

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS  
CARRERA DERECHO**



MONOGRAFIA

**MODIFICACIONES NORMATIVAS PARA LA  
RECUPERACIÓN EFECTIVA DE FONDOS DEL  
ESTADO DE MÍNIMA CUANTÍA**

Postulante: Ramón Veramendi Strelli  
Tutor: Dr. Erick San Miguel

PETAENG 2011

**MODIFICACIONES NORMATIVAS PARA LA RECUPERACIÓN EFECTIVA DE  
FONDOS DEL ESTADO DE MÍNIMA CUANTÍA**

**CONTENIDO**

1. INTRODUCCIÓN	Pág. 2
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	Pág. 6
3. JUSTIFICACIÓN	Pág. 6
4. DELIMITACIÓN EN TIEMPO Y ESPACIO	Pág. 7
4.1 DELIMITACIÓN TEMPORAL	Pág. 7
4.2 DELIMITACIÓN ESPACIAL	Pág. 7
5. OBJETIVOS:	Pág. 7
5.1. OBJETIVO GENERAL	Pág. 7
5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Pág. 7
6. MARCO REFERENCIAL	Pág. 8
6.1 LA FUNCION COACTIVA DEL ESTADO, MARCO LEGAL VIGENTE	Pág. 8
6.1.1. INTRODUCCIÓN	Pág. 8
6.2.2. CONTROL GUBERNAMENTAL EN BOLIVIA	Pág. 9
6.2.1. COMPONENTES DEL CONTROL GUBERNAMENTAL	Pág. 11
6.3. RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	Pág. 13
6.4. FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO	Pág. 16
6.5. DE LA JURISDICCIÓN COACTIVA FISCAL	Pág. 17
7. PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA:	
MODIFICACIONES AL PROCESO COACTIVO FISCAL	Pág. 22
7.1. FUNDAMENTOS	Pág. 22
7.2. DESARROLLO DE LA PROPUESTA	Pág. 22
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	Pág. 25
9. BIBLIOGRAFÍA	Pág. 27
10. ANEXOS	Pág. 29

## 1.- INTRODUCCIÓN

El control respecto al uso y destino de los fondos públicos nacionales tiene su origen en la creación del Tribunal Nacional de Cuentas el año 1883 con sede de funciones en la ciudad de Sucre. Dicho Tribunal estaba administrado por cinco jueces elegidos por la Cámara de Diputados siendo sus resoluciones inapelables y debiendo responder por sus actos ante la Corte Suprema de Justicia. Así también debían presentar un informe anual al Congreso Nacional.

Posteriormente surgió la Contraloría General de la República que fue creada como organismo del Poder Ejecutivo, bajo la dependencia del Presidente de la República, otorgándosele un carácter más bien preventivo ya que no estaba limitada a revisar y corregir las erogaciones fiscales como era el caso del Tribunal Nacional de Cuentas. La creación de la Contraloría General fue producto de la misión estadounidense de asesoramiento llamada “Misión Kemmerer”, la que aconsejó tanto la creación de la Contraloría como la promulgación de la Ley de Bancos y otras medidas de reforma administrativa, ambas recomendaciones fueron implementadas por el gobierno nacional.

La máxima autoridad de la nueva institución era el Contralor General de la República, elegido de terna elevada por el Senado con un mandato de seis años con posibilidad de reelección. Inició sus actividades el 1° de enero de 1929.

Entre sus principales atribuciones estaban: supervigilar el cumplimiento de disposiciones legales en las entidades públicas; implantar un nuevo sistema contable en las oficinas gubernamentales; controlar a los funcionarios públicos responsables que reciban, gasten o tengan la custodia de fondos o propiedades estatales; examinar y revisar las deudas y reclamos a favor o en contra del Gobierno Nacional; recuperar deudas y obligaciones que resulten del examen de cuentas y documentos; y, practicar inspecciones de los registros y procedimientos de los funcionarios que recauden, administren o tengan a su cargo el control de fondos públicos. Mediante reforma el 11 de enero de 1931 se incorpora a la Carta Magna la Contraloría General de la República.

En la reforma a la Carta Magna de 1938 hace referencia e indica que: “Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. La ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los

funcionarios de su dependencia. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado; tendrá la remuneración de Ministro de Estado y gozará de la misma inamovilidad que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia”.<sup>1</sup>

A partir de la reforma de la Constitución Política del Estado mediante ley de 2 de febrero de 1967, se incorporó el concepto de control fiscal y se institucionalizó la Contraloría General de la República, mediante las disposiciones contenidas en el Capítulo V del Régimen Económico y Financiero de dicha Carta Magna.

Posteriormente, en el proceso de reglamentación de las disposiciones constitucionales sobre la Contraloría General, se dictaron las siguientes disposiciones legales:

a) Decreto Supremo N° 8321, de 9 de abril de 1968, que dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al Ministerio de Hacienda, quedando la Contraloría a cargo del ejercicio del control gubernamental. Además, estableció las funciones de auditoría posterior y el control jurídico legal en las entidades públicas.

b) Decreto Ley N° 11902 del 21 de octubre de 1974, que sistematizó, amplió y reorganizó las funciones de la Contraloría General de la República, otorgándole un nuevo sistema de organización administrativa, convirtiendo a la oficina de La Paz en la oficina central del sistema, con oficinas de auditoría interna en las diferentes entidades públicas y con unidades regionales a cargo de Contralorías Departamentales y contempló entre sus nuevas funciones: la auditoría posterior en los bancos; la fiscalización y control de la utilización de recursos provenientes de convenios internacionales; la evaluación de la legalidad y procedencia de las deudas y acreencias del Estado; y, la emisión de dictámenes sobre los estados financieros de las entidades públicas.

c) Ley del Sistema de Control Fiscal, aprobada mediante Decreto Ley N° 14933 del 29 de septiembre de 1977, puso en vigencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley del Procedimiento Coactivo Fiscal y dispuso que la entonces Contraloría General de la República, se constituía en Tribunal Administrativo con jurisdicción y competencia propias en juicios coactivos deducidos por defraudación de fondos públicos, percepción indebida de sueldos,

---

<sup>1</sup> Artículo 120 de la Constitución Política del Estado de 1938.

incumplimiento de contratos administrativos, apropiación o disposición arbitraria de bienes patrimoniales del Estado, entre otros, sustanciándose estos procesos en la vía administrativa.

d) Con la promulgación de la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, se eleva a rango de Ley el Decreto Ley N° 14933 se creó la Jurisdicción Coactiva Fiscal para el conocimiento de todas las demandas a ser interpuestas por los actos de los servidores públicos y de personas naturales o jurídicas privadas, que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, de los cuales se determinen responsabilidades civiles, dejando de ser el proceso coactivo sustanciado en la vía administrativa ante la Contraloría General del Estado.

La Ley 1178 define las cualidades de la Contraloría General de la República como Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental encargado de emitir la normatividad básica de los sistemas de Control Gubernamental Interno y Externo y elimina la atribución de la Contraloría General del ejercicio del Control Previo, dejando esta responsabilidad a los servidores públicos de cada entidad, dentro de su obligación de ejercer el control interno.

e) El Decreto Supremo No 23215 de 10 de agosto de 1992 establece el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República conferidas por la Ley No 1178 con el objeto de fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno, mejorando la transparencia de la gestión pública y promoviendo la responsabilidad de los servicios públicos no sólo por la asignación y forma del uso de los recursos que les fueron confiados, sino también por los resultados obtenidos.

La Constitución Política del Estado vigente aprobada mediante referéndum en enero de 2009 ha establecido a la Contraloría General, ahora del Estado, como una institución técnica que ejerce la función de control externo posterior de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. Está facultada para determinar responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; con autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa. Estará a la cabeza del Contralor General del Estado quien es elegido por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional por un periodo de 6 años sin posibilidad de nueva designación.

Así también la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos en marzo de 1996 y ratificada por Bolivia,

mediante Leyes No 1743 y 3068 de 15 de enero de 1997 y 1 de junio de 2005 respectivamente, establece como propósitos fundamentales promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.<sup>2</sup>

La Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas No 004 de 31 de marzo de 2010 denominada “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, es uno de los recientes instrumentos normativos de lucha contra la corrupción y de resguardo de los fondos públicos mediante la incorporación de nuevos tipos penales en contra de este flagelo; tipos penales tales como el uso indebido de bienes y servicios públicos, enriquecimiento ilícito, enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado, favorecimiento al enriquecimiento ilícito, cohecho activo y pasivo transnacional, obstrucción de la justicia y falsedad en la declaración jurada de bienes y rentas. Además del agravamiento de penas de delitos tales como peculado, malversación exacciones, resoluciones contrarias a la Constitución y a las leyes prevaricato, legitimación de ganancias ilícitas, contratos lesivos al Estado, conducta económica.

La Contraloría General forma parte del Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas conjuntamente el Ministerio de Transparencia, Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Unidad de Investigaciones Financieras, Procuraduría General y organizaciones sociales del control social las que tienen como atribuciones proponer, supervisar y fiscalizar las políticas públicas orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción para proteger y recuperar el patrimonio del Estado; aprobar y evaluar la ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

---

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

## **2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La jurisdicción coactiva fiscal fue creada con el objetivo de recuperar los recursos económicos del Estado que se perdieron por acciones fraudulentas y omisivas cometidas en la mayor parte de los casos por funcionarios públicos así como por particulares relacionados a los primeros.

El Estado mediante sus instituciones creó los mecanismos respectivos para la recuperación efectiva de estos recursos económicos. Para ello, se ha otorgado a la Contraloría General de Estado la facultad de determinar en primera instancia la responsabilidad de los funcionarios.

La sustanciación del proceso coactivo en la vía judicial, ocasiona el Estado la erogación de recursos en muchos casos, en monto superior al que se pretende recuperar; por lo que es fundamental establecer nuevos mecanismos legales que permitan generar una mayor eficiencia y eficacia en esta labor para evitar que, a nombre de la recuperación de caudales públicos, el Estado incurra en mayores erogaciones económicas.

## **3. JUSTIFICACIÓN**

La corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos, es deber del Estado combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio; fortaleciendo las instituciones democráticas, para evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.<sup>3</sup>

En este ámbito es necesario tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos, teniendo presente que para combatir la corrupción es responsabilidad del Estado la erradicación de la impunidad mediante acciones concretas y efectivas de lucha contra este fenómeno social.

Para ello, se deben realizar todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. Sin embargo, los esfuerzos a realizarse deben

---

<sup>3</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción. Preámbulo.

estar orientados en un criterio de eficiencia y eficacia para lograr resultados satisfactorios, recogiendo mecanismos y procedimientos en el marco de la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenciones internacionales, destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por servidoras y servidores públicos y ex servidoras y ex servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, y personas naturales o jurídicas y representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que comprometan o afecten recursos del Estado, así como recuperar el patrimonio afectado del Estado a través de los órganos jurisdiccionales competentes.

#### **4.- DELIMITACIÓN EN TIEMPO Y ESPACIO**

##### **4.1 DELIMITACIÓN TEMPORAL**

El estudio de la presente monografía se enmarcaba en los años 2009, 2010 y 2011 por lo que se realizaron modificaciones y creación de leyes y normativas en cuanto a la legislación vigente.

##### **4.2 DELIMITACIÓN ESPACIAL**

La mayor generación y movimiento en cuanto a la realización de gestión pública en todas sus fases se da en la sede de gobierno es por lo que el tema en cuestión se adecua y se adhiere a su estudio en el Estado Plurinacional de Bolivia más precisamente en la ciudad de La Paz.

#### **5.- OBJETIVOS.-**

##### **5.1. OBJETIVO GENERAL**

Determinar los procedimientos más idóneos para la recuperación efectiva de recursos económicos del Estado en el ámbito coactivo fiscal en base a determinadas cuantías, dando cumplimiento a las garantías del debido proceso.

##### **5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Plantear modificaciones en el ámbito coactivo fiscal.
- Identificar los procedimientos más efectivos para una eficiente recuperación de los fondos públicos por parte del Estado.
- Establecer garantías del debido proceso en la tramitación de las acciones de recuperación de los fondos públicos.

## **6.- MARCO DE REFERENCIAL**

### **6.1. LA FUNCIÓN COACTIVA DEL ESTADO. MARCO LEGAL VIGENTE.**

#### **6.1.1. Introducción**

Antes de ingresar a establecer la función coactiva del Estado, es preciso señalar que los fines del Estado constituyen direcciones, metas propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en su legislación. A su vez, las funciones son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: “La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de “Fungere” que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de “Finire”, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional.

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) la función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

Por lo que las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como

acto básico a la ley, a la función administrativa el acto administrativo y a la función jurisdiccional la sentencia.

Decíamos que mediante la función administrativa el estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país por lo que es fundamental que la Administración Pública de un Estado moderno, eficiente y eficaz genere políticas públicas desde su gestación hasta su evaluación de los resultados obtenidos, al tiempo que realiza el análisis del proceso de modernización de su sector público.

En este escenario es primordial referirnos a las políticas públicas en relación a que la dirección del Estado implica una serie de medidas que coadyuvan al manejo de la sociedad, la economía y la política. Dichas medidas adoptadas por el gobierno, en la mayor parte de los casos no son bien utilizadas ni comprendidas por los servidores públicos y por la población en general. Debido a esta situación es que los diferentes actores y fundamentalmente los responsables de las políticas gubernamentales se ven sumidos en contradicciones que a larga generan problemas en el contexto nacional así como al interior del aparato estatal.

Una definición muy simple de política pública la proporciona Thomas Dye que señala que la política pública es todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer.

Por ello para la generación de políticas se requiere un sistema integral de planificación, organización, ejecución y control que llegue a interrelacionar los elementos de este sistema con el objetivo fundamental de cumplir los objetivos propuestos y alcanzar los resultados propuestos y alcanzar los resultados a través de un eficiente manejo de los recursos del Estado.<sup>4</sup>

### **6.2.2. Control gubernamental en Bolivia.-**

En nuestro país, la aprobación de la Ley No 1178, de control gubernamental de manera sistémica ha establecido sistemas para programar y organizar las actividades entre las que se encuentran la programación de operaciones, la organización administrativa y el presupuesto; en el sistema para ejecutar las actividades programadas se encuentran la administración de personal, la administración de bienes y servicios, la tesorería y crédito público y la contabilidad integrada; finalmente en el sistema para controlar la gestión del

---

<sup>4</sup> Análisis y reflexiones. Ley 1178 – SAFCO. José Baldivia Unzaga. Impresión Punto Com. 2004. La Paz-Bolivia

sector público se encuentra el control gubernamental, integrado por el control interno y el control externo posterior.

En el contexto antes referido la Ley No 1178 en su artículo 3 señala el ámbito de aplicación de esta normativa que refiere a que los sistemas de administración y control se aplicarán en todas las entidades del sector público, sin excepción, entendiéndose por tales: la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios, las Unidades Administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales, el Banco Central de Bolivia las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las Entidades Estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las Universidades y las Municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio. Esta norma se hace extensiva a los otros poderes u órganos del Estado como son el Legislativo y Judicial y actualmente el órgano electoral.

Decíamos que, la Ley No 1178 establece en uno de sus componentes al control gubernamental cuyo objetivo es definido en el artículo 13 de la mencionada ley, como la mejora en la eficiencia de la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad para administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

Este control gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

- a) El sistema de control interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y
- b) El sistema de control externo posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

El sistema de control gubernamental es pues, un conjunto de principios, políticas, normas, procesos y procedimientos establecidos con el propósito de:

- 1) Mejorar la eficiencia y eficacia en la captación y uso de los recursos del Estado;

- 2) Generar información confiable, útil y oportuna para la toma de decisiones;
- 3) Promover que todo servidor público asuma plena responsabilidad de sus actos y que las autoridades o ejecutivos rindan cuenta de los resultados de su gestión; y
- 4) Fortalecer la capacidad administrativa del Estado<sup>5</sup>.

La característica básica de este sistema, es que cuenta con dos Normas Básicas, una de Control Interno y otra de Control Externo, permitiendo detectar con mayor facilidad actos de corrupción que pudieran darse en contra del Estado.

Este sistema, discrepa totalmente con la metodología usada por la Contraloría General antes de la promulgación de la Ley No 1178, que utilizaba el control externo previo como un control anterior a la realización de las acciones, por tanto los interventores de la Contraloría realizaban sus actividades en forma conjunta con los funcionarios públicos, no permitiendo que exista independencia y transparencia en sus dictámenes, lo que calificaba a un interventor como juez y parte del proceso. En la actualidad la modalidad de control previo ha quedado totalmente anulada y sin aplicación al haberse promulgado la Ley No 1178 que contiene al sistema de control gubernamental.

#### **6.2.1. Componentes del control gubernamental.**

El sistema de control gubernamental está constituido por los sistemas de control interno y externo.

El sistema de control interno es un proceso que involucra a todo el personal de una entidad y que se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva. Debe diseñarse con el objeto de proporcionar seguridad razonable del logro de los objetivos institucionales.

El control interno está conformado por cinco elementos que se hallan íntimamente relacionados los que son:

- a) Ambiente de control, que marca el accionar de una entidad y determina el grado en que los principios del control interno imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

---

<sup>5</sup> Compendio didáctico Ley No 1178. Centro Nacional de Capacitación. CENCAP. Contraloría General de la República. 2002.

- b) Análisis de riesgos, donde cada entidad se enfrenta a diversos riesgos externos e internos que pueden afectar la consecución de sus objetivos.
- c) Actividades de control, constituidas por procedimientos específicos que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos. Están orientados esencialmente a la previsión y neutralización de los riesgos.
- d) Información y comunicación, que permite que los agentes deban conocer sus funciones y responsabilidades y cuenten con información oportuna y periódica que deben utilizar. La comunicación es inherente a los sistemas de información estableciendo claramente las funciones y atribuciones de cada funcionario.
- e) Supervisión, donde el control interno debe ser revisado y actualizado periódicamente bajo responsabilidad de la dirección. Corresponde evaluar las actividades de control a través del tiempo, pues hay áreas en continuo desarrollo donde deben reforzarse o cambiar controles que perdieron eficacia o resultaron inaplicables debido a cambios internos o externos que generan nuevos riesgos a enfrentar.

El control externo es un proceso retroalimentador que se nutre de los resultados obtenidos para compararlos con ciertos parámetros o criterios preestablecidos efectuándose con carácter posterior a las operaciones.

El control externo posterior se realiza mediante una auditoría externa, siendo su principal virtud la independencia. Su aplicación es posterior a la ejecución de las acciones, lo que no quiere decir que no pueda practicarse una auditoría en cualquier momento. Una de sus principales características radica en que tiene carácter integral, debido a que no solamente califica la eficiencia, eficacia y aplicabilidad así como el cumplimiento de los Sistemas de Administración y Control y la confiabilidad de los estados financieros, sino que además evalúa los resultados alcanzados en una gestión, complementando los mismos con recomendaciones que permitan cumplir los objetivos trazados en el Plan Operativo Anual (POA).

Mediante los dictámenes emitidos por Auditoría Externa (Control externo posterior), se podrán obtener conclusiones, emitir criterios y recomendaciones que permitan a la entidad estatal llevar a cabo una retroalimentación que coadyuve a implantar las medidas de ajuste sugeridas en las observaciones realizadas por la Auditoría.

En este marco, el control externo posterior tiene como propósitos la credibilidad de la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos y la consecución de los objetivos institucionales.

Para alcanzar los propósitos antes mencionados, califica la eficacia de los sistemas de administración y control interno; opina sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos; dictamina sobre la razonabilidad de los estados financieros; y evalúa los resultados de eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.<sup>6</sup>

### **6.3. Responsabilidad por la función pública.**

El artículo 28 de la Ley No 1178 establece que todo servidor público responderá de los daños emergentes del desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo. A este efecto surgen:

- a) Responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal que se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.
- b) Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.
- c) El término “servidor público” utilizado en la presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.
- d) Los términos “autoridad” y “ejecutivo” se utilizan en la presente Ley como sinónimos y se refiere a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de las que forman parte.

Así pues, la **responsabilidad administrativa** se origina a causa de la acción u omisión del servidor público que da lugar a la contravención del ordenamiento jurídico administrativo así como a las normas que regulan su conducta, lo que determina que todo servidor público cualquiera sea su nivel jerárquico es pasible de responsabilidad administrativa, no dejando de lado a los ex servidores públicos, que también son pasibles de este tipo de

---

<sup>6</sup> Compendio didáctico Ley No 1178. Centro Nacional de Capacitación. CENCAP. Contraloría General de la República. 2002.

responsabilidad. La responsabilidad administrativa será determinada por el Sumariante previo proceso administrativo interno.

Tal como indica el artículo 16 del Decreto Supremo No 23318-A de 3 de noviembre de 1992 de Responsabilidad por la Función Pública, la responsabilidad administrativa prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores como para ex servidores públicos. La Responsabilidad Administrativa se determina a través de un proceso interno, a fin de determinar si el servidor o ex servidor es o no responsable de alguna contravención a las normas legales vigentes en el país. Para este tipo de responsabilidad se tiene prevista como sanciones la multa, la suspensión y/o la destitución.

La **responsabilidad ejecutiva** tiene su origen en el ejercicio de una gestión deficiente, negligente por parte del ejecutivo en el ejercicio de sus funciones o por incumplimiento de las normas legales vigentes que señala que señala la Ley, considerándose por tanto pasibles de responsabilidad ejecutiva, la Dirección Colegiada de la institución si la hubiera, el Máximo Ejecutivo o ambos. No debe dejarse de lado a los ex ejecutivos o ex directores que también son sujetos de esta responsabilidad. La responsabilidad ejecutiva es determinada por el Contralor General del Estado y se fundamenta en uno o más informes de auditoría sujetos al cumplimiento del procedimiento de aclaración.

El artículo 37 del Decreto Supremo No 23318-A señala que la responsabilidad ejecutiva prescribe a los dos años de concluida la gestión del máximo ejecutivo. La responsabilidad ejecutiva se determina a través de la Contraloría General del Estado, que de acuerdo a las normas legales, que es la única institución que tiene facultad para dictaminar este tipo de responsabilidad, pudiendo destituir al ejecutivo sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pudiera presentarse.

La **responsabilidad civil** tiene su origen en una acción u omisión del servidor público como de particulares que sean beneficiados indebidamente con recursos públicos, lo que significa que este tipo de responsabilidad emerge del daño que se cause al Estado valuable en dinero, por tanto, todo servidor o ex servidor público es pasible de esta responsabilidad.

Esta responsabilidad se determina por juez competente y su sanción es el resarcimiento económico. La acción prescribe a los diez años de la última actuación procesal.

El Decreto Supremo No 23318-A determina que la Contraloría General emitirá los informes de auditoría con información fundamentada sobre la forma de autorización del uso indebido

de bienes, servicios y recursos que causaron daño económico al Estado y la identificación del superior jerárquico que la expidió o manifestación expresa de si el daño económico se originó en las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles a ser implantados en la entidad.

Es la Unidad de Auditoría Interna de la institución la que emite un informe preliminar en el cual se determina la existencia de indicios de responsabilidad civil en contra de un servidor público, ex servidor público, personas naturales o jurídicas privadas. Este informe se notifica al sindicato para que asuma defensa presentando sus descargos correspondientes. Para este cometido, el sindicato tiene el plazo de 10 días hábiles, prorrogables otros 10 más, para solicitar la documentación pertinente a la institución que le abrió proceso debiendo ésta entregar la misma. Al cabo de los 20 días, y luego de una revisión exhaustiva de los descargos presentados, la Unidad de Auditoría Interna, enviará a la Contraloría General todo el legajo de la información y documentación presentada por el sindicato. Posteriormente la Contraloría remitirá una nota a la MAE (máxima autoridad ejecutiva), indicando si corresponde o no que la misma inicie la recuperación del daño económico por la vía coactiva. En caso de ser positivo el informe, la institución afectada procederá a iniciar la demanda correspondiente ante juez competente hasta que este dicte sentencia de determinación de responsabilidad civil, con lo cual el Estado dará inicio al proceso de resarcimiento de los daños causados a la institución pública.

Finalmente el servidor o ex servidor público incurre en **responsabilidad penal** cuando su acción u omisión se encuentra tipificada como delito en el Código Penal además de la Ley de Lucha contra la Corrupción “Marcelo Quiroga Santa Cruz” de 31 de marzo de 2010. Los servidores públicos que identifiquen la comisión de un hecho delictivo deberán elaborar con la diligencia y reserva debida un informe haciendo conocer estos hechos a la unidad legal pertinente para que esta remita el mismo al Ministerio Público para el inicio del procesamiento penal del sindicado. La responsabilidad penal es determinada por los Tribunales de Sentencia en todos los delitos de acción pública y los Jueces de Sentencia en todos los delitos de acción privada o pública sancionados con pena no privativa de libertad o con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea de cuatro o menos años.

#### **6.4. Funcionamiento de la Contraloría General del Estado.**

La Ley No 1178 en su artículo 41 señala que la Contraloría General de la República (hoy del Estado) ejercerá el control externo posterior con autonomía operativa, técnica y administrativa.

La Contraloría General es el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental, por tanto ejerce control externo posterior de las entidades que se encuentran comprendidas en el alcance de la Ley No 1178 y sus normas legales conexas.

Para el ejercicio del control externo posterior, la Contraloría General podrá contratar los servicios de firmas o profesionales calificados e independientes u ordenar a las entidades del sector público, la contratación de dichos servicios, señalando los alcances del trabajo, cuando requiera asesoría o auditoría externa especializada o falten los recursos profesionales necesarios para ejecutar los trabajos requeridos.

Todo informe de auditoría interna o externa será enviado a la Contraloría inmediatamente de ser concluido, en la forma y documentación que señale la reglamentación. La Contraloría podrá conocer los programas, las labores y los papeles de trabajo de las auditorías que realicen las entidades públicas y las firmas o profesionales independientes, sin afectar la responsabilidad de los mismos.

La Contraloría podrá examinar en cualquier momento los registros y operaciones realizadas por las entidades sujetas al control gubernamental.

En caso de incumplimiento de los plazos y condiciones para la implantación progresiva de los sistemas en alguna de las entidades, el Contralor General podrá ordenar congelamiento de cuentas bancarias corrientes de la entidad y la suspensión de la entrega de fondos por el Tesoro del Estado o por cualquier organismo financiador.

El artículo 44 de la Ley No 1178 señala que la Contraloría General podrá demandar y actuar en procesos administrativos, coactivos fiscales, civiles y penales relacionados con daños económicos al Estado. Su representación será ejercida por el Contralor General o por quienes representen a la Contraloría en cada capital de departamento, los que tendrán poder para delegar estas facultades.

Es importante hacer notar que los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado y las Unidades de Auditoría Interna del Sector Público, sólo establecen *indicios de responsabilidad* civil, administrativa, penal, los que no causan estado y no son

definitivos, toda vez que estos documentos pueden ser cuestionados ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.<sup>7</sup>

### **6.5. De la Jurisdicción Coactiva Fiscal.**

La Ley No 1178 en su artículo 47 crea la jurisdicción coactiva fiscal para el conocimiento de todas las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos, de los distintos entes de derecho público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31 de la misma ley. Son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza.

Respecto a la responsabilidad civil, el artículo 31 de la Ley Safco señala que se produce la responsabilidad civil cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas causa daño económico al Estado valuable en dinero.

Con la creación de la jurisdicción coactiva fiscal, la Contraloría General deja de tener tuición sobre actos que corresponden a otro poder del Estado, en este caso del poder u órgano judicial, ya que por mandato del artículo 157 numeral 1º de la Ley de Organización Judicial No 1453 de 18 de febrero de 1993 señala que los jueces en materia administrativa, coactiva fiscal y tributaria tendrán competencia para conocer obligaciones con el Estado, el conocimiento y decisión en primera instancia, de las causas contenciosas fiscales que por obligaciones con el Estado, sus instituciones y organismos, entidades descentralizadas, municipalidades y empresas públicas sean promovidas a demanda de estas entidades, en base a la nota de cargo girada por la unidad administrativa correspondiente, acompañadas del informe circunstanciada de auditoría interna y de los contratos que justifiquen la acción.

El procedimiento para la recuperación efectiva de recursos del Estado mediante el cobro coactivo fiscal comienza con el Dictamen de Responsabilidad Civil que es una opinión técnica jurídica emitida por el Contralor General de la República que contiene una relación de los hechos, actos u omisiones que supuestamente causaron daño económico al Estado,

---

<sup>7</sup> Artículos 29, 35, 47 de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales, 21, 39, 40, 42 y 62 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A modificado por el Decreto Supremo N° 26237. Artículos 52 y 53 de la Ley del Código de Procedimiento Penal. Artículo 213 numeral I) de la NCPE.

fundamentación legal, cuantificación del posible daño e identificación del presunto o presuntos responsables.

La Ley del Órgano Judicial, No 025 de 24 de junio de 2010, establece en su disposición transitoria décima que los juzgados y salas en materia administrativa, coactiva, tributaria y fiscal continuarán ejerciendo sus competencias hasta que sean reguladas por Ley como jurisdicción especializada.

Estas disposiciones legales hay que entenderlas en concordancia con lo establecido por el Decreto Ley No 14933 de 29 de septiembre de 1977 que establece el Sistema de Control Fiscal y en su artículo 77 y siguientes desarrolla el proceso coactivo fiscal el cual debía ser establecido en una ley expresa dentro de las treinta primeras sesiones de la próxima legislatura ordinaria. Lamentablemente éste mandato establecido en el artículo 51 de la Ley Safco promulgada en julio de 1990 hasta la fecha no ha sido cumplido.

Respecto al proceso coactivo fiscal inscrito en el decreto Ley antes mencionado, y elevado a la categoría de ley por disposición de la propia Ley Safco en su artículo 51, el mismo en su artículo 77 y siguientes establece:

**1. Principios.-** Señalando como principio rector la investigación de oficio, siendo obligación del juez coactivo impulsar el proceso en sus distintas fases para que los mismos concluyen en los plazos establecidos por ley; constituyendo el procedimiento civil como fuente supletoria de aplicación.

**2. Instrumentos con fuerza coactiva.-** Determinando que los mismos son los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado aprobados por el Contralor General y emergentes de control administrativo financiero que establezcan sumas líquidas y exigibles, constituyendo un proceso de oficio.

Así también los informes de auditoría interna, procesos o sumarios administrativos organizados de acuerdo a régimen interno, igualmente aprobados y que establezcan sumas líquidas y exigibles, constituyendo un proceso de demanda.

El ejecutivo de la entidad y el asesor legal deben iniciar el proceso lo más pronto posible para evitar incurrir en el delito de incumplimiento de deberes establecido en el artículo 154 del Código Penal.

La entidad para iniciar la demanda debe adjuntar a la misma los informes preliminar y complementario, el dictamen de responsabilidad civil, los formularios de entrega del

dictamen, las notificaciones al involucrado o el edicto de prensa y el documento que acredite la personalidad jurídica del representante legal de la entidad.

**3. Excepciones.-** Las excepciones admitidas son la falta de jurisdicción y competencia del juez; falta de personería legítima en el demandante o demandado, litis pendencia, pago, cosa juzgada y compensación; las que deberán ser opuestas juntas dentro del término fatal de 5 días desde la citación legal con la nota de cargo.

El pago debe ser realizado en dólares o bolivianos al tipo de cambio oficial del día del pago.

En cuanto a la prescripción el artículo 40 de la Ley Safco establece que las acciones judiciales y obligaciones emergentes de la responsabilidad civil prescriben en el lapso de 10 años computables a partir del día que se cometió el hecho o de la última actuación procesal.

**4. Nota de cargo.-** Es un requerimiento de pago emitido por el juez que contempla un plazo entre 20 a 30 días para que el demandado presente sus justificativos o descargos. La nota de cargo permite la adopción de medidas precautorias como arraigo, anotación preventiva, retención de fondos bancarios. Cumplido el plazo, el juez coactivo dictará Resolución Administrativa manteniendo el cargo, reduciendo o dejando sin efecto el mismo.

**5. Pliego de cargo.-** El pliego de cargo es un documento legal que se constituye en una conminatoria de pago, éste se equipara a una sentencia donde se dispone que el demandado es responsable civilmente y que debe resarcir el daño ocasionado al Estado. La autoridad jurisdiccional para emitir este documento es el Juez Coactivo Fiscal,<sup>8</sup> otorgándole término improrrogable de 5 días para que pague la obligación<sup>9</sup>.

A falta de la presentación de los justificativos por parte del demandado, en el plazo establecido en la nota de cargo, el juez coactivo emitirá Pliego de cargo. En el plazo de 5 días antes mencionados, el demandado podrá hacer ofertas de pago empozando no menos del 50% de la suma determinada. Los juicios coactivos devengarán el interés penal de 3% anual en todos los casos, retro trayéndose la liquidación de intereses a la fecha de la nota de cargo.

---

<sup>8</sup> Artículos 47 de la Ley N° 1178, 17 de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, elevado a rango de ley por el artículo 52 de la Ley N° 1178.

<sup>9</sup> La Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales, No 1602 de 15 de diciembre de 1994 deroga el apremio establecido para el cumplimiento de la obligación producto del pliego de cargo.

**6. De la obligación.-** La obligación a la que se encuentra reatado el involucrado en la responsabilidad civil, se considera personal, por lo que no afecta la comunidad de gananciales, patrimonio conjunto obtenido por los esposos durante la vigencia del matrimonio, por lo que el involucrado pagará la deuda con sus bienes personales o sino alcanzaren para cubrir la obligación, se le descontará el 20% de su sueldo en forma mensual. Sin embargo si el involucrado fallece la obligación se transmitirá a sus herederos si es que estos no aceptan previamente la herencia con beneficio de inventario.

Es preciso señalar que la Ley, de abolición de prisión por deudas, No 1602 de diciembre de 1994, ha derogado el apremio corporal y la consiguiente prisión cuando el obligado no tiene bienes para cubrir su obligación, no pudiendo el Estado recuperar dicho monto.

El resarcimiento del daño económico antes o después de la ejecutoria del pliego de cargo o sentencia, no libera ni excluye al servidor público o ex servidor público de la responsabilidad administrativa, ejecutiva o penal, si existiera.

La responsabilidad civil es determinada por el Juez Administrativo Coactivo Fiscal, cuando el informe de auditoría se constituya en un documento con fuerza coactiva fiscal y el Juez en Materia Civil cuando es imposible cuantificar el daño.

**7. Recursos.-** El proceso coactivo fiscal se realiza en primera instancia ante Juzgado en materia administrativa y coactiva fiscal del departamento, la apelación es conocida por la Sala Social y Administrativa de la Corte Superior de Justicia del distrito y finalmente el recurso de casación es resuelto por la Corte Suprema de Justicia en su Sala Social y Administrativa.

**8. Casos más frecuentes.-** Algunos de los casos más frecuentes que generan responsabilidad civil son los siguientes:

- Uso indebido de fondos: el artículo 25 del reglamento de la Ley Financial, aprobado por Decreto Supremo No 21364 de 13 de agosto de 1986, establece que serán considerados como uso indebido de fondos y por tanto, no reconocidos como obligaciones del Estado, los pagos a clínicas y médicos particulares, atenciones odontológicas, obsequios, premios, gastos de prensa por saluciones, homenajes, padrinazgos, agasajos, festejos, ayudas económicas, subsidios, subvenciones, donaciones de cualquier naturaleza, concesión de préstamos y anticipos de sueldos al personal, gastos

extrapresupuestarios y otros utilizados indebidamente, debiendo la Contraloría General proceder a su recuperación por la vía coactiva.

- Falta de rendición de cuentas e informe de viaje: El artículo 26 del D.S. 21364 establece que los funcionarios declarados en comisión de servicio al interior de la República, deben presentar informe escrito a la autoridad superior competente en el plazo máximo de 5 días, de haber retornado al lugar de sus funciones, caso contrario, estos desembolsos serán considerados como gastos particulares y deducidos de los haberes de los consignados en el mes siguiente. A falta de rendición de gastos del funcionario comisionado, los mismos se reputan como particulares, debiendo el responsable de la unidad administrativa proceder directamente a la retención o descuento del monto del sueldo del mes siguiente con lo que estaría recuperando dichos fondos públicos.

- Multas por incumplimiento de contrato: Cuando el proveedor o contratista incumple el contrato suscrito con la entidad pública, por ejemplo, debido a un retraso en la entrega del bien, servicio u obra, se encuentra sujeto al pago de una multa por cada día de retraso, en compensación al daño o perjuicio que ocasiona a la entidad. En este caso, el ejecutivo principal y los servidores públicos que correspondan deberán hacer efectivas las retenciones y cobros de las multas establecidos en el contrato.

- Contratación de personal al margen de lo dispuesto por normas vigentes: El artículo 13, párrafo III, inciso e), numeral 4 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal; así como el artículo 26 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, No 2027, establecen que las máximas autoridades ejecutivas de las entidades públicas que recluten, incorporen o contraten personal y dispongan su remuneración, vulnerando los procesos que comprenden la dotación de personal y la normativa prevista en ambas normas y disposiciones reglamentarias, podrán ser sujetos de responsabilidad civil con cargos de daño económico al Estado, sin perjuicio de otras responsabilidades previstas por la Ley No 1178<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Responsabilidades en la Ley No 1178 (SAFCO). Celin Saavedra Bejarano. Editorial Omeba. 2da edición. Cochabamba-Bolivia. 2006.

## **7.- PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA. MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO COACTIVO FISCAL**

### **7.1. Fundamentos.-**

Desde su implantación, la Jurisdicción Coactiva es un mecanismo que el mismo Estado establece para recuperar el monto de las obligaciones a su favor por concepto de responsabilidad civil generada por ex funcionarios públicos o por particulares que han tenido relaciones contractuales con el Estado.

El procedimiento establecido tiene un componente administrativo a cargo de la Contraloría General que tiene a su cargo la elaboración, en base a los informes de auditoría de las instituciones estatales, de un dictamen de responsabilidad civil que establece la suma económica que el Estado debe recuperar. El segundo componente es el judicial ya que se ha establecido la jurisdicción coactiva fiscal, dependiente del órgano judicial, como la encargada de sustanciar el proceso que concluirá con sentencia que determinará el monto y la forma de pago así como las medidas precautorias que garanticen el cumplimiento de la obligación.

Sin embargo, a la fecha se puede observar que el procedimiento antes descrito no es eficaz y eficiente en todos los casos ya que se puede proseguir con todo el procedimiento antes descrito en casos desde un boliviano de responsabilidad civil hasta sumas mayores, es decir que el Estado no discrimina ni establece mecanismos diferenciados para la recuperación económica, dependiendo del monto, y que redundan en gastos estatales superiores a los que se pretende recuperar incurriendo en déficit económico en contra del Estado.

Por ello, el presente trabajo busca establecer escenarios alternativos para que el Estado establezca mecanismos más expeditos y eficientes en la recuperación de las sumas adeudadas al Estado por concepto de responsabilidad civil por parte de servidores públicos y particulares garantizando el debido proceso constitucional y la presencia de nuevas instituciones creadas por la Constitución Política del Estado de 2009 como es el caso de la Procuraduría General del Estado.

### **7.2. Desarrollo de la propuesta.-**

Se propone, en el marco de la futura ley de jurisdicción especializada coactiva fiscal, un nuevo procedimiento para la recuperación de montos económicos por concepto de responsabilidad civil de parte de servidores públicos o particulares bajo los siguientes aspectos:

- a) En cumplimiento del artículo 213 parágrafo I de la Constitución Política, la Contraloría General del Estado continuará cumpliendo la función de emitir el dictamen de responsabilidad civil correspondiente.
- b) En aplicación de las disposiciones establecidas en los artículos 229 y siguientes de la Constitución Política del Estado, la Procuraduría General del Estado intervendrá de oficio, conjuntamente la institución pública afectada, en todos los procesos coactivo fiscales.
- c) En aplicación de la disposición transitoria décima de la Ley del Órgano Judicial, No 025 de 24 de junio de 2010 que establece la emisión de una ley de jurisdicción especializada, se crean los juzgados coactivos fiscales de mínima cuantía que tendrán a su cargo el conocimiento de causas de responsabilidad civil sobre sumas que oscilen entre 1 a 40.000 bolivianos o su equivalente en dólares al momento de la interposición de la demanda.
- d) Respecto al procedimiento a emplearse se establece que:  
Mediante la ley especializada de la jurisdicción coactiva fiscal se crean los criterios de oportunidad, aplicables a causas de mínima cuantía establecidas entre 1 a 40.000 bolivianos o su equivalente en dólares al momento de la interposición de la demanda.  
La Procuraduría General en su demanda, conjunta con la entidad afectada, solicitará al juez coactivo la aplicación de criterios de oportunidad para el demandado, los cuales son:
- Pago en cuotas razonables, sin interés, de bajos montos a ser establecidas por el juez.
  - Arrepentimiento eficaz que permita que el demandado, reconociendo la obligación con el Estado, se acoja a este criterio y cancele su obligación total con un descuento de 20% del total de la obligación imputada.
  - Prestación de trabajo comunitario en instituciones del Estado por un tiempo determinado que no será mayor a 6 meses con el objeto de compensar el daño económico causado.
- e) El juez coactivo de mínima cuantía al momento de recibir la demanda, que incluye la solicitud de la Procuraduría de la aplicación de criterios de oportunidad, analizados los antecedentes, emitirá la respectiva nota de cargo para que el demandado presente sus descargos, rechace la nota o su defecto se allane a la aplicación de un criterio de oportunidad, todo en el plazo de 20 días.
- f) Cumplidos los 20 días, el juez convocará a una audiencia pública en la que emitirá resolución de acuerdo a los antecedentes del proceso buscando siempre una solución

efectiva y rápida a la controversia en especial con la aplicación de los criterios de oportunidad.

g) Emitida la resolución por parte del juez coactivo de mínima cuantía, la misma será remitida en el plazo máximo de 5 días previa expresión de agravios de las partes en calidad de Recurso de apelación en el efecto suspensivo ante la Sala Social Administrativa de la Corte Superior de Justicia, que deberá resolver en el plazo de 40 días sin ulterior recurso desestimándose el recurso de Casación ante la Corte Suprema de Justicia.

h) Ejecutoriada la Resolución, la Procuraduría General del Estado tendrá a su cargo el seguimiento y control del cumplimiento de los criterios de oportunidad impuestos por el juez coactivo de mínima cuantía, debiendo informar periódicamente al juzgador sobre el estado de los mismos. En cuanto se evidenciará incumplimiento de las condiciones por parte del obligado, la Procuraduría General interpondrá un incidente de falta de cumplimiento ante el mismo juez que tuvo a su cargo la resolución de la causa para que compulse al obligado a cumplir las condiciones establecidas. El obligado será notificado con el incidente debiendo responder en el plazo perentorio de 3 días; con o sin la respuesta el juez determinará mediante resolución medidas coercitivas tales como congelamiento de cuentas en instituciones bancarias, así como comunicación a entidades bancarias para la prohibición de tramitar préstamos bancarios o la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas en el aparato estatal. Esta resolución del incidente podrá ser apelada en el efecto suspensivo ante el Juzgado Coactivo de Primera Instancia sin ulterior recurso.

i) En cuanto a los demás procesos coactivos fiscales cuyos montos sean superiores a los 40.000 Bolivianos estos se tramitarán ante los jueces coactivos fiscales de primera instancia debiendo la Procuraduría General del Estado intervenir de oficio durante toda la tramitación de la causa conjuntamente la institución estatal afectada.

## **8.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Tomando en cuenta que el proceso coactivo fiscal tiene como fin principal la recuperación de recursos económicos del Estado, indebidamente apropiados por servidores o ex

servidores públicos, así como personas naturales o jurídicas privadas que contratan con el Estado, se establecen las siguientes conclusiones:

**1º** Este proceso, sustanciado en la vía jurisdiccional por disposición del Art. 47 de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales que dispone la creación de la Jurisdicción Coactiva Fiscal, ocasiona en su generalidad la erogación de recursos económicos que en muchos casos, alcanza a montos superiores de los que se pretende recuperar por lo que se propone la creación de un procedimiento ágil y eficiente en causas llamadas menores por los montos económicos en juego.

**2º** Tomando en cuenta la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado es importante incorporar al proceso coactivo fiscal a la Procuraduría General del Estado, la cual tiene entre sus atribuciones, tal como señala el artículo 231 de la Carta Magna, la de defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Estado, asumiendo su representación jurídica e interviniendo como sujeto procesal de pleno derecho en todas las acciones judiciales y administrativas, en el marco de la Constitución y la ley; por ello, se incorpora a dicha institución en la presentación de la demanda y en todos los actuados del proceso, conjuntamente la institución estatal afectada.

**3º** Con el objetivo de garantizar el debido proceso constitucional a todas las personas sometidas a proceso por responsabilidad civil se establece que sea una autoridad jurisdiccional la que tenga a cargo la resolución de causas de mínima cuantía económica.

**4º** Con el objetivo de que el Estado pueda recuperar de manera efectiva los recursos económicos comprometidos por responsabilidad civil se crea la jurisdicción coactiva fiscal de mínima cuantía la que va acompañada de un procedimiento ágil y efectivo a cargo de un juez coactivo fiscal de mínima cuantía, mediante la creación de mecanismos que garanticen medianamente al Estado así como también al obligado reales posibilidades de resolver el conflicto. Para ello se establecen criterios de oportunidad creativos y flexibles tales como el pago en cuotas sin interés para facilitar el pago de obligados con dificultades económicas, así también se establece el arrepentimiento eficaz como figura que incentiva el pago total de la obligación mediante el descuento de un porcentaje razonable, sin olvidar que en el caso de que existan obligados sin fuentes de trabajo o sin patrimonio de respaldo para el cumplimiento de la obligación la misma puede ser cubierta mediante trabajo comunitario a favor del Estado por un determinado tiempo.

**5º** Se garantiza el cumplimiento de la obligación mediante el seguimiento adecuado de los criterios de oportunidad a cargo de la Procuraduría General institución que coadyuvará

con dicho fin con el juez coactivo de mínima cuantía; para lo cual también se establecen medidas coercitivas para dicho cumplimiento tales como la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, la comunicación a entidades bancarias solicitando la prohibición de emisión de préstamos bancarios o aperturas de cuentas a favor de los obligados y la orden de retención del 20% del total del salario sea en institución pública o privada, así como la prohibición de participar en licitaciones convocadas por el Estado por un lapso de 5 años.

**6º** El procedimiento se agiliza con el establecimiento de recurso de apelación en el efecto suspensivo ante la Corte Superior de Justicia eliminando el recurso de casación que en este caso es dilatorio ya que la segunda instancia de revisión, establecida en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, ya se garantiza.

## **9.- BIBLIOGRAFÍA:**

1. Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. Febrero de 2009.
2. Convención Interamericana contra la Corrupción.

3. Ley del Sistema de Administración Fiscal y Control Gubernamental (SAFCO), No 1178 de 20 de julio de 1990.
4. Decreto Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal, No 14933 de 29 de septiembre de 1977 elevado a rango de ley por el artículo 52 de la Ley No 1178.
5. La Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales No 1602 de 15 de diciembre de 1994.
6. Decreto Supremo N° 23318-A de modificado por el Decreto Supremo N° 26237, de la Responsabilidad por la Función Pública.
7. Compendio didáctico Ley No 1178. Centro Nacional de Capacitación. CENCAP. Contraloría General de la República. 2002.
8. Análisis y reflexiones. Ley 1178 – SAFCO. José Baldivia Unzaga. Impresión Punto Com. 2004. La Paz- Bolivia.
9. Responsabilidades en la Ley No 1178 (Safco). Celin Saavedra Bejarano. Editorial Omeba. 2da edición. Cochabamba-Bolivia. 2006.
10. La necesidad de un nuevo procedimiento coactivo fiscal en Bolivia. Ludgi Marcia Morales Soruco. La Paz – Bolivia. 2001. UASB.
11. Defensa de intereses del Estado a través de la procuraduría general de la república. Alda Nikita Blanco Reyes. La Paz – Bolivia. 2001. UASB.
12. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Manuel Ossorio, Editorial Heliasta, Buenos Aires – República Argentina 1981.
13. Fuente: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com), Constitución Política del Estado 1938.
14. Fuente: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com), Codificación del Derecho Civil Boliviano. Quisbert, Ermo. La Paz-Bolivia. 2010
15. Fuente: [www.constituyentesoberana.org/info.com](http://www.constituyentesoberana.org/info.com)

16. Fuente: [www.redalyc.uaemex.mx.com](http://www.redalyc.uaemex.mx.com), Apuntes sobre la constitución política del Estado Boliviano. Araucaria Fernández Martinet, Ivanna; Vol. 8, Núm. 015, primer semestre, 2006, Universidad de Sevilla, España
17. Fuente:  
[www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/agenda\\_analisis/temas/otros18](http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/agenda_analisis/temas/otros18)
18. Fuente: [www.constituyente.bo/nuevositio/preguntas/index.htm](http://www.constituyente.bo/nuevositio/preguntas/index.htm)
- 19: Fuente:  
[www.lapatriaenlinea.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4855&Itemid](http://www.lapatriaenlinea.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4855&Itemid)

## 10.- ANEXOS:

### RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

Derecho Constitucional: comprende las normas que regulan la estructura u organización jurídico – política del Estado. Las normas del derecho administrativo tratan de la actividad que se desarrolla dentro de los órganos del Estado.

Derecho Privado: en general y con el derecho civil en particular. La responsabilidad, el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, el abuso del derecho la interdicción de la mala praxis, el principio de la seguridad jurídica y de la confianza debida, la lesión, etc. Son conceptos de lógica jurídica.

Derecho Penal: se relaciona con el concepto de sanción se aplica en lo interno como disciplina que son sanciones del superior jerárquico al inferior por faltas disciplinarias.

Derecho Tributario, regula la actividad económica del Estado referente a la recaudación, gestión y disposición de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de la misión de éste.

Derecho Procesal, rama del derecho que se ocupa de las formalidades que deben cumplirse en todo proceso.

Derecho Civil, existen instituciones del derecho civil que son aplicables al procedimiento administrativo.

Derecho Comercial, las sociedades del Estado responden al concepto de sociedad comercial .

Derecho Ambiental, establece el ámbito de regulación disperso y asistemático encontrándose parte de él dentro del derecho constitucional y administrativo, interno e internacional.

Derecho internacional, existe un creciente régimen jurídico internacional en efecto e importancia.

### **ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE CPE PRINCIPIOS, VALORES Y FINES DEL ESTADO (ARTÍCULOS 8 AL 10)**

16 de Diciembre de 2008, 07:22

Martes, 16 de diciembre.- Tal como están formulados en el Artículo 8 del Proyecto de Constitución Política (PCP), los principios ético-morales del Estado no guardan un criterio de coherencia. Por una parte, son utilizados como normas de acción necesarias para la realización de un valor, como es el caso del “no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón”. Por otra parte, los principios son planteados como fines éticos permanentes que hay que preferir o buscar: “vivir bien”, “vida armoniosa”, “vida buena”, “tierra sin mal” y “camino o vida noble”. ¿Normas de acción o fines éticos? En la medida en que son ambos y no guardan relación entre sí, esos principios no son una orientación adecuada para la acción pública.

En el mismo artículo 8, el PCP plantea 18 valores que sirven para “vivir bien”. Sin embargo, resulta paradójico que ni siquiera se mencione el valor del “pluralismo”. El PCP no plantea a éste como un valor político fundamental, siendo que todas las democracias “reales” lo reconocen como tal. Y resulta extraño, dado que a lo largo de todo el PCP se habla de construir un Estado Plurinacional. Este aspecto es un vacío muy grande y muestra la falta de coherencia en las bases filosófico-políticas del texto constitucional.

Otro aspecto que cabe resaltar, es la utilización del pensamiento aristotélico del “vivir bien”. Se presenta como si formara parte de la cultura indígena originario-campesina (suma qamaña) cuando en realidad no lo es. Basta leer la Ética de Aristóteles (filósofo clave del pensamiento político occidental), para encontrar el desarrollo de la idea de que los seres humanos, a diferencia de los animales no sólo viven, sino que se asocian políticamente para “vivir bien”.

En el Artículo 9 se detallan los fines y funciones esenciales del Estado. Sin embargo, algunos de los fines planteados en realidad son medios. Por ejemplo, cuando se dice que hay que “Garantizar el

acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo”, o cuando hay que “Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización...”.

En cuanto a los fines planteados, en ningún momento aparece la libertad como fin valioso que hay que preservar y garantizar. La libertad es condición indispensable que el Estado debe garantizar para el desarrollo de los ciudadanos en tanto seres humanos. Hoy en día la libertad es la condición básica del desarrollo humano y el bienestar de la sociedad. Los derechos fundamentales, que serán desarrollados en los siguientes capítulos del PCP, constituyen una muestra clara de la expansión de la noción de libertad entre las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades. No colocar la libertad como un valor digno de ser garantizado constituye una tremenda omisión en los fines del Estado.

Finalmente, el Artículo 10 señala que “Bolivia es un Estado pacifista”, pero en ningún momento se menciona su vocación democrática que permite justamente promover la cultura de la paz y los derechos humanos, no sólo en el mundo sino en el interior del Estado. El Diario

### **Descentralización**

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su

patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

1. Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.
2. Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.).
3. Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

#### Desconcentración

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma".

La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

#### Descentralización y Desconcentración

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

#### Fichas Bibliográficas

1. Fraga, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.
2. Vallina Velarde, Juan Luis de la. "La desconcentración administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.
3. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 19ª ed., Madrid, 1970.
4. Diccionario Jurídico Mexicano, 4 vols., 9ª ed., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa, México, 1996.

Autor: Pablo Fernández de Castro

## 2. Que es la administración pública y que significa reformarla

Primero es necesario definir lo que se quiere reformar. Es decir, debemos definir a la Administración Pública: "es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones". Este concepto de administración pública nos muestra lo diverso que es esta "organización", en el sentido de que incluye en su seno diferentes espacios y especialistas que se ocupan específicamente de una tarea, y que su interdependencia hace muy difícil establecer que se debe reformar y que no, y por ende realizar una reforma administrativa no es tarea de unos pocos, sino que abarca a todo el conjunto de ella y también a la sociedad como destino final de los "output" que ella produce.

No solo en la administración pública hay instituciones. Hay algo dentro de ella que las mueve. Ese motor son las personas, mejor dicho los "funcionarios" que en su conjunto conforman la burocracia, y es esta burocracia la que se desenvuelve, cumpliendo su función impulsada por valores, patrones de conducta, emociones, sentimientos, intereses, etc. En cuanto a la reforma administrativa, podemos decir que es un proceso de transformación del aparato burocrático del Estado en sentido pleno, un fenómeno, que como dice Groisman, muchos lo definen de manera macro, y no precisamente esas definiciones fueron las que más resultados trajeron, y por lo tanto, debemos utilizar otras perspectivas. En referencia a esto podemos, entonces, separar lo que podrían ser:

- Reformas MACRO: se caracterizan por ser globales, de toda la estructura, además de ser inmediatas; "proyectos generales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública", o
- Reformas MICRO: aquellas realizadas por sectores, desde abajo, en forma gradual; "procesos de transformación, reformas parciales, y los cambios graduales que van modificando las

organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la Administración Pública".

Además, debemos plantear la separación entre lo que es una Reforma Administrativa propiamente dicha, de lo que es una Reforma del Estado, ya que esta última es una modificación que reúne a todos los sectores y todos los espectros desde donde puede y debe observarse el Estado (la cual necesariamente e inevitablemente incluye reformas administrativas), y la cual, según plantea Oszlak, traen aparejados los siguientes fenómenos:

- transformación del papel del Estado
- reestructuración y reducción de su aparato institucional
- recorte en la dotación de su persona

Se puede decir, según lo plantea este autor, que existen reformas:

- Hacia Afuera o de PRIMERA GENERACIÓN: "predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero".
- Hacia Adentro o de SEGUNDA GENERACIÓN: "las transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural".

Aquí vimos el carácter dual de la reforma administrativa: el de carácter institucional y el de carácter humano en relación con los agentes que actúan dentro de la misma. A este último punto le vamos a llamar reforma gerencial. Todo nuestro trabajo se centrará en analizar este fenómeno dentro de estas dos distinciones.

### **3. Aspectos sobre los dos grandes tipos de reformas: la institucional y la gerencial.**

Tras haber separado a la reforma administrativa en sus dos caras más visibles, la que compete a cambios de índole administrativo e institucional, y la que refiere a cambio de índole gerencial-valorativo, analizaremos estas dos facetas a partir de las categorías enunciadas en la introducción: según el tipo, el tiempo y el alcance.

- a. Como cambio institucional discontinuo o continuo
- b. Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva de los poderes del Estado. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una Administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la Administración, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las "racionalidades técnicas y económicas" que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno. La reforma como cambio discontinuo refiere a cambios en la estructura de la administración, pero que no obedecen a un proyecto de reforma administrativa, entendido como reforma en todos sus ámbitos y sectores. Cuando hablamos de la interdependencia entre los diferentes subsistemas, si consideramos a la administración pública desde el "estructural – funcionalismo", utilizamos esa categoría para distinguir lo que es continuo de lo que no lo es, y poner como diferencia fundamental lo que de alguna forma tiene rasgos de "proyección futura", o sea evidencia matices de proceso y de continuidad y complemento entre la reforma que se hace y la que viene. Es una concatenación de reformas que en su conjunto hacen al proceso de reforma en sí.

Como dice Ariznabarreta cuando analiza la relación reforma - estado: "Son cambios de adaptación espontánea, resultado del conservadurismo dinámico. El estado [y en su seno la administración], como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico". También dice con respecto a la dicotomía continuo / discontinuo: "Sólo el fracaso de estas estrategias permite abrir la ventana de las reformas, cuya nota definitoria es la discontinuidad". Aquí nos damos cuenta y comprobamos lo que dijimos anteriormente, cuando hablamos de la concatenación. En este caso es el fracaso lo que lleva a realizar reformas más profundas. Lo

que era objeto de reforma necesitaba una ofensiva mayor para lograr el cambio, y que como destino natural, la única solución es una reforma como "proceso" y no como "adaptación espontánea".

El fracaso de las políticas adoptadas no es la única causa de la frustración de la intención de reformar. Hay otras causas que no son técnicas, y se ubican en otros espacios y se desarrollan con códigos diferentes: el consenso. Este es el que en última instancia da el "ok" para viabilizar o no la reforma, como resultado de una negociación, y también el que establece si la reforma es o no adecuada. Como cambio continuo la reforma obedece a cambios en su identidad y en aspectos lo suficientemente profundos para lograr una alteración marcada de la administración pública; y no una mera adaptación periférica o espontánea de sus componentes. Aquí vemos que el cambio continuo está íntimamente relacionado con las reformas centrales, y el cambio discontinuo, con las reformas periféricas. Pero eso no ocurre siempre. Las exigencias de un momento determinado, como puede ser una etapa de crisis, como fue la nuestra, en donde la reforma del estado y por contener en su seno la reforma en la administración, se realizó con plazos cortos, ya que el momento obligó a hacer cambios profundos.

c. Como cambio institucional central o periférico

Estos tipos de cambios no están solamente condicionados por la exigencia de un programa de reforma administrativa, en el sentido de que un cambio continuo deviene en reformas centrales, o que un cambio discontinuo se manifiesta en reformas periféricas o como dice Ariznabarreta, "cambios de adaptación espontánea". Sino que las exigencias para la realización de cambios institucionales son una iniciativa para atacar al sistema en sí y reformarlo en todo o en alguna de sus partes, logrando así variaciones sustanciales o cambios de base que determinan e instruyen según su contenido a los funcionarios y por ende al sector dinámico del mismo. Debe haber ciertos criterios o consideraciones para realizar este tipo de reforma. Todo esto depende de que se quiere reforma o que perfil de administración queremos: austera, eficiente, comprometido, etc. Se puede decir, según lo plantea Oszlak, que existen reformas:

- Hacia Afuera o de PRIMERA GENERACIÓN: "predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero".
- Hacia Adentro o de SEGUNDA GENERACIÓN: "las transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural".

Aquí vemos como según Oszlak, existe una especie de jerarquía de criterios, gradual, para la realización de la reforma. Primero consideraciones para utilizar sus mismas palabras de tipo jurídico y financiero. Es aquí donde se proyecta una reforma según el marco normativo y los recursos económicos con los que se posee, o se quieren recuperar. En cambio las de segunda generación son reformas hacia adentro, se hacen o planifican cambios más sustanciales y profundos que llevan en su seno la idea de transformación, como cambios con caracteres muy trascendentes y grados de profundidad aun mayores. Lograr cambios centrales de índole institucionales no es una tarea fácil, sino que hay que tener en cuenta y también mucha prudencia ya que alteraciones de este tipo, no tienen repercusiones solamente en el ámbito de las instituciones y las jerarquías, sino que afectan y hasta pueden desconcertar al desenvolvimiento de los administradores poniendo en riegos metas propuestas y en vez de mejorar las instituciones y su función, puede aparejar cambios no estipulados que perjudiquen en vez de contribuir. Este tipo de cambios pueden, citando nuevamente a Ariznabarreta "hacer lo eficientemente lo incorrecto". Por eso a mi juicio es más fácil realizar reformas periféricas, ya que demandan menos tiempo porque generalmente son pensadas no como una reforma en el sentido pleno de la palabra, más bien como adaptaciones espontáneas, retomando lo anteriormente dicho, o como un reacomodamiento dentro del sistema. Es como pensar a la modernización de la administración pública como una autopoiesis: " como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional".

- a. Como cambios gerenciales discontinuos o continuos
- b. Aquí entran en consideración cuestiones que repercuten sobre el perfil de la administración en su sentido dinámico (burócratas) y no estático / estructural, esto es en las formas de gestión, que adopta la burocracia estableciendo una jerarquía de valores y objetivos a cumplir. Son reformas de carácter cultural, moral, asimilación de nuevos valores o pautas que pueden ser como dijimos antes, de nuevas modas que trascienden en la cultura administrativa; también a raíz de nuevas relaciones sociales y también nuevas formas de comportamiento que afectan a lo humano, etc.; que le dan cierto perfil y que influyen en el individuo en su relación con su entorno, con su medio y por supuesto con la sociedad, alterando o no su personalidad y forma de trabajo. Entonces, medir la velocidad de estos fenómenos a través de la categoría de proceso es muy engorroso, debido a que, como mencione anteriormente, puede que sea una cuestión de modas, globalizadas o no, que aparecen y que no están arraigadas lo suficiente en la cultura administrativa y que no denotan matices de proyección que me permitan caracterizarlo como proceso y por ende de continuo, que sin duda necesita la sucesión ordenada y fáctica de hechos sucesivos y coordinados (en un programa y/o estrategia).
- c. Como cambios gerenciales centrales o periféricos

Este punto se vincula con el anterior. Digo esto porque para establecer lo que es una reforma central y lo que es una reforma periférica en aspectos dinámicos como son el comportamiento dentro de la gestión, hay que analizar y clarificar que es una moda y que no. Puede haber modas que tienen como proyecto reformar toda la administración y modas que quieren hacer una especie de "lifting" o "rejuvenecimiento" de la administración eliminando impurezas y limpiar espacios. En este último caso sería periférico porque la reforma no tiene como prioridad reformas en el núcleo o matriz de comportamiento de la gestión. Por todo esto las reformas gerenciales cuando son profundas, o sea centrales, evidencia diferencias marcadas con respecto al modelo anterior. Lo central es comprender el alcance de estos tipos de reformas que podríamos llamar de valorativas, haciendo alusión a cambio en la jerarquía de valores que preceden y determinan los actos del agente.

### 13. Referéndum de 11 de enero de 1931: (Junta Militar)

El cambio de gobierno de hecho el 25 de junio de 1930, coloca en el mando del país una Junta Militar que dijo asumir "neutralidad política", para garantizar la libre emisión del voto, para las innovaciones de la constitución tendientes a restringir las facultades excesivas del Poder Ejecutivo, afirmar las garantías democráticas y corregir las "pervertidas prácticas políticas". Las reformas sometidas a la consideración de los electores por medio del "referéndum popular" (medida inusitada hasta entonces), fueron nueve, entre las más importantes figuran:

- Legislación del habeas hábeas, con la definición que actualmente tiene en el artículo 18.
- Se inserta una nueva sección denominada "Del régimen económico y social", estableciéndose el Consejo de Economía Nacional, encargada de dictaminar en los contratos, empréstitos, concesiones y otros actos de la República.
- Se aprueba la autonomía universitaria.
- Define el período constitucional del Presidente y Vicepresidente de la República en cuatro años, irrelegibles inmediatamente.
- Se incorpora a la Carta Magna la Contraloría General de la República; se introduce la declaración de la descentralización administrativa.

Quizás este es el primer evento legislativo, en el que se permitió la participación ciudadana, y que hoy podría constituirse en un precedente que facilite la convocatoria a la "Asamblea Constituyente".