos mediante normas y procedimientos propios que no se hayan constituido en autonomía indígena originaria campesina, donde corresponda.*

*II. Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la carta orgánica o normativa municipal. La Alcaldesa o el Alcalde será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de las concejales o concejales por mayoría simple.*

III. Artículo 137. (Fiscalización y control gubernamental).

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

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

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

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

Resulta que esta disposición legal es insuficiente, es difusa, no contempla expresamente cual es el objeto de la fiscalización en el nivel local, los alcances,

los mecanismos de fiscalización, no define su procedimiento, sus efectos vinculantes, sancionadores, su relación y coordinación institucional, no establece una diferenciación del proceso de fiscalización concebida en el nivel Nacional y en el nivel local, no establece su articulación con el Control Gubernamental, con el Poder Legislativo, con el Poder Ejecutivo Central, Departamental y otras entidades del sector público a fin de evitar probables zonas grises entre los órganos de fiscalización, duplicidad de esfuerzos o temores infundados entorno a eventuales afectaciones a la autonomía y la propia gestión municipal.

Hace necesario establecer dispositivos claros y transparentes referentes al objeto y los alcances del concepto de la fiscalización concebida en el nivel local, en el ámbito de la instancia del Concejo Municipal y la fiscalización ejercida desde la Contraloría General del Estado.

Los Concejales ejercen su función de fiscalización de los actos del ejecutivo municipal mediante minutas y peticiones de informe, orales o escritos, sujeto a Reglamento Interno. Las minutas de comunicación son recomendaciones que deben ser respondidas en los plazos sujetos a reglamento interno.

La fiscalización propiamente dicha que se ejercerá a través de las Peticiones de Informe Escrito dirigidas al Alcalde Municipal y a través de este a los Oficiales y funcionarios del ejecutivo municipal y Empresas y entidades desconcentradas o descentralizadas del gobierno Municipal, en un primer momento, que puede estar originado en la iniciativa de cualquiera de los miembros del Concejo Municipal, o de las Comisiones. Si el informe escrito no satisface a los peticionantes, en un segundo momento éstos podrán pedir un informe oral al Alcalde, que deberá ser presentado ante el Pleno del Concejo, si estos informes, no satisfacen o demuestran que existen errores en el manejo de la cosa pública, en la adopción de una política o una decisión, entonces el o los peticionantes podían antes de la Ley Marco de Autonomías plantear la censura.

Es necesario mencionar, que a diferencia de la fiscalización en el nivel nacional y departamental, en el nivel local, el incumplimiento de la autoridad titular o

funcionarios del Ejecutivo Municipal, tiene sus efectos de carácter vinculante y más coercitivos como son la conminatoria, la declaración de insuficiencia o insatisfactoria derivan en el procesamiento de denuncia o pliego de denuncia contra el Alcalde como ser el sobreseimiento, llamada de atención verbal, amonestación escrita, sanción pecuniaria o la suspensión temporal o definitiva de funciones.

### **3.5. Instrumentos de control y fiscalización del Concejo Municipal**

El Concejo Municipal establece su procedimiento fiscalizador de las acciones del Órgano Ejecutivo en todas sus instancias a través de su Reglamento Interno.

El reglamento interno del Concejo Municipal determina el procedimiento fiscalizador a través de los siguientes instrumentos: Minutas de Comunicación, Peticiones de Informe, Requerimientos de Atención y Solicitudes de información que son formulados a través de Comisiones Permanentes y Especiales; Uno o más Concejales (as);y la Directiva del Concejo Municipal.

Entre los principales instrumentos de control y fiscalización que tiene el Concejo Municipal se tienen:

- 1. Minuta de Comunicación-** Es un instrumento de fiscalización, aprobado por el Pleno del Concejo Municipal, que recomienda al (a la) Alcalde (sa) Municipal la aplicación en la gestión municipal de acciones y/o políticas sugeridas por el Concejo Municipal, o para que la decisión del (la) Alcalde (sa) considere el criterio del Concejo Municipal en casos concretos y expresamente señalados.

Toda Minuta de Comunicación, se sujetará al siguiente procedimiento: a) Los proyectos de minutas de comunicación deberán ser presentados a conocimiento del Pleno del Concejo Municipal a través de Secretaría del Concejo Municipal con un informe de justificación de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 51º del presente Reglamento y deberán cumplir el siguiente formato:

- a) Encabezado: Identifica el nombre de la Comisión o Concejal (a) proponente del proyecto de Minuta de Comunicación. II. Justificativo: Breve descripción del fundamento y sustento que justifican la recomendación a plantearse. III. Recomendación: Estableciendo de manera precisa y clara el tema o trámite objeto de la Minuta de Comunicación y se señalará la instancia del Ejecutivo Municipal que se hará responsable por la respuesta y el cumplimiento de las recomendaciones y de la coordinación con las unidades involucradas. IV. Firmas: Deberán estar firmadas por los (las) asesores (as) responsables de su elaboración y por los (las) Concejales (as) proponentes que aprobaron el proyecto, distinguiéndose el nombre y el cargo de cada uno.
- b) Una vez aprobada por el Pleno del Concejo Municipal, la Minuta de Comunicación deberá ser remitida al Ejecutivo Municipal a través de Secretaría de Concejo.
- c) Toda Minuta de Comunicación deberá ser atendida por el Ejecutivo Municipal en el plazo de veinte (20) días hábiles computados a partir de la recepción en Secretaría General, para que mediante la unidad o instancia competente remita la respuesta de una sola vez y contenida en un informe único, en base al análisis de la pertinencia, oportunidad, razonabilidad o viabilidad de la recomendación comunicando la aceptación o rechazo por parte del Ejecutivo Municipal.
- d) El seguimiento a la recomendación es responsabilidad de la Comisión o del (la) Concejal (a) que la propuso.
- e) El (la) funcionario (a) que no atienda la Minuta de Comunicación en el plazo señalado será incluido en un listado que mensualmente elaborará y remitirá la Directiva del Concejo Municipal al Alcalde, recomendando su sanción.

Todas las Minutas de Comunicación deberán tener una numeración única y correlativa para cada año, actividad que será responsabilidad de la Secretaría del Concejo a través de la Dirección de Gabinete.

- 2. La Petición de Informe**, es el instrumento de fiscalización, que se utiliza para requerir al Ejecutivo Municipal información fundamentada y circunstanciada sobre un determinado trámite o asunto que la motivó. Las peticiones de informe son de dos tipos: escritas y orales.

El o los funcionarios que no atendieren las peticiones de informe en los plazos establecidos en el presente Reglamento, serán incluidos en el listado que mensualmente elaborará y remitirá la Directiva del Concejo Municipal al (a la) Alcalde (sa), recomendando su sanción.

El seguimiento y control de las peticiones de informe son de exclusiva responsabilidad del concejal o Comisión solicitante.

Toda Petición de Informe Escrito al Ejecutivo tendrá el siguiente procedimiento:

- a) La instancia solicitante remitirá la Petición de Informe Escrito debidamente fundamentada con el Informe de justificación debidamente aprobado y firmado a Secretaría del Concejo, instancia que elaborará la nota que deberá ser firmada por el (la) Presidente (a) del Concejo o en su caso por el ( la) Vicepresidente (a).

- 3. Las peticiones de informe oral** en Comisiones se ajustarán al siguiente procedimiento:

- a) Las peticiones de informe oral en las Comisiones del Concejo Municipal sólo procederán previa la declaratoria de insuficiencia de una Petición de Informe Escrito referido al tema.
- b) La Comisión solicitante remitirá la Petición de Informe Oral a Secretaría del Concejo, instancia que elaborará nota dirigida al (a la) Alcalde (sa), indicando el nombre del funcionario convocado, el lugar, la hora y el cuestionario correspondiente.

- c) El plazo para la convocatoria en ningún caso podrá ser menor a siete (7) días hábiles, computables desde la recepción en Secretaría General del Ejecutivo Municipal. Para el efecto la Comisión solicitante deberá realizar el respectivo seguimiento vía Sitr@m.
- d) Una vez instalada la Sesión de Comisión, se procederá a la Petición de Informe Oral de acuerdo al siguiente orden:
- Exposición de motivos y formulación de preguntas por parte de los (las) Concejales (as) solicitantes.
  - Información de la autoridad ejecutiva o– funcionarios (as) convocados (as).
  - Preguntas de los (las) Concejales (as).– Respuestas de la autoridad ejecutiva, de los (las) funcionarios (as)– convocados (as).
  - Debate y deliberación en ausencia de la autoridad– ejecutiva, de los (las) funcionarios (as) convocados (as).
- e) La Comisión solicitante se pronunciará sobre el informe presentado, por simple mayoría de votos de los presentes, declarando la suficiencia o insuficiencia del informe oral presentado; hecho que será comunicado por escrito a Secretaría del Concejo Municipal para fines de seguimiento, control y registro.
- f) La convocatoria y asistencia a la Petición de Informe Oral es personal, siendo indelegable, a menos que existan razones justificadas para ellas y previa comunicación escrita por el (la) Alcalde (sa) Municipal por lo menos con veinticuatro (24) horas de anticipación a su realización.
- g) La votación se realizará en ausencia del (la) y los (as) funcionarios (as) o autoridad (es) ejecutiva (s) convocada (s). Pudiendo declarar:
- i. Suficiencia del Informe Oral.
  - ii. Inconsistencia o Insuficiencia del Informe Oral presentado.
- h) La declaración de insuficiencia o inconsistencia de un Informe Oral motivará una solicitud ampliatoria al jerárquico inmediato, que deberá



realizarse en un plazo de cinco (5) días hábiles. La tramitación de este tipo de solicitudes continuará, iniciando nuevamente el procedimiento definido en el presente artículo.

Cuando un Informe Ampliatorio ha sido declarado insuficiente o inconsistente y el inmediato jerárquico superior es el (la) Alcalde (sa), ésta solicitud deberá ser tratada en el Pleno.

Toda Petición de Informe Oral de urgencia ante el Pleno del Concejo Municipal será aprobada y señalada la fecha de su realización por el Pleno del Concejo Municipal, por mayoría absoluta de votos de los o las Concejales (as) presentes en la Sesión que se trate su necesidad, pudiendo convocarse a autoridades del Ejecutivo Municipal incluso para que se presenten dentro de las siguientes veinticuatro horas (24) de definida la necesidad, convocatoria que no podrá ser motivo de excusa, ampliación, postergación, delegación u otra figura que retrase su verificativo ante la gravedad y urgencia de la misma.

Todas las peticiones de informes escritos y orales en el Pleno, en Directiva y en las Comisiones del Concejo Municipal, así como las respuestas del Ejecutivo, y el pronunciamiento de suficiencia o no de las mismas deberán estar a disposición de los (las) Concejales (as) y la ciudadanía en el [sitr@m](mailto:sitr@m) y en el portal Web del Concejo Municipal.

- 4. Las Sesiones Informativas** son sesiones de carácter informativo sobre asuntos relativos al desarrollo municipal y que no requieren de declaratoria de suficiencia o insuficiencia, podrán ser solicitadas por la Directiva del Concejo, por los (las) Concejales (as) o las Comisiones Permanentes. Los concejales o las Comisiones solicitantes deberán hacerlo por escrito a la Directiva, la misma que previa programación, remitirá la nota de convocatoria al (a la) Alcalde (sa) Municipal para la asistencia de autoridades o personal del Ejecutivo Municipal, señalando día y hora de su

verificativo que podrá realizarse dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes a su convocatoria.

- 5. Requerimiento de Atención.-** Es la solicitud que realizan las Comisiones o un (a) Concejal (a) al Ejecutivo Municipal a objeto de que atienda una demanda y/o denuncia específica de competencia del Ejecutivo Municipal, identificando la instancia encargada de atender el requerimiento. El Ejecutivo Municipal deberá atender el Requerimiento en el plazo de cinco (5) días hábiles debiendo informar al Concejo de los resultados de las solicitudes en forma mensual.

El funcionario que no atienda el Requerimiento de Atención en el plazo señalado será incluido en el listado que mensualmente elaborará y remitirá la Directiva del Concejo Municipal al Alcalde, recomendando la correspondiente sanción.

El control y seguimiento de los requerimientos de atención son de exclusiva responsabilidad del concejal de la Comisión peticionante.

El Formulario de Requerimiento de Atención deberá ser aprobado y regulado mediante Resolución Municipal expresa del Concejo Municipal.

- 6. La solicitud de información.** Es la solicitud que realizan las Comisiones o un Concejal al Ejecutivo Municipal a objeto de que se brinde información puntual sobre un asunto específico y sobre el cual es necesaria una respuesta escrita.

Las solicitudes de información no constituyen una Petición de Informe y se realizarán a través del formulario específicamente aprobado para tal efecto.

El Ejecutivo Municipal deberá brindar la información solicitada en un plazo de cinco (5) días hábiles.

El funcionario que no proporcionara la información requerida en el plazo señalado será incluido en el listado correspondiente que mensualmente

elaborará y remitirá la Directiva del Concejo Municipal al Alcalde, recomendando la correspondiente sanción.

El Concejo Municipal establece su procedimiento fiscalizador de las acciones del Órgano Ejecutivo en todas sus instancias a través de su Reglamento Interno.

El reglamento interno del Concejo Municipal determina el procedimiento fiscalizador a través de los siguientes instrumentos: Minutas de Comunicación, Peticiones de Informe, Requerimientos de Atención y Solicitudes de información que son formulados a través de Comisiones Permanentes y Especiales; Uno o más Concejales (as);y la Directiva del Concejo Municipal.

## **CAPÍTULO IV MARCO PRÁCTICO**

En el presente capítulo, se realiza una descripción y análisis de los resultados del marco práctico, que ha consistido básicamente, en la aplicación de una entrevista realizada al Jefe de la Unidad de Contrataciones del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (ANEXO 1) y los resultados de esta entrevista (ANEXO 2).

En la segunda parte del marco práctico se presentan algunos casos de contratos realizados entre el G.A.M.L.P. y empresas contratistas, pertenecientes a la gestión 2010, en base a los cuales se realiza un análisis detallado acerca del cumplimiento efectivo del control y fiscalización de contratos, por parte del Concejo Municipal.

Previamente se realiza un análisis de la situación del control y fiscalización ejercido por el Concejo Municipal en base a revisión documentaria. Luego se analizan algunos casos específicos y por último se presentan los resultados de la entrevista realizada.

### **4.1. Análisis de la situación actual del control y fiscalización del Concejo Municipal realizado por el GAML P**

La gestión pública en Bolivia a través de la Ley N° 1178, y su implantación en lo referido a la administración y control gubernamental, ha dado grandes pasos y denota que el enfoque sistémico (modelo de implantación) aplicado a la administración pública y todas las entidades cuyo ámbito de aplicación está enmarcado en los artículos 3° y 4° de la mencionada disposición legal, es una prueba fehaciente de cual el grado de modernización de la gestión pública en nuestro país, antes de su promulgación la administración ni siquiera contaba con registros ni base de datos en un tema tan delicado como es el del manejo de los recursos, su asignación y distribución.

La gestión pública en Bolivia, no solo se circunscribe a recurrir al tronco de la Ley N° 1178, la misma ha dispuesto que toda entidad pública aplique e implante la

normativa específica o secundaria para el manejo de la burocracia estatal de una manera que se busque la transparencia, eficacia y economía en los objetivos o metas institucionales. La Ley 1178, cuyo objetivo es lograr una administración transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos, se mantuvo sin cambios durante 21 años y, durante su vigencia fue el instrumento más importante para fiscalizar la gestión municipal y controlar el manejo del dinero del Estado. Es una disposición legal que: expresa un modelo de administración por resultados para el manejo de los recursos del estado, establece sistemas de administración y control y establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos por el desempeño de sus funciones.

El DS 23215 Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General del Estado, regula el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales a la Contraloría General del Estado como Órgano Rector del Control Gubernamental y Autoridad superior de auditoria del Estado y mediante la normatividad del Sistema Control Gubernamental, mas propiamente a partir del Control Gubernamental Externo Posterior y ejecuta Auditorias a las entidades que gozan de un régimen autónomo consagrado en la Constitución Política del Estado, como son los Gobiernos Municipales

Todos los gobiernos municipales y muy en particular los municipios de ciudades capitales como es el de Nuestra Señora de La Paz, se implementaron todos los Sistemas de Administración y Control (SAFCO), a través de la aprobación y aplicación de sus reglamentos específicos.

Para el caso de contrataciones de bienes y servicios la Municipalidad de La Paz tuvo que cumplir y adaptarse a las normas vigentes en esta materia adecuarse a los cambios constantes de la normativa del Sistema de Administración de Bienes y Servicios SABS, los requisitos, pasos, plazos formalidades de una norma burocrática distorsionada, alejada del espíritu de la Ley 1178, no fueron pocas las dificultades para su comprensión y cumplimiento. Elaborar convocatorias, realizar pliegos de especificaciones, calificar técnica y económicamente, elaborar

contratos, supervisar su ejecución, realizar proceso de recepción de bienes y servicios verificar calidad y costos, para el Gobierno Municipal de la Paz son todavía asignaturas difíciles de aplicar

Desde 1995 hasta 2006, por los montos y modalidades de contratación y características, eran muy pocos los ítems que se podían comprar sin dificultad (compras menores), pequeñas obras, una cantidad regular de cualquier materia o insumo debía ser sujeto de invitación pública, lo cual era ingresar a una viacrucis sin certeza de fecha de conclusión, ni resultado cierto. El Gobierno Municipal de La Paz frente a esta situación, adopto un modelo de gestión burocrático formal, a costa de mermar un modelo de gestión gerencial y social.

Las acciones del Gobierno Municipal de La Paz, se concentraron en desarrollar la normativa específica y al manejo de la normativa e instrumentos técnicos del órgano /ejecutivo y jamás se articularon al Control y fiscalización del Concejo Municipal.

Muchos indicios de responsabilidad civil que se señalan en auditorias de la Contraloría son el resultados del incumplimiento de determinadas situaciones formales, como la falta de factura, el no cobro de multas a los contratistas, la falta de boletas de garantía, falta de documentación de respaldo por compra de bienes, o contratación de servicios de personas o empresas a quienes no se hizo retenciones tributarias.

Después de ocho años de iniciado los procesos judiciales con diferentes cargos relativos a corrupción contra ex autoridades (cuatro ex Alcaldes Municipales) y funcionarios ediles en el municipio de La Paz, el marco siguiente, nos refleja un panorama lamentable, ya que del monto malversado que suma aproximadamente a 10 millones de Dólares Americanos, hasta ahora no se logró recuperar ni un solo centavo en favor de las arcas de la comuna, y las sentencias condenatorias conseguidas son de pena mínima.

Se debe tomar en cuenta que la formalización a través de dictámenes de responsabilidad de la Contraloría, a la efectiva recuperación, hay información no complementada que deja responsabilidad no deducida, sumando la poca efectividad en la implementación de recomendaciones son insumos que revelan la necesidad de revisar las políticas de fiscalización para imprimir mayor eficiencia y efectividad.

De la revisión de los Informes de Auditoría Interna y específicamente de los Exámenes de Confiabilidad de Registros y Estados Financieros del Gobierno Autónomo Municipal de La paz tenemos las siguientes deficiencias de Control Interno como resultado de Evaluación de Auditorías y en su mayoría reflejan debilidades y deficiencias en el Control y fiscalización a las gestiones relativas a contrataciones.

El Artículo 14º de la Ley 1178 de 20 de julio de 1990, Los procedimientos de control interno previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto.

Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad. Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos.

Según la Ley 1178, el control interno posterior será practicado:

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

Según la Unidad de Auditoría Interna, en la gestión 2011, se han encontrado una gran cantidad de observaciones y deficiencias en el Control interno del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz que hacen un total de 675.

Las observaciones y deficiencias más relevantes y recurrentes están relacionadas con:

- Demora en la presentación del Plan estratégico actualizado y POAs del nivel Central, desconcentrado y Descentralizado (SIREMU, EMAVERDE Y EMA VIAS),
- Falta de certificaciones presupuestarias en compras y/o adquisición de bienes y servicios, Falta de documentación que sustente las adquisiciones y su ingreso a la entidad,
- No se realizan retenciones en compras sin factura y recaudaciones,
- Observaciones al Registro contable de las construcciones y de los estudios de proyectos, Obligaciones por pagar a Empresas que ejecutaron obras sin suficiente respaldo,
- Falta de cumplimiento del cronograma de implantaciones de recomendaciones,
- Deficiencias en la elaboración de contratos,
- Falta de documentación de respaldo de proceso de contratación de Consultores de Línea e informes de actividades,
- Inconsistencia de fechas entre el acta de Conformidad y la designación de la comisión de Recepción.

En el marco del proceso de modernización del Gobierno Municipal de La Paz y el ejercicio efectivo del proceso autonómico, es necesario desarrollar normatividad, procesos, procedimientos y otras herramientas de la gestión pública, adecuados a la realidad del Municipio en el nuevo escenario constitucional y autonómico.



La baja ejecución presupuestaria de las instituciones del Estado que en el caso de los Gobiernos Municipales Autónomos, no superó el 47% durante 2011, mientras que las gobernaciones alcanzaron el 56% y las entidades del Gobierno central lograron sobrepasar el 90%. En otra categoría se encuentran los Gobiernos Municipales de las ciudades de El Alto, La Paz y Tarija, cuya ejecución presupuestaria se encuentra entre el 52 y el 51,2%. La ejecución del presupuesto comprende los procesos administrativos de captación de recursos, de realización de desembolsos o pagos, y de ajustes al presupuesto aprobado, sujetos a las regulaciones contenidas en las normas legales.

El Decreto Supremo No.181 de 28 de junio de 2009, que regula los procesos de compras y contrataciones en la administración pública, crea seis sistemas de contratación que incluyen contrataciones por excepción, de emergencia y directa y dispone, por ejemplo, que entre 20.001 y un millón de bolivianos se podrá contratar a las empresas a sola publicación de la convocatoria y así se presente una sola propuesta

La aplicación rigurosa de esta normativa genera dispositivo restringe o limita contratar personal técnico y equipamiento tecnológico “tienen que ver la forma de ejecutar recursos que exceden sus capacidades”. “Las autoridades en el caso del Gobierno Municipal de La paz muchas veces tienen que retrasar la ejecución de proyectos hasta verificar que se cumpla con toda la normativa vigente, de lo contrario pueden ser sujetos a las leyes anticorrupción y de autonomías”.

El uso de saldos en caja y bancos y las modificaciones de partidas, traspasos intra e interinstitucionales del Gobierno Municipal de La Paz depende de la aprobación del Gobierno Central de tal forma que restringe al Gobierno Municipal usar recursos no ejecutados de sus presupuestos anual y efectivizar sus procesos de contratación, hace falta una descentralización efectiva y flexibilización de la Ley SAFCO y las normas de los diferentes Sistemas de Administración y Control y permita al Gobierno municipal una efectiva, expedita y verdadera autonomía en la administración de sus recursos, (siempre y cuando no afecte la economía del

municipio). Esta situación involucra revisar y analizar cuál es el alcance de la autonomía concebida como una cualidad gubernativa, esta categoría que reúne los factores no solo de autonomía propiamente dicha, sino también autocefalía, mimesis organizacional , ámbito de asuntos propios, fiscalidad propia y sujeción por control de legalidad factores que al existir sincrónicamente en un determinado grado producen la categoría de cualidad gubernativa, así mismo aplicar el principio de no tutela o de no subordinación interterritorial y replantear los límites de la Ley SAFCO en un marco de Estado que profundiza la descentralización y respeta la autonomía con pleno ejercicio de su cualidad gubernativa.

Las transformaciones estatales del último periodo, particularmente aquellas vinculadas al diseño e implementación de un sistema autonómico descentralizado, han colocado al Concejo Municipal en una situación de desfase respecto de tales transformaciones.

La nueva dinámica institucional exige mayor dinamismo en la acción fiscalizadora del Concejo Municipal, la cual no es expedita y no cuenta con los mecanismos e instrumentos necesarios para operar en terreno con sentido de oportunidad y eficacia. Consiguientemente, de manera general se puede señalar que la lógica centralista con la que actualmente funciona el Concejo Municipal, hace que los criterios de subsidiariedad y oportunidad no se apliquen de manera efectiva, desnudando los problemas de diseño institucional del propio Concejo Municipal, en un escenario descentralizado y más complejo como el que debe organizarse a partir de la implementación de la Autonomía.

Asimismo, se debe reconocer que el Concejo Municipal es un escenario privilegiadamente político. Esta característica hace que los procesos legislativos, de gestión y fiscalización se sometan a un proceso de intercambio político en la relación oficialismo- oposición. De ahí que el tratamiento de cualquier tema se convierta en asunto de interés político, el cual en último término, la aplicación del rodillo de la mayoría y recuperar el principio de autoridad del Estado, define su viabilidad en el seno del Concejo Municipal.

Las reglas del Concejo Municipal, a pesar de haber reconocido ciertos niveles de participación a las minorías aún no se han institucionalizado en la práctica, debido a la vigencia de comportamientos políticos tradicionales que funcionan bajo la lógica del partido atrapa todo (catch of party), en la que el ganador se lleva todo. En esa medida, las decisiones son aun predominantemente confrontacionales.

El problema de fondo en este caso es la incongruencia de la mayoría oficialista, que sin espíritu crítico y autónomo, obedece las definiciones emanadas del Órgano Ejecutivo o del Alcalde. Esta actitud tiene un efecto directo en los diferentes niveles de administración Municipal si por ejemplo algún Oficial Mayor o Subalcalde, sabe que el bloque de mayoría oficialista lo va a apoyar, a pesar de los errores que hubiera cometido, se apoya en un principio de impunidad e irresponsabilidad tácito por sus actos, que genera y consolida la discrecionalidad en el manejo de los recursos municipales o de los asuntos de gobierno, consolidando de esa manera una cultura política patrimonial renuente a toda forma de control y fiscalización efectiva con deducción de resultados. El reflejo de esta forma de manejar los asuntos públicos se localiza en el resultado de las acciones de fiscalización. En lo concreto son contadas las oportunidades en las que alguna acción de fiscalización, ha modificado alguna política o ha incidido en la confianza o no depositada por el Alcalde en uno de sus colaboradores

Esta situación se vincula nuevamente con el diseño institucional del aparato del Estado, el cual mantiene un carácter concentrador de las decisiones y otorga a la figura del Alcalde Municipal el rol de mayor detentador de cargos públicos. Esta situación hace que los oficiales mayores sean designados por el propio Alcalde en base a criterios de confianza, antes que meritocráticos, dando lugar a que el proceso de reclutamiento de personal jerárquico tenga efectos concretos sobre la relación Ejecutivo-Legislativo. Tal diseño, asimismo, inviabiliza la fiscalización del Concejo Municipal, sobre el Alcalde, los Oficiales Mayores, Subalcaldías y los Ejecutivos de las instancias descentralizadas, pues éstos no dependen de la confianza del Concejo Municipal y por el contrario, pueden desempeñar sus

funciones incluso a pesar de haber sido observados por el Concejo Municipal, en tanto tengan el respaldo del Alcalde.

Las memorias anuales del Honorable Concejo Municipal de La Paz, refleja las acciones de este órgano quien en uso de sus facultades constitucionales ha realizado el control y fiscalización a través de los instrumentos denominados: Peticiones de Informe Escrito y Oral, minutas de Comunicación, o requerimientos de atención sesiones informativas, solicitudes de Información o inspecciones de obra.

La relación del cuadro anteriormente descrito relativo a la utilización de los instrumentos de fiscalización durante la gestión 2011, especialmente realizadas por el Concejo Municipal se caracteriza por una gran cantidad de actos significativos de fiscalización que refleja una labor cuantitativamente considerable pero cualitativamente no se tiene certeza de que estas acciones hayan corregido o generado políticas públicas locales. Esta labor en su mayor parte ha sido dirigida por las Comisiones permanentes de Gestión Institucional y Administrativo, Comisión de Planificación y Desarrollo Territorial, Comisión de Desarrollo Económico y Financiero y Comisión de Desarrollo Humano y Cultura; y requerida recurrentemente a las Oficialías Mayores de Gestión Territorial, Desarrollo Humano y Técnica o de Infraestructura Pública que ha respondido más en función de las prioridades emergentes de conflictos derivados de múltiples denuncias, quejas o reclamos presentadas por los dirigentes vecinales de los Macrodistrictos, el rol del Comité de Vigilancia y de la FEJUVE La Paz, ha sido muy deficiente por no decir negligente, que en definitiva responde a su rol de apéndice político del partido oficialista del MSM.

En un análisis cuantitativo de la presidencia del Concejo revela que el Concejo Municipal en un promedio de 1.566 acciones por año ha realizado distribuyéndose entre tramites, audiencias, inspecciones, reuniones con organizaciones vecinales, talleres, sesiones macrodistritales y caminatas barriales, habiendo generado 22 instrumentos normativos, desde Leyes y ordenanzas hasta resoluciones y directrices, además de los instrumentos de fiscalización. Comparativamente el

órgano deliberante edil en su conjunto ha generado unos más de 3.617 instrumentos normativos y 12.227 instrumentos fiscalizadores a diferencia de los años anteriores en un periodo donde la composición de los Concejos era más heterogéneo compuesta por más partidos políticos MSM, ADN, MIR-NM, MNR, y V-9abril donde efectivamente podría presumirse que habría oposición que fiscalizaba pero podemos ver al contrario que la labor del Concejo Municipal de la Gestión anterior fue menos fructífera, a decir de los Concejales entrevistados obedece tal vez al periodo de un proceso todavía incipiente de modernización institucional y la reducida capacidad de captación y disposición de recursos públicos para atender este tema.

Estos datos revelan que en las últimas gestiones 2009 al 2011 se reducen las acciones de fiscalización, en casi un 25 % para las Peticiones de Informe Escrito, de cuales en su mayoría las que no son respondidas han derivado en Informe oral, y sus efectos apenas tuvieron resultados en un 0,5% y las demás quedan pendientes sin ningún resultado posterior. Sin embargo, lo que si se evidencia es que las solicitudes de información, son las que con mayor frecuencia se ha realizado seguida de las Minutas de Comunicación constituyen un rol evidente del Concejo a fin de que la gestión municipal aplique acciones y/o políticas sugeridas por el Concejo Municipal, o para que la decisión del (la) Alcalde (sa) considere el criterio del Concejo Municipal en casos concretos y expresamente señalados y por otro lado las inspecciones de obra, y finalmente los requerimientos de atención.

Definitivamente se puede inferir en criterios de evaluación que las acciones de control y fiscalización son generalmente de orden cuantitativo, midiendo el número de PIEs, PIOs o Minutas de Comunicación, Requerimientos de Tramite, Solicitudes de Información, Inspecciones de Obra, respecto de las gestiones anteriores a la época de gestión del MSM evidencian una numerosa actuación de actos de control y fiscalización del Concejo Municipal.

Sin embargo, paradójicamente en términos cualitativos el impacto del proceso de control y fiscalización, no surte efectos, en alguna modificación, orientación, e implementación específica sobre las políticas públicas locales, inversión pública

municipal y en el caso concreto sin ninguna efectividad y eficiencia en el control, análisis y revisión de contratos.

#### **4.2. Resultados de la Entrevista al Jefe de la Unidad de Contrataciones del GAMLP**

En primera instancia, se presentan los resultados de la Entrevista realizada al Jefe de la Unidad de Contrataciones. Esta descripción se realiza según el orden de preguntas en que fue diseñado el cuestionario.

##### **Pregunta 1 ¿Qué tipo de contratos realiza el G.A.M.L.P.?**

En teoría, cualquiera de las Oficialías del Gobierno Autónomo Municipal, puede gestionar y realizar contratos con empresas contratistas y con personas, de acuerdo a las necesidades que tenga el G.A.M.L.P., sin embargo, las principales contrataciones son aquellas que tienen que ver con las obras que se realizan para la población del municipio. Ya sea en infraestructura vial, equipamiento en salud, equipamiento en educación, obras en sanidad y alcantarillado, ornato público, compras de insumos al por mayor, etc.

##### **Pregunta 2 ¿Cómo se realizan las contrataciones del G.A.M.L.P.?**

Para el caso de las obras de magnitud, se emplea el sistema de contrataciones para el Sector Público (SICOES), adaptado al rubro de municipios. Otro porcentaje importante de las contrataciones, se realiza a través de la pequeña empresa, debido a una norma específica al respecto y finalmente se tiene las contrataciones menores, que no se licitan, si se encuentran por debajo de los Bs. 60.000.

El proceso de contratación mediante el SICOES, significa aplicar todo el sistema de licitaciones, es decir: convocatoria pública, recepción de propuestas, calificación de propuestas y declaración de ganador del proceso de licitación, en el que el GAMLP, firma un contrato con la empresa contratista, firma de consultores o persona que ejecute el proyecto, dependiendo de las características del mismo.

### **Pregunta 3¿En todas las contrataciones se recurre al proceso de licitación?**

No en todos los procesos de contratación que realiza el G.A.M.L.P., se recurre al proceso de licitación, solamente en aquellas obras de magnitud, superiores a los Bs. 140.000.

En los procesos de contratación en cuanto a las licitaciones de obras de magnitud, se tienen varias fases. En primer lugar, se tiene una primera licitación en la que el proceso puede ser declarado desierto por varios motivos, o por la falta de concurso del número mínimo de propuestas. La segunda licitación, es más flexible, en cuanto a procesos administrativos y requisitos legales, pero se exige de igual manera, propuestas técnicas y económicas sólidas. La tercera licitación, puede dar lugar a una invitación directa, ante la ausencia de otras empresas proponentes.

Es el caso por ejemplo del puente gemelo, que en dos ocasiones, la primera y la segunda licitación fue declarado desierto, ante la ausencia de empresas contratistas proponentes, En la tercera licitación, se está llevando a cabo una invitación directa, previa actualización de costos y presupuesto, ya que cada proceso puede durar varios meses y los costos y presupuesto varían en el tiempo.

### **Pregunta 4¿Todos los contratos deben ser controlados y fiscalizados por el Concejo Municipal de La Paz?**

No, solamente los contratos por obras mayores a los Bs. 140.000, y especialmente aquellos que se consideran de gran magnitud.

Esta es una de las atribuciones asignadas a la Comisión de Gestión Institucional y Administrativa, del Concejo Municipal, conformada por dos concejales y sus respectivos asesores.

Los contratos de menor magnitud, son fiscalizados por la Unidad de Auditoría Interna y otras instancias del GAMLP, en las que se realiza a respectiva evaluación de los contratos suscritos con empresas contratistas y el grado de cumplimiento, entre otros.

**Pregunta 5 ¿En qué momento se firma el contrato con las empresas contratistas o con las personas que han ganado un proceso de licitación?**

El contrato es firmado una vez que se ha concluido con el proceso de licitación de manera exitosa, es decir, cuando una empresa contratista haya sido declarada ganadora en un proceso de licitación.

**Pregunta 6 ¿En qué consiste el proceso de control y fiscalización ejercido por el Concejo Municipal?**

El control y fiscalización ejercido por el Concejo Municipal, básicamente es un aval que da el Concejo Municipal al proceso de contratación, para ello tiene que emitir un informe dentro de los 15 días, que se puede ampliar hasta 29 días, de acuerdo a disposiciones legales. Este informe, en caso de ser positivo, es refrendado por una Ordenanza Municipal.

En caso contrario, cuando se encuentran irregularidades en el proceso de contratación, se da lugar a un proceso administrativo, que puede llegar incluso a instancias penales, sanciones a funcionarios del Gobierno Municipal y acciones de parte de las empresas contratistas que se sienten afectadas en sus intereses, por haber revertido un proceso que supuestamente es transparente.

**Pregunta 7 ¿El control y fiscalización realizado por el Concejo Municipal es posterior?**

Si es posterior, porque está diseñado de esta manera, ya que el control previo y durante el proceso de contratación, tiene muchos problemas para implementarse y funcionar de manera óptima, debido a que se producirían roces con los encargados de llevar a cabo el proceso de contratación y los funcionarios del ejecutivo municipal.

Sin embargo, los plazos establecidos por Ley, tienen su razón de ser, debido a que en un mes, todavía se pueden realizar acciones no solamente para sancionar a funcionarios que actuaron de manera viciada en la redacción del contrato o en



otros aspectos relacionados, sino que se pueden introducir modificaciones para la defensa de los intereses de la Institución.

**Pregunta 8 ¿El plazo para la emisión de informes de control y fiscalización de contratos se cumple?**

Este es el gran problema con el que se enfrenta en el G.A.M.L.P., debido a que los concejales no cumplen con los plazos de evaluación de contratos. El retraso origina problemas cuando el contrato tiene errores en su confección debido a que los retrasos pueden ser considerables. Muchos de los contratos, pueden estar en fase de conclusión o inclusive haberse terminado, cuando se produce un informe de evaluación en el que se realizan observaciones de fondo, sobre todo en la parte técnica.

Algunos retrasos del Concejo Municipal en la evaluación de contratos suscritos por el GAMLP con empresas contratistas, presentan demoras considerables de incluso cuatro años de contratos terminados y pagados, sobre los cuales, en caso de existir irregularidades, la Institución ya no tiene nada que hacer.

No se debe olvidar por ejemplo, el reciente caso de una cancha de futbol en la zona de Llojeta que se destruyó completamente, luego de que se concluyera. En este caso, se desconoce el informe de evaluación del Concejo Municipal, e inclusive la situación se hace más crítica si hubiera un informe favorable de parte del Concejo Municipal, ya que representaría un ejemplo más de que no se cumple adecuadamente con los plazos de control y fiscalización de los procesos de contratación en el GAMLP.

**Pregunta 9 ¿Qué se requiere para que el Concejo Municipal, cumpla con las tareas de control y fiscalización de contratos?**

Principalmente, el Gobierno Municipal de La Paz, debe enviar el contrato, y la documentación respaldatoria acerca de los resultados de la licitación, incluyendo las propuestas técnicas económicas de la empresa contratista ganadora y de las empresas que quedaron en segundo y tercer lugar.

Adicionalmente, se requiere de recursos humanos preparados adecuadamente para asesorar a los concejales en temas diversos, especialmente en aspectos técnicos y financieros, además de conocimientos legales contractuales, que no todos los concejales tienen, debido a que la selección de recursos humanos no siempre se basa en criterios profesionales, sino en afinidad política.

Esta pregunta fue complementada con la siguiente:

**¿Las unidades del Gobierno Ejecutivo cumplen con el envío de documentación al Concejo Municipal, en el menor tiempo posible?**

Es posible que se presenten algunos retrasos, pero no son determinantes ni justifican, para que los concejales, se demoren meses o inclusive años en la aprobación o rechazo de contratos, perjudicando así los intereses del Municipio y de los recursos involucrados en los procesos de contratación, así como los intereses de los beneficiarios y la ciudadanía en general que ha puesto sus expectativas en las obras que se pretende ejecutar.

¿Existe un plazo establecido para que los funcionarios del GAML, remitan la documentación de cada contrato al Concejo Municipal?

No existe un plazo definido, en ninguna parte. Sin embargo, esta documentación que es tan importante para el GAML, está disponible, aunque el Alcalde y otras reparticiones pueden retener documentación; es decir, demorar por su parte, en realizar otras revisiones y/o evaluaciones, que no siempre están justificadas.

**Pregunta 10 ¿El Concejo Municipal cuenta con estos recursos y requisitos para cumplir con las funciones de control y fiscalización?**

No, especialmente en materia de recursos humanos lo suficientemente preparados en materia técnica, financiera y/o legal para orientar a los concejales acerca de temas especializados.

Es posible también que otros asuntos y atribuciones influyan en la priorización de evaluación de contratos, lo cual produce demoras en el control y fiscalización de contratos.

**Pregunta 11 ¿Cuáles son las consecuencias de la demora en la emisión de informes sobre cumplimiento de contratos, de parte del Concejo Municipal?**

Algunas consecuencias son las siguientes:

- Si la demora es excesiva, el proyecto u obra, puede que se encuentre concluida o en su última fase. Incluso puede que se trate de una obra entregada y en funcionamiento, sobre cuyos resultados o complicaciones ya no se puede hacer nada.
- En el caso de presentarse irregularidades, con los contratos, la demora excesiva, anula toda posibilidad de revertir o aminorar la pérdida de recursos involucrados en proyectos y obras licitadas.
- Se cuestiona los procesos de licitación de obras y contratación realizados por el GAMLP.
- La credibilidad e imagen del GAMLP, se ve tremendamente afectada, por las obras mal ejecutadas, que pueden estar avaladas con informes favorables del Concejo Municipal.
- Pérdida de recursos que no pertenecen al GAMLP, sino a la población, obras mal realizadas, en las que no se tienen responsables visibles de los ilícitos cometidos, porque incluso los funcionarios del municipio que participaron en estas acciones, puede que ya no se encuentren trabajando en el GAMLP.

**Pregunta 12 ¿Se dificulta la recuperación de recursos, cuando se presentan demoras en informes de evaluación de contratos, de parte del Concejo Municipal?**

En mi opinión, la recuperación de recursos, se perjudica tremendamente, porque al ser un control posterior, el que ejerce el GAMLP, y al ser completamente

extemporáneo, las acciones pueden ser muy costosas para recuperar recursos o asignar responsabilidades.

Esta pregunta fue complementada con la siguiente:

**¿Los casos de irregularidades en los contratos municipales son aislados o frecuentes?**

No son muy frecuentes, porque de lo contrario el Alcalde y/o sus colaboradores no durarían mucho en el cargo. Pero este aspecto no es significativo. Basta un caso, para verificar que el control y fiscalización que debería ejercer el Concejo Municipal no funciona de manera efectiva, es que existe ruptura en el control institucional.

**Pregunta 13¿En caso de no llegar a acuerdos con las empresas contratistas, que camino o procedimiento sigue el GAMLP?**

El principal es el recurso contencioso, principalmente en la vía penal y civil, que requiere de la acumulación de pruebas sustanciales, ante lo cual las empresas contratistas invierten en profesionales litigantes de trayectoria, sobre los cuales los profesionales del área jurídica del GAMLP, no tienen muchas opciones de recuperación de recursos.

**Pregunta 14¿Estos procedimientos alternativos son efectivos?**

No son muy efectivos, porque los contratistas son empresarios conocen como litigar e invierten recursos importantes en la defensa de sus intereses.

Esta pregunta fue complementada con otras:

**¿Pero esto no quedaría como mal antecedente para las empresas contratistas que cometieron irregularidades, o participaron en ellas?**

Sí, es posible, pero las empresas se arreglan para participar nuevamente en los procesos de contratación, empleando varias estrategias, incluso la corrupción de

funcionarios de licitaciones, que no todos pertenecen al GAMLP, sino que también a otras entidades estatales y de la ayuda extranjera.

**Pregunta 15¿Conoce Ud. algún caso en que se haya dado que el GAMLP, haya recuperado recursos por la Unidad Legal del GAMLP?**

No tengo conocimiento de casos en los cuales los profesionales del área legal hayan recuperado recursos de empresas contratistas que se hayan involucrado en contratos irregulares o lesivos para la Institución.

Sin embargo, he podido advertir la mejora paulatina de los profesionales. Se que antes en los años 90 y antes, el municipio perdía todos los procesos legales en los que se veía involucrado, pero ahora por lo menos esto es más difícil, los profesionales del GAMLP, defienden con mayor efectividad los intereses de la Institución.

**Pregunta 16¿En qué tipo de obras o proyectos se presentan mayores irregularidades en los contratos que suscribe el GAMLP?**

En realidad, existen irregularidades en muchos tipos de contratos, especialmente en los que implica grandes recursos económicos del municipio. En los que se observa una tendencia de parte de funcionarios, empresas contratistas a introducir modificaciones e inflar el presupuesto y los costos, lo cual necesariamente origina irregularidades, que se efectivizan cuando en los procesos de licitación se presentan también irregularidades.

**Pregunta 17¿Cuáles son los factores que más influyen en el retraso en los informes de evaluación del Concejo Municipal?**

En mi opinión no es un solo factor que determina el retraso en la evaluación de contratos de parte del Concejo Municipal, sin embargo, se observa que existe una mayor cantidad de situaciones que se derivan de la falta de recursos humanos lo suficientemente preparados en el Concejo Municipal, que sea capaz de influenciar positivamente en los concejales, mediante criterios técnicos y no políticos.

**Pregunta 18¿Estas situaciones confirmarían que la demora en la evaluación de los contratos, verifican las deficiencias en el control y fiscalización de contratos en el GAMLP?**

Sí, definitivamente, debido a que la evaluación de contratos, que se realizan fuera de los plazos establecidos, generan conflictos al municipio, debido a que torna el control posterior en un recurso que no contribuye al proceso de fiscalización y control, lo inutiliza.

**Pregunta 19¿Qué solución propondría para mejorar el control y la fiscalización de procesos de contratación en el GAMLP, de parte del Concejo Municipal?**

Propondría, varias medidas relacionadas:

1. Me parece que hay que ordenar e incrementar los plazos límites para la emisión de informes sobre contratos, de parte del Concejo Municipal. No solamente los plazos para la evacuación de informes con observaciones o de aprobación de contratos, sino de presentación de documentación de los procesos de contratación desde el ejecutivo municipal hasta el Concejo Municipal.
2. Mejorar la contratación de recursos humanos profesionales, en base a convocatoria abierta, para que se logre la incorporación de recursos humanos, que se encuentren especializados y capacitados en aspectos técnicos, financieros y legales de los procesos de contratación.
3. También se debería establecer un esquema de seguimiento a las recomendaciones y sugerencias de sanciones que los concejales establecen en los diferentes casos.
4. Finalmente, se debería revisar en base a las deficiencias encontradas en contratos anteriores, los procesos de licitación del GAMLP.

**Pregunta 20 ¿Qué unidades o sectores del GAMLP, deberían llevar a cabo estas sugerencias?**

Me parece que estas acciones deberían ser realizadas por el Concejo Municipal y refrendadas con el apoyo del Ejecutivo Municipal.

**4.3. Estudio de caso**

En esta sección se presentan dos casos de estudio, en los que se puede evidenciar la falta de control y fiscalización de contratos en el GAMLP, suscritos en la gestión 2010.

**4.3.1. Estudio de caso 1**

Contrato administrativo de bienes N° 993/2010, para la “Adquisición de combustible diesel” por Bs. 150.000, suscrito entre el GAMLP y la Estación de servicios Volcán S.R.L. en fechas 10/12/2010 y 04/02/2011 respectivamente, fuera del plazo establecido en el Art. 5, Numeral 11 del texto ordenado del reglamento interno del concejo municipal y la ordenanza municipal N° 540/2010.

En cumplimiento a la Instrucción Ejecutiva S.G. N° 148/2012 de fecha 9 de febrero de 2012, cabe informar lo siguiente:

1. El Contrato Modificatorio que fue elaborado el 10 de diciembre de 2010, después de haber sido suscrito por el RPA y por el Representante Legal de la Estación de Servicios VOLCAN s.r.l., el día miércoles 15 de diciembre de 2010 fue remitido al Centro Administrativo y Financiero de la OMIP, con Hoja de Ruta N° 124608, según se establece en el recorrido del Sitr@m, adjunto.
  - El CAF-OMIP, después de haber concluido con las actividades administrativas que establece la normativa vigente, el día lunes 20 de diciembre de 2010 remitió el contrato modificatorio con la documentación de sustento a la Unidad de Procesos de

Contratación, como se puede verificar en el recorrido del Sitr@m, fue recibido a Hrs. 18:46:20.

2. El Contrato Modificatorio que fue elaborado el 4 de febrero de 2011, después de haber sido suscrito por el RPA y por el Representante Legal de la Estación de Servicios VOLCAN s.r.l., el día jueves 10 de febrero de 2011, fue remitido al Centro Administrativo y Financiero de la OMIP, con Hoja de Ruta N° 1223, según se establece en el recorrido del Sitr@m adjunto.

- El CAF-OMIP, después de haber concluido con las actividades administrativas que establece la normativa vigente, el día martes 15 de febrero de 2011 remitió el contrato modificatorio con la documentación de sustento a la Unidad de Procesos de Contratación, como se puede evidenciar en el recorrido del Sitr@m, fue recibido a Hrs. 11:58:58.

Cabe señalar, la Unidad Jurídica, después de elaborar los contratos remite al RPA para su consideración y firma, posterior a la firma del RPA recién se llama al adjudicado para que se apersona por nuestras oficinas a firmar, -ésta es la razón para que exista una diferencia de días, entre la elaboración del contrato y luego la remisión al Centro Administrativo y Financiero, para la prosecución de trámite.

Sin embargo, pese a esta situación los funcionarios de la Oficialía de Infraestructura Pública cumplieron a cabalidad con los plazos establecidos por la normativa vigente y remitieron los contratos con los antecedentes a la Unidad de Procesos de Contratación, para que esa instancia remita los contratos al Honorable Concejo Municipal, para su revisión y aprobación.

Por lo expuesto y antecedentes adjuntos, se sugiere, para dar cumplimiento a la presente Instrucción Ejecutiva, la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, debe solicitar al Director de Administración General, y al Jefe de la Unidad de Procesos de Contratación, identifiquen al o los funcionarios de su dependencia que se atrasaron en remitir los contratos modificatorios al Concejo Municipal.



#### 4.3.2. Estudio de caso N° 2

Se evidencia que el Proceso de Contratación BBN-208/2010 “ADQUISICION DE LUMINARIAS URBANAS DE 250 W.VNA”, por un monto de Bs. 285.000, tuvo una serie de observaciones por parte del Asesor de la Comisión de Gestión Institucional y Administrativa, y refrendadas por la H. Concejal Secretaria de dicha Comisión dentro del marco y las facultades conferidas por Ley.

Las Observaciones en N° SOIN S.C.G.I.A. – C.M. N° 24/10, de fecha 21 de septiembre de 2010 (Fs. 269), al parecer no fueron absueltas con el Informe de fecha 19 de octubre de 2010 (Fs. 278 – 281) y documentos adjuntos ( Fs. 270 – 277).

En este sentido, en virtud a Informe INT. S.C.G.I.A. N° 068/10/VUH Sitr@m 627, Pág. 21, existe el Proyecto de Minuta de Comunicación en Fs. 283, la cual recomienda al señor Alcalde Municipal de La Paz, Dr. Luis Antonio Revilla Herrero, que a través de la Autoridad Sumariante del G.M.L.P se de cumplimiento a la siguiente recomendación: punto 1, Identifique y si corresponde, determine responsabilidades al o los funcionarios municipales, por haber contravenido el ordenamiento jurídico al: ... “la misma, parece ser que aún no fue efectivizada”

Posteriormente, el Informe INT. – S.C.G.I.A. N° 068/10/VUH (Fs. 284-300) emitido por el Asesor de la Comisión de Gestión Institucional y Administrativa, y refrendadas por la H. Concejal Secretaria de dicha Comisión, dio origen a la Ordenanza Municipal N° 198/2011, la misma que resuelve rechazar el Contrato Administrativo N° 587/2010 suscrito en fecha 31 de marzo de 2010, entre el Gobierno Municipal de La Paz y la Empresa Schereder Bolivia S.A. cuyo objeto es la “Adquisición de Luminarias Urbanas de 250 W. VNA”, con un plazo de 30 días calendario para entregar el bien, a partir de la firma del contrato...

## **Análisis:**

De acuerdo a normativa vigente, se evidencia que las observaciones vertidas en el Informe INT. – S.C.G.I.A. N° 068/10/VUH, carecen de asidero legal y objetividad, para sugerir que se rechace el Contrato Administrativo, debido que en los vistos y considerando de la citada Ordenanza, en la segunda página, quinto párrafo (Fs.305) *Que de acuerdo a la revisión de los antecedentes, se pudo verificar que la Comisión Calificadora no realizó observación alguna a la propuesta de la Empresa SCHEREDER BOLIVIA S.A. para la “Adquisición de Luminarias Urbanas de 250 W.VNA” , toda vez que la citada Empresa no cumple con las condiciones establecidas en el Documento Base de Contratación, establecido en el numeral 4 – “Rechazo y Descalificación de Propuestas”*

Referente a este punto: El Informe de fecha 19 de octubre de 2010 en Fs. 280, “ACLARA” que el valor propuesto por el oferente 100 lm/w es erróneo, ya que éste valor da como resultado 132 lm/W, tal como se demostró en (Form. 1), lo que demuestra que la lámpara del proponente tiene una eficiencia luminosa de 132 lm/w, tal como se solicita en el DBC publicado.

En la misma página del Informe, se “aclara” que referente al IGNITOR, la propuesta del oferente indica 2 Vatios siendo este un valor erróneo, ya que después de revisar el catalogo adjunto a la propuesta técnica éste detalla una perdida menor a 2 vatios (Ignitor BAG electronic) Pág. 173. cumpliendo de esta manera con los requisitos establecidos en el Documento Base de Contratación.

- En los vistos y considerando de la citada Ordenanza, en la segunda página, sexto párrafo (Fs. 305) señala: Que los formularios presentados en la propuesta de Schereder Bolivia S.A., tienen modificaciones introducidas por el proponente en el cuadro de “Características Solicitada”.

Referente a este punto: Se puede evidenciar que estas observaciones ya fueron absueltas con la aclaración respectiva en el Informe de fecha 19 de octubre de 2010, Fs. 280.

- En los vistos y considerando de la citada Ordenanza, en la segunda página, séptimo párrafo (Fs. 305) señala: Que el Informe de Calificación y Recomendación no contiene el informe legal ni administrativo, evidenciándose una contravención a la normativa vigente y al Documento Base de Contratación, la misma que no fue observada por el RPA.

Referente a este punto: La Comisión Calificadora, en cumplimiento al Artículo 38) del D.S. 0181, Parágrafo III), inciso e) y Artículo VIGESIMO CUARTO, Resolución Municipal 0056/2008, ha emitido el Informe de Evaluación y Recomendación de Adjudicación y lo ha remitido al RPA.

El RPA, en cumplimiento al Artículo 34) del D.S. 0181) Parágrafo I) inciso d) ha aprobado el Informe de la Comisión Calificadora emitiendo la Nota de Adjudicación; Cite: BBN-208/2010-432/2010.

*Cabe aclarar*. De acuerdo a normativa, el Informe BBN-208/2010-383/2010 fue emitido a través del SIM “Sistema de Inversión Municipal”. Además, en procesos ANPE menores a Bs. 200.000,00, en ninguna parte de la NB-SABS Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; D.S. 0181 de 28/06/2009, señala que el Informe de la Comisión Calificadora debe ir acompañado de un Informe Legal y de un Informe Administrativo, razón por la cual esta observación esta fuera del contexto y carece de asidero legal.

Cuando existe contravención a la normativa, estos casos se encuentran previstos en el Artículo 28 del D.S. 0181, Parágrafo IV) inciso a), pero, este caso no ameritaba, CANCELACION, SUSPENSION ni ANULACION, por tanto, la observación NO tiene fundamento técnico, administrativo, y mucho menos legal.

- En los vistos y considerando de la citada Ordenanza, en la segunda página, octavo párrafo (Fs. 305) señala: Que la Comisión Calificadora aceptó, habilitó y Adjudicó la propuesta de la Empresa Schereder Bolivia S.A. para la “Adquisición de Luminarias Urbanas de 250 W. VNA”, siendo que no cumplía con lo solicitado por el Documento Base de Contratación y las NB-SABS.

Referente a este punto: Estas observaciones ya fueron absueltas con la aclaración respectiva en el Informe de fecha 19 de octubre de 2010 en Fs. 280. Evidenciándose que no existía observación ni motivo alguno para descalificar a la Empresa Schreder Bolivia S.A.

Debido qué, el D.S. 0181, Artículo 5, inciso l) Error subsanable. Es aquel que incide sobre aspectos no sustanciales, sean accidentales, accesorios o de forma: sin afectar la legalidad ni la solvencia de la propuesta. Por lo que la propuesta de la Empresa cuenta con validez absoluta.

En los vistos y considerando de la citada Ordenanza, en la tercera página, primer párrafo (Fs. 304) señala: Que la Nota BBN-208/2010-432/2010 de fecha 17 de marzo de 2010, emitida por el RPA solicitando documentación para la elaboración y firma del contrato, fue recibida por la Empresa Schreder Bolivia S.A., según se evidencia en la misma, en fecha 25 de marzo de 2010 y un día anterior, vale decir el 24 de marzo de 2010, mediante nota SCH-MAR- 098/2010 la Empresa remite la documentación solicitada por el ejecutivo Municipal, sin embargo se evidencia que la fecha de emisión de la Boleta de Garantía N° 0042336 por un monto de Bs. 9.240.- (7%) es de fecha 25 de marzo de 2010 advirtiéndose la regularización de forma extemporánea.

Con referencia a la Nota de Adjudicación que lleva fecha de recepción 25/03/2010, y que la empresa presenta los documentos para la elaboración y firma del contrato en fecha 24/03/2010, evidentemente existe incoherencia; pero, este error inmaterial es de forma, el mismo que no afecta la legalidad ni la solvencia del proceso de contratación, toda vez que la Empresa presentó sus documentos oportunamente, luego se remitió la carpeta con los antecedentes a Asesoría Legal, con proveído N° 4 de fecha 26/03/2010 (Fs.- 252-reverso) Dra. Herrera: Remito documentación para su revisión y elaboración de contrato.

En cumplimiento al Artículo 37 del D.S. 0181, la Unidad Jurídica, revisa la documentación inmersa en la carpeta antes de elaborar cualquier contrato, en caso de existir errores que deben ser subsanados, hace conocer al Centro

Administrativo y Financiero; pero, como éste es un error inmaterial de forma y que no afecta la legalidad en absoluto al proceso de contratación, seguramente la abogada de aquella ocasión no consideró -este error- una observancia al proceso, debido que el objeto de contratación era la: “ADQUISICION DE LUMINARIAS URBANAS DE 150 W.VNA”, y de la revisión de antecedentes la empresa ha cumplido con todos los requisitos exigidos en la Nota de Adjudicación y refrendados en el Artículo 85 y 86 del D.S. 0181, los mismos que se encuentran plasmados en la Cláusula Cuarta del Contrato.

Es oportuno aclarar, *cuando existen errores en el contrato*, la Resolución Municipal 540/2008 de fecha 21/10/2008, en el Artículo 5, párrafo III, señala: Ante la Existencia de errores materiales o de forma en la transcripción de los datos en el contrato principal, que no se consideren sustanciales o donde no se requiera la conformidad escrita del contratista, no se solicitará la elaboración de un contrato modificador, en observancia al artículo 33 del Decreto Supremo N° 29190, que regula la integralidad del contrato con una serie de documentos que hacen certero el contenido del contrato, correspondiente que el Asesor Legal responsable del error en la elaboración del contrato o su legal reemplazante, eleve un Informe aclaratorio o rectificatorio a la autoridad que suscribió el contrato original vía su superior jerárquico, donde se reconozca o establezca el error cometido. La autoridad que suscribió el contrato original emitirá la respectiva Resolución Administrativa que subsane el error mediante saneamiento. A fin de salvar los derechos subjetivos o intereses legítimos que dicho saneamiento pueda generar, se notificará la Resolución Administrativa en el domicilio que fue fijado en el contrato entendiéndose con dicho acto que el error o errores cometidos se dan por subsanados.

En este sentido, cabe manifestar que se ha actuado en aplicación del artículo 3 del D.S. 0181, es decir bajo los principios de: Buena Fe, Economía y Eficacia. Por este motivo, consideramos que las observaciones que dan origen a la citada Ordenanza Municipal, carecen de fundamento legal y de objetividad.

- Siendo que en la Boleta Bancaria emitida por el Banco Nacional de Bolivia S.A., consigna fecha 25/03/2010, se presume que el error inmaterial es de la persona que elaboró la nota de presentación de documentos de la Empresa. Sin embargo, esta nota no es parte de los documentos que forman parte del contrato, es un simple accesorio que no tiene validez legal.
- Además como Servidores Públicos Municipales, debemos velar por el cumplimiento del Artículo 28, de la Ley 1178, inciso b) *Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.*
- En este sentido, decir que fue una regularización extemporánea, nos parece una apreciación muy ligera, que mella la presunción de lo precitado.
- Referente a los Parágrafos 2, 3 y 4 de los vistos y considerando de la citada Ordenanza, en la tercera página, (Fs. 304) es redundar en lo mismo, por qué no ameritaba descalificar la propuesta de la Empresa Schereder Bolivia S.A. y tampoco se ha contravenido la normativa legal vigente.

### **Conclusión:**

Por lo expuesto, consideramos que no amerita la promulgación de dicha Ordenanza Municipal; debido que las observaciones al Informe de la Comisión Calificadora y la contravención a la normativa vigente no corresponde, y el error inmaterial de forma en la fecha de recepción en la nota de Adjudicación, no afecta la legalidad ni la solvencia al documento contractual suscrito entre el Gobierno Municipal de La Paz y la Empresa Schereder Bolivia S.A.

Al mismo tiempo, consideramos que la Máxima Autoridad Ejecutiva tiene la potestad de determinar a través de la instancia pertinente si es que se ha obrado fuera del marco de la Ley y si ameritan sanciones de acuerdo al Artículo 7 del D.S. 0181/2009.

## CONCLUSIONES

El Objetivo general fue formulado en los siguientes términos: “Investigar las características y forma en que el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz ejerce las funciones de control y fiscalización establecidos por Ley, con respecto a la contratación de bienes y servicios.”

En la investigación de campo, se pudo analizar el tipo y las características del control y fiscalización en el GAMLPA, al respecto se puede concluir que el Concejo Municipal realiza un control posterior al del proceso de contrataciones del Municipio, consistente en la revisión de aspectos técnicos, legales y financieros, los cuales terminan en una aprobación o rechazo del contrato.

Un informe de aprobación refrenda la validez del contrato entre el GAMLPA y los contratistas, le da mayor legalidad. Mientras que un informe con observaciones que pueden ser de forma o de fondo activa una serie de procesos complementarios, que conllevan la necesidad de introducir mejoras al proceso de contratación.

Un informe con fallas de forma, puede requerir que se complete el contrato con la presentación de documentación adicional, o que se complemente la misma, o que se sancionen a determinados funcionarios que incurrieron en omisiones y otras fallas de procedimiento.

Un informe en el que se detecten fallas de fondo en los contratos, puede significar la renegociación del mismo, el recorte del presupuesto, si es que se hubiera detectado costos inflados u otros, o sencillamente anular o paralizar la continuidad de un contrato viciado.

El problema se encuentra en la demora excesiva de parte de los miembros de Concejo Municipal que realizan estas acciones de control y fiscalización de contratos. Los informes con retraso de meses e incluso años, de haberse firmado el contrato entre el ejecutivo municipal y los contratistas, anulan las acciones para corregir a tiempo las fallas y deficiencias de los contratos suscritos, si es que fuera

el caso de haber evaluado este tipo procesos de contratación.

Este retraso en la emisión de contratos, de parte del Concejo Municipal, puede referirse a contratos ya terminados e incluso pagados, o en proceso de conclusión. Lo cual imposibilita la recuperación de los recursos comprometidos en un contrato viciado

En cuanto a los objetivos específicos de la monografía y sus respectivas conclusiones son las siguientes:

- Conocer el tipo de funciones de control y fiscalización que cumplen los miembros del Concejo Municipal del GAMLP.

En el marco jurídico, se pudo conocer las funciones y atribuciones asignadas a los concejales municipales, que no solamente tienen que ver con las relacionadas con el control y fiscalización de contratos, sino con el control de la gestión municipal propiamente dicha.

Además, los concejales municipales tienen asignadas y atribuidas otro tipo de funciones como ser la de enlace con las organizaciones vecinales de sus respectivos distritos o circunscripciones, la de coordinación con juntas vecinales y la de identificación de necesidades existentes en sus circunscripciones.

- Conocer el tipo de contratos que realiza el GAMLP, con empresas contratistas.

Existen varios tipos de contratos y formas de clasificar a los contratos que realizan los municipios. Desde el punto de vista de la cuantía, existen 5 tipos de contratos: desde Bs. 20.000 (compras menores), Bs. 60.000 (PyME), Bs. 90.000, Bs. 120.000 y Bs. 1.000.000 (contratos mayores), firmados como consecuencia de un proceso de licitación.

Desde el punto de vista de la naturaleza de los contratos, se pueden identificar contratos de infraestructura vial para el municipio y dentro del municipio (calles, avenidas, puentes, túneles), ornato público (parques, plazas, paseos), infraestructura sanitaria (canalización de ríos, embovedados, alcantarillado y agua potable), compra de insumos, limpieza



y urbanismo (recojo de basura), construcción de infraestructura en salud y educación, etc.

- Analizar los factores que han impedido un eficaz control y fiscalización a la gestión pública municipal y específicamente en lo relativo a la gestión de los Contratos Administrativos Municipales.

En el marco práctico se pudo identificar los factores que han impedido el eficaz control y fiscalización de la gestión pública del GAMLP, específicamente de los contratos entre el GAMLP y contratista, son varios entre los que sobresale la falta de recursos humanos que pueda asesorar en temas técnicos, financieros y legales en el Concejo Municipal de manera eficiente y profesional. Estas irregularidades se originan en aspectos relativos al proceso de contratación en los que prima el aspecto político antes que los criterios técnico-profesionales.

Otro problema importante, se encuentra en la existencia de plazos límites que son relativamente cortos para los concejales, especialmente cuando se presenta en el ámbito del Gobierno Municipal diversas situaciones emergentes, que no priorizan las acciones de control y fiscalización en el GAMLP.

Finalmente, los retrasos en el envío de documentación pertinente, desde el ejecutivo municipal para la evaluación de contratos, también incide en retrasos del Concejo.

- Establecer los efectos o impactos en la población causados por el incumplimiento en el control y fiscalización de contratos.






Los efectos de un proceso de control y fiscalización deficiente de contratos en el GAMLP, tienen como efecto, el perjuicio a los intereses y requerimientos de la población. Significa la pérdida de tiempo valioso para la ejecución de obras, mediante contratos viciados, ya que no solamente significa pérdida de recursos del municipio, sino tiempo, que se traduce a su vez en mayores costos para el GAMLP y la población, ya que ejecutar la misma obra planificada en gestiones anteriores.














## RECOMENDACIONES

De acuerdo a las sugerencias recogidas en la entrevista, las recomendaciones para solucionar el problema del control y fiscalización en el GAMLP, apuntan a lo siguiente:

1. Es necesario que se realice un ordenamiento de las actividades y plazos que involucran la aprobación de contratos del GAMLP, de parte del Concejo Municipal. Particularmente se debe incrementar los plazos límites para la emisión de informes sobre contratos, de parte del Concejo Municipal. No solamente los plazos para la evacuación de informes con observaciones o de aprobación de contratos, sino de presentación de documentación de los procesos de contratación desde el ejecutivo municipal hasta el Concejo Municipal.
2. Es necesario realizar una mejora en la contratación de recursos humanos profesionales, en base a convocatoria abierta, para que se logre la incorporación de recursos humanos, que se encuentren especializados y capacitados en aspectos técnicos, financieros y legales de los procesos de contratación.
3. Es necesario también establecer un esquema de seguimiento a las recomendaciones y sugerencias de sanciones que los concejales establecen en los diferentes casos. Tales como el cumplimiento de sanciones.
4. Es necesario además, revisar en base a las deficiencias encontradas en contratos anteriores, los procesos de licitación del GAMLP, mejorándolos y haciéndolos más transparentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-  Acevedo, Carlos. ***Los nuevos conceptos del control institucional***, Ediciones: Díaz de Santos S.A. Madrid – España. 1997.
-  Aliendre E., Freddy. ***La Ley SAFCO y la Ley de Participación Popular: la revolución administrativa y revolución política***. En Municipalización: Diagnóstico de una década, FES/ILDIS, La Paz, 2008.
-  Cabanellas, Guillermo. ***Diccionario Jurídico Elemental***, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1993.
-  Cooperación Alemana (GTZ), ***Textos de Cooperación Alemana relativos a Municipio Transparente***, Pub. GTZ, 2000.
-  Dromi, E. ***Naturaleza jurídica de los contratos***, Ed. Abeledo Perrot, México, 2002.
-  Estado Plurinacional de Bolivia. ***Ley de Gobiernos Autónomos Municipales***, Ley 482.
-  Estado Plurinacional de Bolivia. ***Ley de Participación Popular***, Ley 1551.
-  Estupiñán, Gaitan Rodrigo; ***Control Institucional y Fraudes por Ciclos de Transacciones***, Editorial ROESGA, Santa Fe de Bogotá, 1997.
-  Gonzales, Alberto. ***Municipio y Desarrollo***, Pub. GMLP, La Paz, 2005.
-  Hernández Sampieri, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. ***Metodología de la Investigación***, Ed. McGraw-Hill, México, 2010.
-  Martínez C., Leidisara; ***Control Municipal***, Ed. Trillas, Buenos Aires, 1997.
-  Ministerio de Desarrollo Municipal. ***Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales***, Pub. MDM, La Paz, 2003.

-  Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. Página web.
-  Roca, Mónica. ***Municipalidad después de la Ley de Participación Popular***, Pub. FADES/CMN, La Paz, 2005.
-  Nogueira Alcalá, Humberto. ***Regímenes Políticos Contemporáneos***, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, Chile 1993, Segunda Edición.
-  Página web del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.
-  Paiva, Q., Walker; ***Control Institucional en el Nuevo Enfoque***, Editorial Educación y Cultura, Cochabamba, 2002.
-  Quintanilla, Jaime. Derecho Municipal y Gobierno Municipal, Ed. Ariel, 2003.
-  Suarez, Miguel. ***Control en entidades públicas***, Ed. Abeledo Perrot, México, 2005.
-  Schuster, José Alberto; ***Control y Fiscalización Institucional***, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1999.
-  Tamayo T., Mario. ***Metodología de investigación en ramas sociales***, Ed. Ariel, 2004.
-  Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
-  Villacorta C., Armando; ***Marco Integrado del Control de Gestión***, Ed. Mc. Graw – Hill, Bogotá, 1999.
-  Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales.
-  Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios

***ANEXOS***

## ANEXO 1

### GUÍA DE ENTREVISTA AL JEFE DE UNIDAD DE CONTRATACIONES GAMLP

CARGO: \_\_\_\_\_ EXPERIENCIA: \_\_\_\_\_

#### CUESTIONARIO

1. ¿Qué tipo de contratos realiza el G.A.M.L.P.?
2. ¿Cómo se realizan las contrataciones del G.A.M.L.P.?
3. ¿En todas las contrataciones se recurre al proceso de licitación?
4. ¿Todos los contratos deben ser controlados y fiscalizados por el Concejo Municipal de La Paz?
5. ¿En qué momento se firma el contrato con las empresas contratistas o con las personas que han ganado un proceso de licitación?
6. ¿En qué consiste el proceso de control y fiscalización ejercido por el Concejo Municipal?
7. ¿El control y fiscalización es posterior?
8. ¿El plazo para la emisión de informes de control y fiscalización de contratos se cumple?
9. ¿Qué se requiere para que el Concejo Municipal, cumpla con las tareas de control y fiscalización de contratos?
10. ¿El Concejo Municipal cuenta con estos recursos y requisitos para cumplir con las funciones de control y fiscalización?
11. ¿Cuáles son las consecuencias de la demora en la emisión de informes sobre cumplimiento de contratos?
12. ¿Se dificulta la recuperación de recursos, cuando se presentan demoras en informes de evaluación de contratos, de parte del Concejo Municipal?
13. ¿En caso de no llegar a acuerdos con las empresas contratistas, que camino o procedimiento sigue el GAMLP?
14. ¿Estos procedimientos alternativos son efectivos?
15. ¿Conoce Ud. de recursos recuperados por la Unidad Legal del GAMLP?

16. ¿En qué tipo de obras o proyectos se presentan mayores irregularidades en los contratos que suscribe el GAMLP?
17. ¿Cuáles son los factores que más influyen en el retraso en los informes de evaluación del Concejo Municipal?
18. ¿Estas situaciones confirmarían que la demora en la evaluación de los contratos, verifican las deficiencias en el control y fiscalización de contratos en el GAMLP?
19. ¿Qué solución propondría para mejorar el control y la fiscalización de procesos de contratación en el GAMLP, por parte del Concejo Municipal?

## ANEXO 2

### RESULTADOS DE LA ENTREVISTA

**CARGO: Jefe Unidad Contrataciones GAMLP EXPERIENCIA: 12 años.**

#### CUESTIONARIO

1. ¿Qué tipo de contratos realiza el G.A.M.L.P.?

R.1. En teoría, cualquiera de las Oficialías del Gobierno Autónomo Municipal, puede gestionar y realizar contratos con empresas contratistas y con personas, de acuerdo a las necesidades que tenga el G.A.M.L.P., sin embargo, las principales contrataciones son aquellas que tienen que ver con las obras que se realizan para la población del municipio. Ya sea en infraestructura vial, equipamiento en salud, equipamiento en educación, obras en sanidad y alcantarillado, ornato público, compras de insumos al por mayor, etc.

2. ¿Cómo se realizan las contrataciones del G.A.M.L.P.?

R.2. Bueno, Para el caso de las obras de magnitud, se emplea el sistema de contrataciones para el Sector Público (SICOES), adaptado al rubro de municipios. Otro porcentaje importante de las contrataciones, se realiza a través de la pequeña empresa, debido a una norma específica al respecto y finalmente se tiene las contrataciones menores, que no se licitan, si se encuentran por debajo de los Bs. 60.000.

Además, el proceso de contratación mediante el SICOES, significa aplicar todo el sistema de licitaciones, es decir: convocatoria pública, recepción de propuestas, calificación de propuestas y declaración de ganador del proceso de licitación, en el que el GAMLP, firma un contrato con la empresa contratista, firma de consultores o persona que ejecute el proyecto, dependiendo de las características del mismo.

3. ¿En todas las contrataciones se recurre al proceso de licitación?

R.3. No en todos los procesos de contratación que realiza el G.A.M.L.P., se recurre al proceso de licitación, solamente en aquellas obras de magnitud, superiores a los Bs. 140.000.

En los procesos de contratación en cuanto a las licitaciones de obras de magnitud, se tienen varias fases. En primer lugar, se tiene una primera licitación en la que el proceso puede ser declarado desierto por varios motivos, o por la falta de concurso del número mínimo de propuestas. La segunda licitación, es más flexible, en cuanto a procesos administrativos y requisitos legales, pero se exige de igual manera, propuestas técnicas y



económicas sólidas. La tercera licitación, puede dar lugar a una invitación directa, ante la ausencia de otras empresas proponentes.

Es el caso por ejemplo del puente gemelo, que en dos ocasiones, la primera y la segunda licitación fue declarado desierto, ante la ausencia de empresas contratistas proponentes, En la tercera licitación, se está llevando a cabo una invitación directa, previa actualización de costos y presupuesto, ya que cada proceso puede durar varios meses y los costos y presupuesto varían en el tiempo.

4. ¿Todos los contratos deben ser controlados y fiscalizados por el Concejo Municipal de La Paz?

R.4. No, solamente los contratos por obras mayores a los Bs. 140.000, y especialmente aquellos que se consideran de gran magnitud.

Esta es una de las atribuciones asignadas a la Comisión de Gestión Institucional y Administrativa, del Concejo Municipal, conformada por dos concejales y sus respectivos asesores.

Los contratos de menor magnitud, son fiscalizados por la Unidad de Auditoría Interna y otras instancias del GAMLP, en las que se realiza a respectiva evaluación de los contratos suscritos con empresas contratistas y el grado de cumplimiento, entre otros.

5. ¿En qué momento se firma el contrato con las empresas contratistas o con las personas que han ganado un proceso de licitación?

R.5. El contrato es firmado una vez que se ha concluido con el proceso de licitación de manera exitosa, es decir, cuando una empresa contratista haya sido declarada ganadora en un proceso de licitación.

6. ¿En qué consiste el proceso de control y fiscalización ejercido por el Concejo Municipal?

R.6. El control y fiscalización ejercido por el Concejo Municipal, básicamente es un aval que da el Concejo Municipal al proceso de contratación, para ello tiene que emitir un informe dentro de los 15 días, que se puede ampliar hasta 29 días, de acuerdo a disposiciones legales. Este informe, en caso de ser positivo, es refrendado por una Ordenanza Municipal.

En caso contrario, cuando se encuentran irregularidades en el proceso de contratación, se da lugar a un proceso administrativo, que puede llegar incluso a instancias penales, sanciones a funcionarios del Gobierno Municipal y acciones de parte de las empresas contratistas que se sienten afectadas en sus intereses, por haber revertido un proceso que supuestamente es transparente.

7. ¿El control y fiscalización es posterior?

R.7. Bueno el control y fiscalización en el GAMLP, es posterior, porque está diseñado de esta manera, ya que el control previo y durante el proceso de contratación, tiene muchos problemas para implementarse y funcionar de manera óptima, debido a que se producirían roces con los encargados de llevar a cabo el proceso de contratación y los funcionarios del ejecutivo municipal.

Sin embargo, los plazos establecidos por Ley, tienen su razón de ser, debido a que en un mes, todavía se pueden realizar acciones no solamente para sancionar a funcionarios que actuaron de manera viciada en la redacción del contrato o en otros aspectos relacionados, sino que se pueden introducir modificaciones para la defensa de los intereses de la Institución.

8. ¿El plazo para la emisión de informes de control y fiscalización de contratos se cumple?

R.8. Para mí, este es el gran problema con el que se enfrenta en el G.A.M.L.P., debido a que los concejales no cumplen con los plazos de evaluación de contratos. El retraso origina problemas cuando el contrato tiene errores en su confección debido a que los retrasos pueden ser considerables. Muchos de los contratos, pueden estar en fase de conclusión o inclusive haberse terminado, cuando se produce un informe de evaluación en el que se realizan observaciones de fondo, sobre todo en la parte técnica.

Algunos retrasos del Concejo Municipal en la evaluación de contratos suscritos por el GAMLP con empresas contratistas, presentan demoras considerables de incluso cuatro años de contratos terminados y pagados, sobre los cuales, en caso de existir irregularidades, la Institución ya no tiene nada que hacer.

No se debe olvidar por ejemplo, el reciente caso de una cancha de futbol en la zona de Llojeta que se destruyó completamente, luego de que se concluyera. En este caso, se desconoce el informe de evaluación del Concejo Municipal, e inclusive la situación se hace más crítica si hubiera un informe favorable de parte del Concejo Municipal, ya que representaría un ejemplo más de que no se cumple adecuadamente con los plazos de control y fiscalización de los procesos de contratación en el GAMLP.

9. ¿Qué se requiere para que el Concejo Municipal, cumpla con las tareas de control y fiscalización de contratos?

R.9. Principalmente, el Gobierno Municipal de La Paz, debe enviar el contrato, y la documentación respaldatoria acerca de los resultados de la licitación, incluyendo las propuestas técnicas económicas de la empresa contratista ganadora y de las empresas que quedaron en segundo y tercer lugar.

Adicionalmente, se requiere de recursos humanos preparados adecuadamente para asesorar a los concejales en temas diversos, especialmente en aspectos técnicos y financieros, además de conocimientos legales contractuales, que no todos los concejales tienen, debido a que la selección de recursos humanos no siempre se basa en criterios profesionales, sino en afinidad política.

9.1. ¿Las unidades del Gobierno Ejecutivo cumplen con el envío de documentación al Concejo Municipal, en el menor tiempo posible?

R.9.1. Es posible que se presenten algunos retrasos, pero no son determinantes ni justifican, para que los concejales, se demoren meses o inclusive años en la aprobación o rechazo de contratos, perjudicando así los intereses del Municipio y de los recursos involucrados en los procesos de contratación, así como los intereses de los beneficiarios y la ciudadanía en general que ha puesto sus expectativas en las obras que se pretende ejecutar.

9.2. ¿Existe un plazo establecido para que los funcionarios del GAMLP, remitan la documentación de cada contrato al Concejo Municipal?

R.9.2. No existe un plazo definido, en ninguna parte. Sin embargo, esta documentación que es tan importante para el GAMLP, está disponible, aunque el Alcalde y otras reparticiones pueden retener documentación; es decir, demorar por su parte, en realizar otras revisiones y/o evaluaciones, que no siempre están justificadas.

10. ¿El Concejo Municipal cuenta con estos recursos y requisitos para cumplir con las funciones de control y fiscalización?

R.10. No, especialmente en materia de recursos humanos lo suficientemente preparados en materia técnica, financiera y/o legal para orientar a los concejales acerca de temas especializados.

Es posible también que otros asuntos y atribuciones influyan en la priorización de evaluación de contratos, lo cual produce demoras en el control y fiscalización de contratos.

11. ¿Cuáles son las consecuencias de la demora en la emisión de informes sobre cumplimiento de contratos?

R.11. En mi opinión, algunas consecuencias son las siguientes:

- Si la demora es excesiva, el proyecto u obra, puede que se encuentre concluida o en su última fase. Incluso puede que se trate de una obra entregada y en funcionamiento, sobre cuyos resultados o complicaciones ya no se puede hacer nada.

- En el caso de presentarse irregularidades, con los contratos, la demora excesiva, anula toda posibilidad de revertir o aminorar la pérdida de recursos involucrados en proyectos y obras licitadas.
- Se cuestiona los procesos de licitación de obras y contratación realizados por el GAMLP.
- La credibilidad e imagen del GAMLP, se ve tremendamente afectada, por las obras mal ejecutadas, que pueden estar avaladas con informes favorables del Concejo Municipal.

12. ¿Se dificulta la recuperación de recursos, cuando se presentan demoras en informes de evaluación de contratos, de parte del Concejo Municipal?

R.12. En mi opinión, la recuperación se dificulta tremendamente, porque al ser un control posterior, el que ejerce el GAMLP, y al ser completamente extemporáneo, las acciones pueden ser muy costosas para recuperar recursos o asignar responsabilidades.

12.1. ¿Los casos de irregularidades en los contratos municipales son aislados o frecuentes?

R.12.1. No son muy frecuentes, porque de lo contrario el Alcalde y/o sus colaboradores no durarían mucho en el cargo. Pero este aspecto no es significativo. Basta un caso, para verificar que el control y fiscalización que debería ejercer el Concejo Municipal no funciona de manera efectiva, que existe ruptura en el control institucional.

13. ¿En caso de no llegar a acuerdos con las empresas contratistas, que camino o procedimiento sigue el GAMLP?

R.13. El principal es el recurso contencioso, principalmente en la vía penal y civil, que requiere de la acumulación de pruebas sustanciales, ante lo cual las empresas contratistas invierten en profesionales litigantes de trayectoria, sobre los cuales los profesionales del área jurídica del GAMLP, no tienen muchas opciones de recuperación de recursos.

14. ¿Estos procedimientos alternativos son efectivos?

R.14. No son muy efectivos, porque los litigantes son empresarios conocen como litigar e invierten recursos importantes en la defensa de sus intereses.

14.1. ¿Pero esto no quedaría como mal antecedente para las empresas contratistas que cometieron irregularidades, o participaron en ellas?

R.14.1. Sí, es posible, pero las empresas se arreglan para participar nuevamente en los procesos de contratación, empleando varias estrategias, incluso la corrupción de

funcionarios de licitaciones, que no todos pertenecen al GAMLP, sino que también a otras entidades estatales y de la ayuda extranjera.

15. ¿Conoce Ud. de recursos recuperados por la Unidad Legal del GAMLP?

R.15.No tengo conocimiento de casos en los cuales los profesionales del área legal hayan recuperado recursos de empresas contratistas que se hayan involucrado en contratos irregulares o lesivos para la Institución.

Sin embargo, he podido advertir la mejora paulatina de los profesionales. Sé que antes en los años 90 y antes, el municipio perdía todos los procesos legales en los que se veía involucrado, pero ahora por lo menos esto es más difícil, los profesionales del GAMLP, defienden con mayor efectividad los intereses de la Institución.

16. ¿En qué tipo de obras o proyectos se presentan mayores irregularidades en los contratos que suscribe el GAMLP?

R.16. En realidad, existen irregularidades en muchos tipos de contratos, especialmente en los que implica grandes recursos económicos del municipio. En los que se observa una tendencia de parte de funcionarios, empresas contratistas a introducir modificaciones e inflar el presupuesto y los costos, lo cual necesariamente origina irregularidades, que se efectivizan cuando en los procesos de licitación se presentan también irregularidades.

17. ¿Cuáles son los factores que más influyen en el retraso en los informes de evaluación del Concejo Municipal?

R.17. En mi opinión no es un solo factor que determina el retraso en la evaluación de contratos de parte del Concejo Municipal, sin embargo, se observa que existe una mayor cantidad de situaciones que se derivan de la falta de recursos humanos lo suficientemente preparados en el Concejo Municipal, que sea capaz de influenciar positivamente en los concejales, mediante criterios técnicos y no políticos.

18. ¿Estas situaciones confirmarían que la demora en la evaluación de los contratos, verifican las deficiencias en el control y fiscalización de contratos en el GAMLP?

R.18.Sí, definitivamente, debido a que la evaluación de contratos, que se realizan fuera de los plazos establecidos, generan conflictos al municipio, debido a que torna el control posterior en un recurso que no contribuye al proceso de fiscalización y control, lo inutiliza.

19. ¿Qué solución propondría para mejorar el control y la fiscalización de procesos de contratación en el GAMLP, por parte del Concejo Municipal?

R.19.Propondría, varias medidas relacionadas:

5. Me parece que hay que ordenar e incrementar los plazos límites para la emisión de informes sobre contratos, de parte del Concejo Municipal. No solamente los

plazos para la evacuación de informes con observaciones o de aprobación de contratos, sino de presentación de documentación de los procesos de contratación desde el ejecutivo municipal hasta el Concejo Municipal.

6. Mejorar la contratación de recursos humanos profesionales, en base a convocatoria abierta, para que se logre la incorporación de recursos humanos, que se encuentren especializados y capacitados en aspectos técnicos, financieros y legales de los procesos de contratación.
7. También se debería establecer un esquema de seguimiento a las recomendaciones y sugerencias de sanciones que los concejales establecen en los diferentes casos.
8. Finalmente, se debería revisar en base a las deficiencias encontradas en contratos anteriores, los procesos de licitación del GAMLP.

20. ¿Qué unidades o sectores del GAMLP, deberían llevar a cabo estas sugerencias?

R.20. Me parece que estas acciones deberían ser realizadas por el Concejo Municipal y refrendadas con el apoyo del Ejecutivo Municipal.