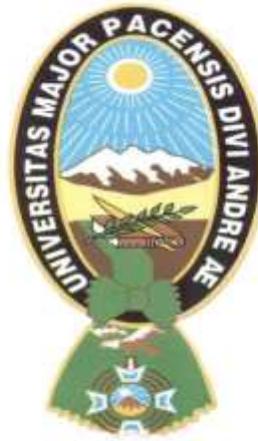


UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
CARRERA DE DERECHO

“Plan excepcional de titulación de antiguos estudiantes no graduados”



MONOGRAFIA

**PROPUESTA DE LEY DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
COMO ESTRATEGIA PREVENTIVA Y DE LUCHA CONTRA
EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS**

POSTULANTE: Franklin Gutiérrez Limachi
TUTOR: Dr. Constantino Escobar Alcon

LA PAZ – BOLIVIA

2011

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	PÁGINA
1.1	Definición del problema.....	1
1.2	Formulación del problema.....	2
1.3	Justificación de la investigación.....	2
1.4	Objetivos de la investigación	
1.4.1	Objetivo General.....	3
1.4.2	Objetivos específicos.....	3
1.5	Alcance	
1.5.1	Alcance Geográfico.....	4
1.5.2	Alcance Temático.....	4
1.5.3	Alcance temporal.....	5

CAPITULO II MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO CONCEPTUAL

2.1.1	Derecho Administrativo.....	6
2.1.2	Concepto de Derecho Administrativo.....	6
2.1.3	Fuentes del Derecho Administrativo.....	8
2.1.3.1	La ley.....	8
2.1.3.1.1	Etimología y definiciones.....	8
2.1.3.1.2	Tipos de ley.....	10
2.1.3.1.3	Características de una Ley.....	10
2.1.3.1.4	Procedimiento legislativo (formación de la ley).....	11
2.1.3.1.5	Jerarquía normativa y reforma de la constitución.....	13
2.1.3.2	Costumbre.....	14
2.1.3.3	Jurisprudencia.....	14
2.1.3.4	Doctrina.....	14

2.1.4	Administración Pública.....	15
2.1.4.1	Concepto y evolución.....	15
2.1.4.2	Función Pública.....	16
2.1.4.2.1	Concepto.....	16
2.1.4.2.2	Servidor Público.....	16
2.1.4.2.3	Clasificación de los servidores públicos.....	17
2.1.5	Corrupción	18
2.1.5.1	Definición de corrupción aplicada al sector público	18
2.1.5.2	Causas de la corrupción	20
2.1.5.3	Clasificación de la corrupción	21
2.1.6	Fraude.....	24
2.1.6.1	Definición.....	24
2.1.7	Evolución del concepto de control interno.....	26
2.1.7.1	Comisión Treadway.....	27
2.1.7.2	Definición del C.O.S.O.	28
2.1.7.2.1	Componentes del control interno	29

2.2 MARCO JURIDICO

2.2.1	Constitución Política del Estado.....	31
2.2.2.	Plan Nacional de Desarrollo.....	33
2.2.3.	Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.....	34
2.2.4	Convención Interamericana Contra La Corrupción.....	36
2.2.5	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	37
2.2.6	Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas.....	38
2.2.7.	Delitos contra la administración pública.....	40
2.2.7.1	Concepto de función pública.....	41
2.2.7.2	Delitos cometidos por funcionarios públicos.....	41
2.2.8	Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental.....	62
2.2.8.1	Sistema de control interno.....	63

2.2.8.1.1	Control interno previo.....	63
2.2.8.1.2	Control interno posterior.....	63
2.2.8.2	Sistema de control externo posterior.....	64
2.2.9	Responsabilidad en el ejercicio de la función pública.....	65
2.2.9.1	Clases de responsabilidad por la función pública.....	66
2.2.9.1.1	Responsabilidad administrativa.....	66
2.2.9.1.2	Responsabilidad civil.....	67
2.2.9.1.3	Responsabilidad penal.....	68
2.2.9.1.3	Responsabilidad ejecutiva.....	68
2.2.10	Legislación comparada.....	70
2.2.10.1	Ley General de Control Interno de Costa Rica	70
2.2.10.2	Ley del Control Interno del Perú.....	72
2.2.10.3	Ley de Normas para el ejercicio de control interno en las Entidades Públicas y Organismos del Estado.....	74

2.3. MARCO HISTORICO

2.3.1	Contraloría General del Estado.....	76
2.3.2	Atribuciones de la contraloría general del estado.....	76

CAPITULO III MARCO PRACTICO

3.1 DISEÑO METODOLOGICO

3.1.1	Tipo de investigación.....	78
3.1.2	Técnicas de investigación y recopilación de información.....	78
3.1.2.1	Transparencia Internacional.....	79
3.1.2.2	Encuestas & Estudios – Gallup International.....	80
3.1.2.3	Fundación Jubileo.....	82
3.1.2.4	Informes emitido por la Contraloría General del Estado.....	83
3.1.2.4.1	Denuncias efectuadas a la Fiscalía.....	82
3.1.2.4.2	Informes de auditoría especial.....	94

CAPITULO IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1	Conclusiones.....	95
4.2	Recomendaciones.....	96

CAPITULO V PROPUESTA

5.1 PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

5.1.1	Importancia.....	98
5.1.2	Contenido del proyecto de ley.....	99
5.1.2.1	Objeto y ámbito de aplicación.....	99
5.1.2.2	Control interno.....	100
5.1.2.3	Obligaciones y responsabilidad sobre el control interno.....	101
5.1.2.4	Unidad de Auditoría Interna.....	101
5.1.2.5	Sanciones y responsabilidades.....	102
5.1.2.6	Disposiciones transitorias.....	101
5.1.3	Comentarios finales.....	102
5.1.4	Proyecto de Ley del Sistema de Control Interno (anteproyecto).....	103
6.	BIBLIOGRAFIA.....	109

ANEXOS

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico N°1: Índice de percepción de corrupción (2001- 2010).....	78
Gráfico N°2: Percepción de corrupción por instituciones (2010).....	80
Gráfico N° 3: Percepción de corrupción (junio 2009).....	81

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Ordenamiento jurídico administrativo.....	67
Cuadro N° 2: Tipos de responsabilidad por la función pública.....	71
Cuadro N° 3: Monto involucrado en la corrupción por institución.....	80

INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de la Ley “Marcelo Quiroga Santa Cruz” y la creación del Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, el gobierno ha promovido la lucha abierta y frontal contra este flagelo llamado corrupción.

Uno de los flagelos en la administración pública, y en general en nuestra sociedad es sin duda el fraude y corrupción, la misma que afecta el crecimiento económico del país. De ahí la importancia de tratar este problema con la mayor seriedad y objetividad.

La corrupción tiene, entre sus efectos, el aumento de la desconfianza de la población hacia sus autoridades y funcionarios públicos. Entonces, estamos en el desafío de que la sociedad boliviana pueda recuperar los valores éticos y generar esperanza de que sus autoridades puedan administrar los recursos públicos de manera más honesta y transparente.

Si bien el país cuenta con los mecanismos legales o judiciales para sancionar los delitos cometidos por los funcionarios públicos y tipificados como delitos de corrupción pública; sin embargo, no se ha prestado importancia a las medidas de prevención de los actos ilícitos, mediante la implantación de sistemas de administración y control en las Entidades Públicas, en tal sentido, se hace necesario como iniciativa ciudadana promover el proyecto de Ley del Sistema de Control Interno, como una medida complementaria para coadyuvar la política de cero corrupción en las entidades públicas.

El presente trabajo de investigación tiene como propósito contribuir al fortalecimiento del sistema de control interno gubernamental como un mecanismo que coadyuve a mejorar la gestión pública, y en consecuencia, el uso racional de los recursos públicos.

En definitiva, el establecimiento de sólidos sistemas de control interno por las Entidades Públicas resulta ser esencial para una buena gestión de los fondos públicos.

En el primer capítulo del presente trabajo, se identifica y formula el problema, los objetivos y alcance.

En el segundo capítulo se desarrolla un marco conceptual del trabajo de investigación relacionada con el Derecho Administrativo, la administración pública, la corrupción, evolución histórica del control interno; y en el marco jurídico se desarrolla la Constitución Política del Estado, Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, delitos contra la administración pública y la legislación comparada.

En el capítulo tercero referido al marco metodológico, se expone los resultados de la encuestas efectuados por Transparencia Internacional, Gallup Internacional y Fundación Jubileo sobre la percepción de corrupción en nuestro país. También se expone los resultados de la revisión de los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado, para conocer los hechos de corrupción o fraude que son cometidos por los funcionarios en la administración pública.

En cuarto capítulo, se expone las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente el quinto capítulo, se expone los justificativos y contenido de la propuesta de Ley del Sistema de Control Interno.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.2 Definición del problema

Una de las premisas de la Ley N° 1178 y sus decretos reglamentarios es mejorar la gestión pública a través de la implementación de adecuados sistemas de administración y control; sin embargo, después de haber transcurrido más de 10 años desde su promulgación, no se cumplió con ese propósito, debido a que hoy en día tenemos entidades públicas con serios problemas en su gestión por diferentes causas, y entre ellas por descuido en la implantación de adecuados sistemas de administración y control sobre los recursos públicos. Consecuentemente, las debilidades en los controles dieron paso a que los funcionarios públicos o servidores públicos cometan actos ilegales que son conocidos como fraude y corrupción.

Los casos de fraude y corrupción que se presentan en la administración pública, es una preocupación no sólo de los gobernantes sino también de la ciudadanía en general, por lo que se hace imperiosa la necesidad de contar con nuevos mecanismos legales que complemente a las reformas judiciales, es decir, que las medidas no solamente se orienten a la sancionar penalmente los actos ilegales sino también a mejorar los controles en las Entidades Públicas, a través de la implantación de adecuados sistemas de administrativos y de control, que desaliente a los funcionarios públicos a cometer actos ilícitos.

El actual gobierno del Presidente Evo Morales se ha empeñado en la lucha contra la corrupción, con la creación del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, sin embargo, los resultados nos indican que la corrupción en Bolivia ha aumentado significativamente a pesar de los esfuerzos que la gente le reconoce al Gobierno.

De acuerdo a la empresa Encuestas & Estudios Gallup Internacional, en su documento emitido Así Piensan Los Bolivianos # 142, de fecha marzo de 2010, manifiesta que la

preocupación de los ciudadanos se encuentra centrada en 4 temas: económico (crisis, desempleo, sueldo y salarios), violencia, corrupción y pobreza. Según esta firma, las instituciones más corruptas o vulnerables son la Policía Nacional, La Justicia, Funcionarios Públicos y Aduana Nacional de Bolivia; y entre las instituciones percibidas menos corruptas, los medios de comunicación y la empresa privada.

El fraude y la corrupción se han convertido en “instituciones” intangibles que de alguna manera involucra a las autoridades y los servidores públicos de las entidades públicas, y también a los particulares quienes quebrantan la moral del personal que trabaja en la administración pública.

Bajo este panorama se hace imperiosa la necesidad de estudiar e investigar aquellas estrategias que sirvan de prevención y de lucha contra el fraude y corrupción.

1.2 Formulación del problema

El problema de investigación se plantea de la siguiente manera:

¿Es posible que mediante una Ley del Sistema de Control Interno se pueda disminuir y combatir el fraude y la corrupción en las entidades públicas?

La legislación existente actualmente solamente se orienta a la persecución y sanción de los servidores o ex servidores públicos que han cometido hechos irregulares (comisión de delitos), pero se ha descuidado o no se dado poca importancia a las actividades de prevención o de control para evitar los hechos irregulares, como es la de mejorar los controles sobre los recursos públicos a través de la implantación de adecuadas sistemas de administración y control en las entidades públicas.

1.3 Justificación de la investigación

El pueblo Boliviano reclama un mayor control de los recursos del Estado y una lucha frontal contra la corrupción y la Contraloría General del Estado, responde a estos requerimientos

con políticas de priorización de auditorías especiales orientadas a detectar y determinar indicios de responsabilidad administrativa, civil y penal; sin embargo, por reducido número de personal no puede lograr una adecuada cobertura de control en el sector público.

Ante este panorama, las Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas, surgen como la alternativa para desarrollar estrategias de lucha contra la corrupción en el marco de las Políticas Nacionales de Lucha Contra la Corrupción adoptada por el actual gobierno; sin embargo, en la legislación vigente no existe una norma que regule y fortalezca su labor de control y fiscalización de los recursos públicos.

Los esfuerzos del actual gobierno se han centrado en reformar el sistema judicial y las normas penales, a la investigación de casos de fraude y corrupción a través de la Fiscalía y el Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción; sin embargo, no se ha prestado real importancia a los sistemas de administración y control interno en la gestión pública, es decir, a la manera y forma cómo se administra los recursos públicos.

El actual gobierno con la promulgación de la Ley N° 04 conocido como “Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz”, a dado un paso importante para irradiar la corrupción en todas las esferas de las Entidades Públicas; sin embargo, se hace necesario complementar esta disposición legal con la emisión de nuevos mecanismos que mejore la gestión pública y se oriente a la prevención de actos ilícitos en las administración pública.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo General

Proponer el proyecto de Ley del Sistema de Control Interno en las entidades del sector público.

1.4.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos del presente trabajo son:

- Estudiar la corrupción y los delitos de corrupción en la administración pública.

- Investigar las políticas estatales para prevenir el fraude y corrupción en el marco de la Constitución Política del Estado, y leyes vigentes.
- Estudiar el origen y la importancia del sistema de control interno en las entidades públicas.
- Proponer una ley que regule el control interno en las entidades públicas.
- Revisar la legislación de otros países sobre el desarrollo e implantación del sistema de control interno.
- Revisar los informes de la Contraloría General del Estado para determinar los casos de corrupción que se presentan en la administración pública.
- Revisar los estudios y encuestas efectuadas sobre la percepción de corrupción en la administración pública.

1.6 Alcance

1.5.1 Alcance Geográfico

El trabajo de investigación tendrá como referente a la Contraloría General del Estado, como Organo Rector del Sistema de Control Gubernamental de acuerdo a la Ley N° 1178.

1.5.2 Alcance Temático

El trabajo de investigación se encuentra dentro del campo del Derecho Administrativo por ser aquella rama del derecho público interno que regula la organización y funciones de la administración pública y las relaciones jurídicas que existen entre las entidades que conforman el sector público y los funcionarios públicos.

El presente trabajo de investigación se encuentra en el contexto de los sistemas de control gubernamental, regulado actualmente con la Ley N° 1178 “Administración y Control Gubernamental” y que tiene como una de las finalidades desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos para impedir, o identificar y comprobar el manejo incorrecto (fraude o corrupción) de los recursos del Estado.

También tiene como ámbito temático, el estudio de la corrupción y los delitos de corrupción pública, tipificados en el Código Penal, que son cometidos por los funcionarios públicos.

1.5.3 Alcance temporal

La investigación circunscribirá su acción al periodo 2009-2011.

CAPITULO II

MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO CONCEPTUAL

2.1.1 Derecho Administrativo

La Administración Pública está regulada por el derecho administrativo que en términos sencillos es la disciplina jurídica que estudia el funcionamiento y organización de la administración pública y las relaciones que ésta crea a través de su actividad con otros sujetos en la comunidad. La regla básica del derecho administrativo requiere que la administración pública opere dentro de los límites de la constitución y la ley; es decir, en el marco de las normas jurídicas aplicables dentro de la administración pública.

El concepto de Estado comprende necesariamente el de autoridad, es decir, de la facultad o poder establecido a favor de una persona o de un conjunto de personas, llamadas gobernantes, sobre otras, llamadas gobernados, que están subordinadas a las primeras.

2.1.2 Definición del Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo como parte del derecho público tiene por objeto regular la organización, los medios y las formas de la actividad de la administración pública y sus relaciones jurídicas, en este marco a continuación exponemos algunos conceptos de algunos autores sobre el derecho administrativo.

El autor Bielsa sostiene que el Derecho Administrativo es un “conjunto de normas de aplicación concreta a la institución y fundamento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la actividad pública”.¹

Teresa Ossio Bustillos, define el Derecho Administrativo como “Una parte del derecho público que tiene por objeto regular la organización, los medios y las formas de la actividad

¹ BIELSA, R (1964). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires Argentina, editorial La Ley (Página 33).

del Poder Ejecutivo, que comprende la administración central, descentralizada, departamental y local, más las relaciones jurídicas con otros sujetos y entre sí”.²

De acuerdo a la explicación de estos autores, el derecho administrativo regula el funcionamiento de la administración pública y las relaciones jurídicas que existen entre las entidades que conforman el sector público y los funcionarios públicos que desempeñan un cargo público de servicio a la colectividad, de la sociedad en general.

En opinión de Cassagne el Derecho Administrativo, es “Aquella parte del Derecho Público interno que regula la organización y las funciones de sustancia administrativa, legislativa, jurisdiccional del Organo Ejecutor y de las entidades jurídicamente descentralizadas, las funciones administrativas de los restantes órganos que ejercen el poder del Estado (legislativo y judicial) y, en general, todas aquellas actividades realizadas por personas públicas o privadas a quienes el ordenamiento les atribuye potestades de poder público derogatorias o exorbitantes del derecho privado. Aun cuando no sean personas administrativas”³.

Si bien existen varias definiciones sobre lo que es el Derecho Administrativa, sin embargo, la definición expuesta por Agustín Gordillo nos parece la más completa. Este autor define el Derecho Administrativa como la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función pública y la protección judicial existente contra ésta.⁴ En este concepto se tiene las siguientes características:

- Es una rama del Derecho Público, o sea que es una rama del conocimiento o una disciplina científica.
- Estudia el ejercicio de la función administrativa, que se entiende como toda actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos los actos y hechos materialmente legislativos

² OSSIO BUSTILLOS TERESA, *Introducción al Derecho Administrativo y a la Administración Pública*, La Paz, Azul Editores, 2008 (pág. 23).

³ CASSAGNE CARLOS, (2006). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial, Lexis Nexis.(Pag.109)

⁴ GORDILLO AGUSTIN, *Tratado de Derecho Administrativa*, Tomo I, Parte General, ARA EDITORES, LIMA PERÚ 2003 (PÁG V19)

jurisdiccionales. Es decir, el Derecho Administrativo estudia toda actividad que realizan los órganos del Estado, la misma que incluye a la Asamblea Legislativa y Judicial, que no esté relacionada con las funciones propias como es la sanción de leyes, y relacionada con competencias jurisdiccionales. También estudia la actividad de los órganos y entidades administrativas del Defensor del Pueblo, Contraloría General, Procuraduría General del Estado, Tribunal Supremo Electoral y el Consejo de la Magistratura.

2.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo

Se llaman fuentes del derecho los modos como se establecen o se crean las reglas jurídicas. El Derecho Administrativo reconoce las mismas fuentes que el Derecho en general: la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.

2.1.3.1 La ley

Se puede definir de manera general que Ley es todo acto sancionado por el Poder Legislativo (en nuestro medio llamado Asamblea Legislativa Plurinacional), de acuerdo a los procedimientos previstos en la Constitución Política del Estado.

2.1.3.1.1 Etimología y definiciones

La palabra Ley proviene de la voz latina *lex*, que deriva de *legere* (leer), porque antiguamente la Ley era leída al pueblo para su conocimiento.

Existen varias definiciones sobre la Ley; sin embargo, para el presente trabajo de investigación se ha recopilado las siguientes definiciones sobre la Ley.

Para el autor Capitant, la Ley es una regla dictada por el poder social que ordena, prohíbe o permite y a la cual todos deben obediencia.

Planiol dice que la ley, es una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza.⁵

⁵ DERMAZAKY PABLO, D. (2008). *Derecho Constitucional*. Cochabamba Bolivia: Editora JV (Pág.393).

Manuel Ossioro, define la Ley como “toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar”.⁶

De las definiciones anteriores, podemos señalar que se entiende por Ley a todo precepto dictado por autoridad competente (Poder legislativo), mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. La ley, tanto en su sentido amplio como en un sentido estricto, es necesaria para la convivencia humana, ya que no se concibe la existencia de una sociedad organizada carente de norma jurídica.

La Ley es una regla social obligatoria, establecida por la autoridad pública. Dentro de ese concepto se comprende:⁷

- a) **La Constitución o disposiciones emanadas del poder constituyente.** La Constitución es la ley de las leyes. Es la ley suprema de un Estado, a la cual, todas las demás disposiciones legales o reglamentarias deben estar sometidas.
- b) **La ley propiamente dicha, o disposición del Poder Legislativo.** La ley propiamente dicha es la regla social obligatoria establecida por el Poder Legislativo, promulgada por el Poder Ejecutivo y hecha obligatoria desde su publicación. La ley es omnipotente siempre que respete las disposiciones constitucionales.
- c) **Los decretos y reglamentos o resoluciones tomadas por el Poder Ejecutivo.** El reglamento es dictado por el Poder Ejecutivo, bien en uso de la facultad reglamentaria que le acuerda la Constitución o bien en uso de funciones propias. El reglamento tiene una limitación, no puede desvirtuar el espíritu de la ley, ni ir más allá de la Constitución.

Las leyes son delimitadoras del libre albedrío de las personas dentro de la sociedad. Se puede decir que la ley es el control externo que existe para la conducta humana, en pocas palabras, las normas que rigen nuestra conducta social. La Ley constituye una de las fuentes del Derecho, actualmente considerada como la principal.

⁶OSSORIO MANUEL, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Guatemala, Edición Electrónica. (Pag. 549)

⁷ MONACELLI. (1961). *Elementos del Derecho Administrativo*. Buenos Aires Argentina: Ateneo (pag.19-21).

2.1.3.1.2 Tipos de ley

Como norma superior del ordenamiento jurídico sometida únicamente a la Constitución, se puede clasificar en:⁸

- a) **Formales.** Son todas aquellas disposiciones que proceden del Poder Legislativo.
- b) **Materiales.** Son aquellas disposiciones que contienen una norma que efectúa una regulación, con carácter general y abstracto, de situaciones que se pueden plantear en el futuro; con vocación de permanencia y que haya sido debidamente publicada. Es toda norma general y obligatoria, emanada de autoridad competente.

2.1.3.1.3 Características de una Ley

De las definiciones que hemos efectuado, la ley tiene las siguientes características:⁹

- a) **General.** Se aplica sobre todos los habitantes de un país, empezando por el propio legislador. La ley comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.
- b) **Obligatoria.** Tiene carácter imperativo-atributivo, es decir, que por una parte establece obligaciones o deberes jurídicos y por la otra otorga derechos. Esto significa que siempre hay una voluntad que manda, que somete, y otra que obedece. La ley impone sus mandatos, incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios. Su incumplimiento da lugar a una sanción, a un castigo impuesto por ella misma.
- c) **Permanente.** Se dictan con carácter indefinido para un número indeterminado de casos y de hechos, y sólo deja de tener vigencia mediante su abrogación y derogación por leyes posteriores.

⁸ OSSIO BUSTILLOS TERESA, *Introducción al Derecho Administrativo y a la Administración Pública*, Azul Editores, 2008 (pág. 112-113).

⁹ DERMAZAKY PABLO, D. (2008). *Derecho Constitucional*. Cochabamba Bolivia: Editora JV (Pág.395).

d) Abstracta e impersonal: Las leyes no se emiten para regular o resolver casos individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad.

2.1.3.1.4 Procedimiento legislativo (formación de la ley)

En nuestro país, el proceso de formación de la ley se halla normado en los artículos 162° y 163° de la nueva Constitución Política del Estado, que fue promulgado el 7 de febrero de 2009. De acuerdo al artículo 162 de la Constitución Política del Estado, tienen la facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional:

- a) Las ciudadanas y los ciudadanos.
- b) Las Asambleístas y los Asambleístas en cada uno de sus cámaras.
- c) El órgano ejecutivo.
- d) El Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia.
- e) Los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.

Según el artículo 163° de la Constitución Política del Estado, el procedimiento legislativo se desarrolla de la siguiente manera:

1. El proyecto de ley presentado por asambleístas de una de las Cámaras, inicia el procedimiento legislativo en esa Cámara, que la remite a la comisión o comisiones que correspondan para su tratamiento y aprobación inicial.
2. El proyecto de ley presentado por otra iniciativa es enviado a la Cámara de Diputados, que lo remite a la comisión o las comisiones.
3. Las iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial son de conocimiento de la Cámara de Senadores.
4. Cuando el proyecto haya sido informado por la comisión o las comisiones correspondientes, pasa a consideración de la plenaria de la Cámara, donde es discutido

y aprobado en grande y en detalle. Cada aprobación requiere de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

5. El proyecto aprobado por la Cámara de origen es remitido a la Cámara revisora para su discusión. Si la Cámara revisora lo aprueba, es enviado al Órgano Ejecutivo para su promulgación.
6. Si la Cámara revisora enmienda o modifica el proyecto, se considera aprobado si la Cámara de origen acepta por mayoría absoluta de los miembros presentes las enmiendas o modificaciones. En caso de que no las acepte, las dos Cámaras se reúnen a requerimiento de la Cámara de origen dentro de los veinte días siguientes y deliberan sobre el proyecto. La decisión es tomada por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta de sus miembros presentes.
7. En caso de que pasen treinta días sin que la Cámara revisora se pronuncie sobre el proyecto de ley, el proyecto es considerado en el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
8. El proyecto aprobado, una vez sancionado, es remitido al Órgano Ejecutivo para su promulgación como ley.
9. Aquel proyecto que haya sido rechazado puede ser propuesto nuevamente en la Legislatura siguiente.
10. La ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y remitida al Órgano Ejecutivo, puede ser observada por la Presidenta o el Presidente del Estado en el término de diez días hábiles desde el momento de su recepción. Las observaciones del Órgano Ejecutivo se dirigen a la Asamblea. Si ésta estuviera en receso, la Presidenta o el Presidente del Estado remite sus observaciones a la Comisión de Asamblea.
11. Si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a éstas y la devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley es promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se toman por mayoría absoluta de sus miembros presentes.
12. La ley que no sea observada dentro del plazo correspondiente es promulgada por la Presidenta o Presidente del Estado. Las leyes no promulgadas por el Órgano Ejecutivo

en los plazos previstos en los numerales anteriores son promulgadas por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea.

De acuerdo al artículo 164, párrafo I, la Ley promulgada y una vez publicada en la Gaceta Oficial, es de cumplimiento obligatorio desde el día de su publicación, salvo que en ella se establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia.

2.1.3.1.5 Jerarquía normativa según la Constitución Política del Estado.

De acuerdo al artículo 410, párrafo I, de la Constitución Política del Estado, todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la Constitución; y en párrafo II, se señala que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se rige por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado.
2. Los tratados internacionales
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

2.1.3.2 Costumbre

El derecho no escrito ha sido el origen de gran número de disposiciones legales, pero a medida que la vida se hizo más difícil y complicada la costumbre cedió su lugar como generadora del derecho a la ley escrita. Sin embargo, su valor como fuente no ha desaparecido del todo. El derecho administrativo, que no está codificado, reconoce en ella una fuente de relativa aplicación.

2.1.3.3 Jurisprudencia

La jurisprudencia es una fuente de importancia en el derecho administrativo. Ello se debe a que no todas las situaciones que en la actividad administrativa puede estar previstas en la ley. Suscitado el caso judicial, el magistrado no puede negarse a dictar sentencia so pretexto de que no hay ley aplicable al punto porque esto le está expresamente prohibido por las leyes generales. El juez tiene que resolver los casos judiciales, aplicando en último caso los principios fundamentales del derecho si fuere necesario, la decisión que dicte será en el fondo o tendrá los caracteres de una verdadera regla jurídica. De ahí la importancia de la jurisprudencia en el derecho administrativo.

2.1.3.4 Doctrina

La doctrina u opinión de los tratadistas es otra de las fuentes del derecho administrativo. Tiene también su importancia relativa, dado que muchas cuestiones no previstas por las leyes o reglamentos han sido, en cambio, materia de observación y crítica de los autores especializados.

2.1.4 Administración Pública

2.1.4.1 Concepto y evolución

Para Dermazaky, la administración pública es el conjunto de órganos administrativos que sirven al Estado para la realización de funciones y actividades destinadas a la provisión de

obras, bienes y servicios públicos a la sociedad.¹⁰ Dentro de una sociedad de Estado de Derecho importa el sometimiento de la administración a la ley; y se impone como una necesidad que no se puede dejar de lado, en la medida en que la dinámica de la sociedad se hace más compleja. En un Estado ordenado jurídicamente: el Estado ordena la vida de la comunidad a través del Derecho y la sumisión al Derecho.¹¹

El Estado de Derecho se convierte en la condición necesaria básica para el funcionamiento de la administración pública y privada. Desde el punto de vista jurídico, el Estado de derecho moderno se caracteriza por:

- a) La soberanía popular.
- b) La división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- c) Reconocimiento de los Derechos Fundamentales; implica el paso de súbdito a ciudadano.
- d) Se consagra el imperio de la Ley y la sumisión de los ciudadanos, del Poder Ejecutivo y Judicial a la Ley.
- e) El sometimiento de la Administración a la Ley.

En el Estado de Derecho, la idea que fundamenta a la administración pública es la del servicio a los intereses generales. Los funcionarios públicos deben regirse por el principio del servicio exclusivo a los intereses de la colectividad, y no de parcialidad o partido político alguno.

Este principio de servicio exclusivo a los intereses de la colectividad, define su esencia y determina su estructura y su actividad. La Administración debe articularse de la forma más adecuada para alcanzar sus fines, con la particularidad de que la función de ese servicio debe realizarse con objetividad, y no parcialidad o partido político alguno, sin favoritismos ni discriminaciones.

¹⁰ DERMAZAKY, PABLO. *Derecho Administrativo*. Editora JV, 2006 Cochabamba Bolivia (pag 17)

¹¹ OSSIO BUSTILLOS TERESA, *Introducción al Derecho Administrativo y a la Administración Pública*, Azul Editores, 2008 (pág. 41-42).

2.1.4.2 Función Pública

2.1.4.2.1 Concepto.

Dermazaky, define la función pública como el “Conjunto de actividades que realizan los agentes de la administración para el cumplimiento de los fines que persigue ésta; y funcionario o empleado público es el que en virtud de designación especial y legal y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica, o actividad social”.¹²

La mayoría de los tratadistas contemporáneos (Posada, Gordillo, Bielsa.etc) opinan que el vínculo entre la administración pública y el agente se establece a través de un contrato administrativo (tesis contractual), puesto que se requiere del consentimiento de las dos partes, libremente expresado ya que es un principio general de derecho público el que dispone que se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

2.1.4.2.2 Servidor Público.

Como en todas las organizaciones, el personal es el principal elemento de la administración pública, sin el cual no puede cumplir con sus fines de servicio público. Según la Ley N° 1178, artículo 28 inciso c), el término servidor público 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”.¹³

La Ley N° 2027 define al Servidor Público como “Aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente ley”.¹⁴

¹² DERMAZAKY, PABLO. *Derecho Administrativo*. Editora JV, 2006 Cochabamba Bolivia (pag.167).

¹³ CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, *Ley N° 1178*, 2002, La Paz-Bolivia, Edición Contraloría (pág.18)

¹⁴ LEY N° 2027, *Estatuto del Funcionario Público*, La Paz- Bolivia, 2000, Editorial UPS, (pag.7)

Según esta disposición también comprende a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

Otra definición sobre el término servidor público se encuentra en el artículo 233 de la Constitución Política del Estado, el cual define que son “Servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Los servidoras y servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñan cargos electivos, las designadas y los designados y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento”.¹⁵

2.1.4.2.3 Clasificación de los servidores públicos

El artículo 5 del Estatuto del Funcionario Público (Ley N° 2027) clasifica a los servidores públicos en:

- a) Funcionarios electos
- b) Funcionarios designados
- c) Funcionarios de libre nombramiento que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados.
- d) Funcionarios de carrera
- e) Funcionarios interinos

Los servidores de las primeras tres categorías no están sujetas a las disposiciones sobre la carrera administrativa ni al régimen laboral del Estatuto del Funcionario Público, como lo están los que trabajan eventualmente o prestan servicios especializados, cuyos derechos y obligaciones se rigen por los respectivos contratos y por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

2.1.8 Corrupción

¹⁵ CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO, promulgada el 7 de febrero de 2009, Gaceta Oficial de Bolivia, 2009 (artículo 233)

El interés del presente trabajo de investigación se concentra en la corrupción en el sector público, en especial de aquellas personas que en sus cargos como servidores públicos, controlan actividades o decisiones que afectan de una u otra manera a la sociedad. A continuación se ha recopilado conceptos sobre corrupción que sean aplicables en la administración pública.

2.1.5.1 Definición de corrupción aplicada al sector público

El término corrupción, desde una perspectiva semántica, proviene del latín *rumpere*, que significa romper, dividir, quebrar, violar, anular; que a su vez se deriva de *corrumpere*, cuyo significado es alteración, desunión, descomposición. *Corrumpere*, entonces, debería significar: “romper con”, “romper en unión de”, pero en realidad quiere decir “echar a perder, pudrir”. Por lo tanto, la expresión corromper siempre reconoce, la presencia de dos partícipes en el acto (el corruptor y el corrupto).

Robert Keitgaard en su libro “Controlando la Corrupción” presenta una definición tomada del diccionario “Webster’s Third New Internacional Dictionary” en los términos siguientes: “...corrupción es conducta que se desvía de los deberes formales de un rol público por ganancias de interés privado (personal, familiar o grupal) pecuniarias o relacionadas al status, o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de conducta de interés privado”.¹⁶

Según el autor Samuel Huntington “La corrupción es una desviación de los funcionarios públicos, que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados”¹⁷. La Organización No Gubernamental Transparencia Internacional define corrupción al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.¹⁸

¹⁶ KLITGAARD ROBERT, *Controlando la Corrupción*, La Paz Bolivia, Editorial Quipus, 1992 (Pag.44)

¹⁷ HUNTINGTON SAMUEL, *Orden político en las sociedades de cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1968 (Pág.5)

¹⁸ LOZANO JUAN, *Manual de Anticorrupción*, Buenos Aires Argentina, Editorial GRANICA, 1998 (pág. 32-33)

Hay dos tipos de categorías de corrupción administrativa: la primera acontece cuando por los actos corruptos se comenten de acuerdo a las reglas y la segunda cuando las operaciones se desarrollan en contra de las reglas. En el primer caso un funcionario está recibiendo un beneficio de parte de un particular por llevar a cabo algo que debe hacer, según lo dispone la ley. En el segundo caso, se cometen actos de corrupción para obtener servicios que el funcionario tiene prohibido proporcionar.

La legislación penal de casi todos los países consideran que en la corrupción participan dos elementos: una corrupción activa y una pasiva. La primera incluye al que corrompe o trata de corromper a un funcionario o servidor público porque es quien recibe dádivas, promesas o ventajas de cualquier clase para que haga u omite algo en violación de sus obligaciones; y la segunda el funcionario o servidor público porque es quien solicita o acepta donativo, promesa o cualquier otra ventaja para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a sus deberes. También el funcionario o servidor público que directa o indirectamente o por acto simulado, se interesa en cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo. Podemos considerar la clásica definición de corrupción, como el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por tanto el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un rol en la estructura estatal¹⁹.

En nuestro país se ha promulgado nuevas leyes para castigar severamente las conductas tipificadas como corruptas. Inclusive se han creado entidades dedicadas exclusivamente a la lucha anticorrupción como es el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción).

2.1.5.2 Causas de la corrupción

Se pueden señalar tres tipos de causas que posibilitan la aparición de la corrupción y que se pueden dar en mayor o menor medida en cualquier Estado: ²⁰

¹⁹ BOBBIO N, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, Mexico, 1985 (pag. 438)

²⁰ LOZANO JUAN, *Manual de Anticorrupción*, Buenos Aires Argentina, Editorial GRANICA, 1998 (pág. 32-33)

- a) **Causas formales.** Las causas formales se desprenden de la delimitación técnica del término y son:
- la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado,
 - la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional y
 - la inoperancia práctica de las instituciones públicas.
- b) **Causas culturales.** Las condiciones culturales permiten así delimitar la extensión de las prácticas corruptas, la probabilidad de su ocurrencia y el grado de tolerancia social con que pueden contar. Son cuatro condiciones culturales básicas:
- La existencia de una amplia tolerancia social hacia el gozo de privilegios privados permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica.
 - La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella.
 - La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
 - Para algunos casos latinoamericanos, podrían explicarse ciertas manifestaciones corruptas por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.
- c) **Causas materiales.** Las causas materiales se refieren a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigente.
- Por ejemplo:
- Conflicto permanente entre los aparatos policíacos y los sistemas de garantías jurídicas.
 - Funcionarios dedicados al cobro de impuestos exigen dinero a una multinacional para disminuir la cantidad de impuestos que debe pagar la empresa.
 - Un gremio de industriales que entrega sobornos a algunos miembros de la Asamblea para que aprueben una ley.

- Un funcionario del Ministerio de Obras Públicas que recibe dinero de una organización para orientar ciertos recursos exclusivamente hacia ella.
- Deficiente sistema de control público que permite que las medicinas asignadas a un hospital, se vendan fuera de éste.

2.1.5.3 Clasificación de la corrupción

Reconocemos que entre los estudios más detenidos para clasificar al comportamiento corrupto se encuentran los trabajos realizados por la organización *Transparencia Internacional*. De acuerdo a esta institución no gubernamental el comportamiento corrupto se divide en tres grupos:

a) **Corrupción directa.**

Es aquel tipo de corrupción que se expresa por el aprovechamiento directo por parte de un individuo o grupo, en el cumplimiento de una función pública, de su poder o influencia para obtener un beneficio. No requiere de la participación de actores que provengan de sistemas ajenos a la institución en que se comete el acto corrupto. Las categorías que integran este grupo son las siguientes:

- **Abuso de poder.** Acto por el cual un agente utiliza el poder de su cargo en perjuicio de una persona, grupo o institución que se encuentra en una posición inferior y obteniendo con ello algún beneficio.
- **Apropiación de bienes** (sean estos públicos o privados). Es el aprovechamiento indebido de bienes o fondos que pertenecen a terceros o a una institución, y a los cuales se tiene acceso gracias a la función que desempeña el individuo
- **Enriquecimiento ilícito.** Incremento del patrimonio de un agente, con significativo exceso, respecto de los ingresos legítimos o la obtención de mejoras económicas, durante el ejercicio de una función, sin una debida justificación.

- **Extorsión.** Utilización del poder que se dispone para presionar a un tercero para obtener un beneficio privado.
- **Favoritismo.** Conducta destinada a obtener beneficios personales para personas cercanas en desmedro de otras personas más idóneas que procuran la obtención de un cargo o un beneficio.
- **Nepotismo.** Tipo de favoritismo que se realiza en función de las relaciones familiares

b) Corrupción mediada.

Dentro de este grupo se encuentran aquellas acciones en que el beneficio particular, producto del comportamiento corrupto, proviene de un tercero. En este tipo de acciones existe una mayor diversidad de participantes que en la corrupción directa y, además, se obra sobre la base de una división de roles: por un lado, se encuentran los privados (demandantes de corrupción), por otro, los agentes públicos (oferentes de corrupción).

Tales acciones pueden categorizarse bajo los acápites siguientes:

- **Aceptación de ventajas indebidas.** Consiste en la admisión de beneficios personales a cambio de realizar un acto indebido, o cualquier favor, por el mero hecho de ocupar un cargo y hacer usufructo del poder o influencia que de tal cargo dimana.
- **Tráfico de influencia.** Consiste en la negación o uso indebido de la influencia o poder propio del cargo en ámbitos no relacionados con la propia actividad.
- **Soborno.** Ofrecimiento u otorgamiento a un agente como producto de un pago realizado con fondos públicos para obtener un beneficio
- **Cientelismo político.** Beneficios obtenidos por un agente como producto de un pago realizado con fondos públicos para obtener un beneficio.

- **Malas prácticas electorales.** Aquellas acciones ilícitas dentro de los procesos electorales que tienen como objetivo modificar los resultados de una elección.

c) Aprovechamiento por procedimientos.

Bajo este grupo de acciones corruptas se encuentran aquellos actos corruptos que son consecuencia de las fallas en los procedimientos del sistema del cual el agente corrupto es parte; es decir, donde el origen del acto corrupto se encuentra en las estructuras de las organizaciones.

- **Manejo indebido de bienes o fondos.** Es el uso de ellos fuera de los objetivos a los que se encuentran destinados o sin austeridad, eficiencia o transparencia en el ejercicio de la función pública y con un beneficio particular.
- **Manejo indebido de información.** Es el aprovechamiento indebido, en beneficio propio o de terceros, de cualquier tipo de información reservada a la que se hubiese tenido acceso en función de un cargo.
- **Ocultamiento de información.** Hecho por el cual un funcionario retiene información que debería hacer pública.
- **Negociación incompatible.** Acción cometida por un agente quien en función de su cargo debe participar de una negociación como funcionario público y al mismo tiempo actúa como agente privado, teniendo una situación ventajosa frente a otros participantes de la negociación.
- **Manejo indebido de los procedimientos públicos.** Transgresión, por parte de un agente, de disposiciones sobre procedimientos o normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones a las cuales pertenece obteniendo con tal transgresión, un beneficio para sí.
- **Lavado de dinero.** Acción realizada por un particular, por medio de la cual participa en la legalización de un capital obtenido originariamente.

2.1.9 Fraude

La falta de control y las deficiencias que existen en la administración pública son aprovechadas por los funcionarios para cometer fraudes, la misma que generalmente ocasiona pérdidas económicas al Estado.

2.1.9.1 Definición.

El fraude se define como el acto de despojar mediante engaño ya sea a una persona natural o jurídica, y están referidos a las defraudaciones que se cometen en las organizaciones, dividiéndose en dos categorías:²¹ Aduenarse de fondos (efectivo o valores) o activos de la empresa y la declaración falsa de la situación financiera de la empresa (omisión de las operaciones, registros falsos, manipulación de registros contables, etc.)

De acuerdo a la Guía emitida por la Contraloría se entiende genéricamente por fraude a las acciones deshonestas e intencionadas como engaños, abusos de confianza o actos contrarios a la verdad que ejecutan los funcionarios de una entidad con el claro objetivo de lograr un beneficio propio directo o a través de terceros y que pueden configurar un delito penal.²²

Los fraudes constituyen irregularidades o errores intencionales que pueden ser difíciles de prevenir o detectar y probar pero que de presentarse podrían indudablemente causar daño o perjuicio económico. Estos hechos habitualmente adquieren alguna de las siguientes figuras:

- Apropiación indebida de fondos y bienes de la entidad.
- Falsificación de documentos y de la información financiera.
- Demoras en la rendición de fondos solicitados para compras o gastos institucionales.
- Malversación de fondos.
- Pagos indebidos o conducta antieconómica.
- Aceptación de sobornos para hacer o dejar de hacer un acto relativo a sus funciones o contrario a los deberes de su cargo.
- Uso de activos fijos en beneficio propio.

²¹ ESTUPIÑAN RODRIGO, *Control Interno y Fraudes*, Bogotá Colombia, 2008, Ecoe Ediciones (pag.257)

²² CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, *Guía para la aplicación de los principios, normas generales y básicas de control interno gubernamental*, La Paz- Bolivia, 2002 (Pág.12)

- Negligencia en la ejecución de funciones, rendimiento inferior al normal, destrozo intencionado de bienes de la entidad.
- Ocupaciones complementarias sin consentimiento o la realización de labores ajenas a sus funciones en horario de trabajo.
- Aprovechamiento de privilegios en función del cargo.
- Uso de información privilegiada o confidencial para obtener beneficio propio.
- Uso indebido de influencias para obtener ventajas o beneficios.
- Nepotismo.

Los principales perjuicios que producen las acciones fraudulentas en las entidades públicas son:

- Aumento de gastos operativos.
- Pérdida de recursos.
- Deterioro de la imagen de la entidad en la sociedad.
- Reducción del acatamiento de las políticas, métodos, sistemas, normas y procedimientos con incidencia en el cumplimiento de objetivos.
- Desgaste de la imagen que tienen algunos funcionarios y pérdida de autoridad ante el resto del personal.
- Reducción en la motivación del personal.
- Deterioro en la calidad de los productos o servicios.

2.1.10 Evolución del concepto de control interno.

En los últimos años del Siglo XX los gobiernos empezaron de darse cuenta de la necesidad de legislar sobre el control interno corporativo (empresas privadas).

La Ley Sarbanes Oxley, es una Ley de Estados Unidos también conocida como el Acta de Reforma de la Contabilidad Pública de Empresas y de Protección al Inversionista (También

llamada Ley SOX).²³ La Ley Sarbanes Oxley nace en Estados Unidos con el fin de monitorizar a las empresas que cotizan en bolsa de valores, evitando que las acciones de las mismas sean alteradas de manera dudosa. Su finalidad es evitar fraudes y riesgo de bancarrota, protegiendo al inversor. En el artículo 302 de esta Ley, se establecen los procedimientos con el fin de asegurar la transparencia financiera, tal vez es lo más importante de esta ley. En este artículo se especifica la responsabilidad penal que recae sobre la directiva de la empresa, ya que tienen que firmar unos informes de forma que aseguren la veracidad de los datos que éstos contienen. Los funcionarios firmantes certifican que ellos son responsables.

La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los EE.UU del año 1977 (Ley FCPA) fue el primer instrumento legal que reconoció el control interno como un elemento importante en el combate contra la corrupción en los negocios. Dicha ley obligaba a las empresas que ofrecen acciones públicamente a “mantener libros, registros y cuentas...diseñar y mantener un sistema de **control interno** contable adecuado para proporcionar seguridad razonable de que:²⁴

- Las transacciones son ejecutadas según la autorización general o específica de la gerencia;
- Las transacciones están debidamente registradas para mantener la responsabilidad (*accountability*) sobre los activos;
- Se permite el acceso a los activos únicamente de acuerdo a la autorización general o específica de la gerencia;

Además, la Ley FCPA disponía que “**Ninguna persona eludirá intencionalmente u omitirá implantar intencionalmente un sistema de controles internos contables...**” Estas disposiciones fueron utilizadas desde 1977 para exigir adecuados controles internos por parte de la gerencia de las empresas y para castigar la no-adopción de controles internos adecuados.

²³ LA ENCICLOPEDIA LIBRE, *Ley Sabanes – Oxley*, Recuperado el 16 de julio de 2011, de http://www.es.wikipedia.org/wiki/Ley-Sabanes_Oxley

²⁴ JIM WESBERRY, *Prácticas Corporativas para minimizar el fraude*, Recuperado el 20 de julio de 2011, de <http://www.asofis.org.mx/novedades>.

La Ley FCPA utilizaba el término “controles internos contables” porque en 1977 era normal hablar de controles dentro de los sistemas contables. Con la evolución de la terminología y el reconocimiento que hay controles internos más amplios que meramente “contables” dicho adjetivo ha caído en desuso y en su lugar se utiliza el término “controles internos” o “control interno.” Entre 1977 y 2003 el concepto del control interno se amplió y se desarrollaron varios “marcos” o “criterios “del control interno como el informe COSO en los Estados Unidos de Norteamérica, CoCo en Canada, Cadbury en Inglaterra, etc.

2.1.7.1 Comisión Treadway²⁵

A propósito de la guerra fría, la guerra de Vietnam, la inflación en países tercermundistas, saltaron con carácter escandaloso, las magnitudes de la corrupción y el pago de sobornos que empresas norteamericanas hacían en el extranjero y el escándalo político de Watergate en los Estados Unidos. El comité encargado de estudiar y revisar las causas de los escándalos ocurridos, recibió formalmente el nombre de Comisión Nacional de Informes Financieros Fraudulentos (National Commission on Fraudulent Financial Reports), pero llegó a ser conocida popularmente como la Comisión Treadway por su líder, James C. Treadway, abogado y ex comisionado de la Comisión de Valores de los EEUU.

La Comisión Treadway fue formada en 1985 y entregó su informe en 1987. Esta Comisión descubrió que el 50% de los informes financieros fraudulentos se debían a fallas de control. El COSO (Comité of Sponsoring Organization of Treadway) tenía la finalidad de estudiar los factores que permitían la emisión fraudulenta de reportes financieros. A comienzos de los años 90, el Comité realizó un estudio extensivo sobre controles internos, cuyo resultado fue el marco de control interno COSO.

2.1.7.2 Definición del C.O.S.O.

²⁵INFORME COSO (2010), *Historia*, Recuperado el 30 de julio de 2011, de <http://www.contabilidad.com.py/interna.php>.

El “Informe C.O.S.O.” es un documento que especifica un modelo común de control interno con el cual las organizaciones pueden implantar, gestionar y evaluar sus sistemas de control interno para asegurar que éstos se mantengan funcionales, eficaces y eficientes.

En sentido amplio, se define el Control Interno como: *un proceso efectuado por el Consejo de Administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías:*²⁶

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

En la definición anterior, podemos determinar algunos conceptos fundamentales que deben ser practicados o aplicados en la gestión pública.

- El Control Interno es un *proceso*, un medio utilizado para la consecución de un fin, no un fin en sí mismo.
- El Control Interno lo llevan a cabo las *personas*, no se trata solamente de manuales de políticas e impresos, sino de *personas* en cada nivel de la organización.
- El Control Interno sólo puede aportar un *grado de seguridad razonable*, no la seguridad total, a la Dirección y al Consejo de Administración de la Entidad.
- El Control Interno está pensado para facilitar la consecución de *objetivos* propios de cada entidad.

El objetivo del COSO es guiar a los gerentes, directores y otros que desean mejorar su comprensión acerca del control interno y su efectividad.

²⁶ COOPERS & LYBRAND, *Los nuevos conceptos de control interno*, Editorial Díaz de Santos, Madrid España, 1997 (pág. 16).

La auditoría interna es parte integrante del sistema de control interno, y tiene como función revisar y evaluar los controles internos establecidos dentro de las organizaciones, identifican deficiencias y presentan recomendaciones para mejorar los sistemas de control. Se entiende sistema como un conjunto de elementos que constantemente interactúan entre sí en busca de un fin común. El informe COSO tiene como finalidad proveer guías prácticas sobre como las empresas pueden construir programas efectivos para identificar, medir, establecer prioridades y responder a los riesgos de posibles fraudes, o para minimizar el fraude.

2.1.7.2.1 Componentes del control interno

El Control Interno consta de cinco componentes relacionados entre sí, se derivan de la manera en que la dirección dirige la empresa y están integrados en el proceso de dirección, los componentes del Control son: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de Control, información y Comunicación; y supervisión.

a. Ambiente de control

Los factores o elementos del ambiente de control incluyen la integridad, los valores éticos y la capacidad de los empleados de la entidad, la filosofía de dirección y el estilo de dirección, de manera en que la dirección asigna la autoridad y las responsabilidades y organiza y desarrolla profesionalmente a sus empleados así como la atención y orientación que proporciona el Consejo de Administración.

b. Evaluación de los riesgos

Toda entidad debe hacer frente a una serie de riesgos tanto de origen interno como externo. Una condición previa a la evaluación de los riesgos es el establecimiento de objetivos en cada nivel de la organización que sean coherentes entre sí. La evaluación del riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y, en base a dicho análisis, determinar la forma en que los riesgos deben ser administrados y controlados, debido a que las condiciones económicas, industriales, normativas continuarán

cambiando, es necesario disponer de mecanismos para identificar y afrontar los riesgos asociados con el cambio.

c. Actividades de control

Existen muchas descripciones de tipos de actividades de control, que incluyen desde controles preventivos a controles detectivos y correctivos, controles manuales, controles informáticos y controles de dirección.

d. Información y comunicación

Los sistemas de información generan informes, que contienen información operativa, financiera y la correspondiente al cumplimiento, que posibilitan la dirección y el control del negocio. Dichos informes contemplan, no sólo, los datos generados internamente, sino también información sobre incidencias, actividades y condiciones externas, necesaria para la toma de decisiones y para formular informes financieros.

Debe haber una comunicación eficaz en un sentido amplio, que fluya en todas las direcciones a través de todos los ámbitos de la organización, de arriba hacia abajo y a la inversa.

e. Supervisión

Los Sistemas de Control Interno requieren supervisión, es decir, un proceso que compruebe que se mantiene el adecuado funcionamiento del sistema a lo largo del tiempo. Esto se consigue mediante actividades de supervisión continua, evaluaciones periódicas o una combinación de ambas cosas. La supervisión continua se da en el transcurso de las operaciones, incluye tanto las actividades normales de dirección y supervisión, como otras actividades llevadas a cabo por el personal en la realización de sus funciones. El alcance y frecuencia de las evaluaciones dependerá de la evaluación de riesgos y de la eficiencia de los procesos de supervisión.

2.2 MARCO JURIDICO

2.2.1 Constitución Política del Estado.

De acuerdo a la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

El nuevo Estado Plurinacional tiene cuatro órganos: ejecutivo, legislativo, Judicial y Electoral; y con autonomía departamental, autonomía municipal, y con autonomías regionales e indígenas o campesina originaria. La Constitución Política del Estado, como norma suprema del Estado Plurinacional de Bolivia, establece mandatos concernientes a la transparencia en la Gestión Pública y la Lucha Contra la Corrupción, en los siguientes artículos:

Artículos 8. El Estado establece, asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso **ni seas ladrón**), suma qamaña (vivir bien), a demás sustenta el desarrollo del Estado en valores tales como la unidad, igualdad y **Transparencia para vivir bien**.

Artículo 93. Establece que las universidades públicas establecerán mecanismos de rendición de cuentas y **transparencia** en el uso de sus recursos.

Artículo 115. El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, **transparente** y sin dilaciones.

Artículo 180. La jurisdicción ordinaria se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, **transparencia**, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, **legalidad**, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes ante el juez.

Artículo 213. La Contraloría General del Estado basara 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.

Artículo 232. La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, **transparencia**, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

Artículo 235. Establece que todo servidor público debe rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.

Artículo 28. Establece que el haber defraudado los recursos públicos es una causa de suspensión de los derechos políticos, previa sentencia ejecutoriada.

En este artículo se considera a la corrupción como uno de los actos más fuertemente sancionados.

Artículo 108. Establece que es un deber de todo boliviano y boliviana, denunciar y combatir todos los actos de corrupción.

Artículo 112. Establece la **imprescriptibilidad** de los delitos de corrupción y la **no admisión de inmunidades**, evitando de ésta forma la impunidad que hemos venido viviendo a lo largo de estos años.

Artículo 123. Establece la **retroactividad** en materia de corrupción con lo que se investigará, procesará y sancionará delitos cometidos por servidores públicos en el pasado.

Artículo 235. Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos, cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública, evitando de esta forma incurrir en el delito de incumplimiento de deberes considerado delito de corrupción; a demás deben respetar y proteger los bienes del Estado, y abstenerse de utilizarlos para fines electorales u otros ajenos a la función pública.

Artículo 324. Las deudas por daños económicos causados al Estado no prescriben.

2.2.3. Plan Nacional de Desarrollo

El 16 de junio de 2006, el Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma presenta el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se plantea la transformación del país en el lapso de una generación, y configura una Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para que todos, bolivianos y bolivianas, “vivamos bien”.

El Pilar Bolivia Democrática plantea la consolidación del control social y la participación ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo regionales y

nacionales; alcanzado un alto nivel de transparencia en la gestión pública y disminución drástica de la corrupción.

La Bolivia Digna comprende los siguientes sectores: Protección Social, Salud, Educación, Justicia, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Culturas y Saneamiento Básico. La propuesta de cambio en el Sector Justicia está orientada a construir un sistema de justicia plural, participativa, transparente y esencialmente restaurativa con equidad e igualdad. Para lograr este objetivo propone como política erradicar la corrupción institucionalizada que se enmarca en “Cero tolerancia a la corrupción e impunidad, plena transparencia en la gestión pública y vigencia efectiva de mecanismos de control social en el Estado”.

Los lineamientos de política del Plan Nacional de Desarrollo para erradicar la corrupción institucionalizada tienen como objetivo “Cero tolerancia a la corrupción”, lo que implica luchar contra la impunidad y promover la plena transparencia en la gestión pública y la vigencia efectiva de mecanismos de control social en el Estado Plurinacional.

2.2.3. Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Mediante Decreto Supremo N° 29894 del 7 de febrero de 2009, se establece la nueva estructura y funciones del Órgano Ejecutivo garantizando la correcta implementación de los principios, valores y disposiciones de la nueva Ley fundamental, recordando que ahora la Transparencia es un valor fundamental del Estado. En la nueva estructura del Órgano Ejecutivo se crea el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción. Dicho decreto también crea una Unidad de Transparencia en cada Ministerio, encargada de transparentar la gestión pública.

Con Decreto Supremo N° 0214 de 22 julio de 2009 se aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, que tiene como objetivo dotar a las

instituciones públicas y privadas, y ciudadanía en general de instrumentos orientados a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

La Política de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, tiene cuatro ejes:(1) fortalecimiento de la participación ciudadana, (2) fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho del acceso a la información, (3) medidas para eliminar la corrupción, y (4) mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional

En el eje 3 relativa a medidas para eliminar la corrupción comprende lo siguiente:

1. Adoptar medidas implacables para castigar de manera ejemplar la conducta ilegal del servidor público que haya incurrido en hechos de corrupción, a objeto de que tengan un efecto disuasivo en todas aquellas personas que ejercen la función pública. Se pretende evitar por todos los medios que éstos servidores públicos vuelvan a desempeñar funciones públicas en el futuro.
2. Fortalecer los espacios de coordinación entre los organismos públicos encargados de combatir la corrupción, y los ciudadanos que ejercen el control social.
3. Garantizar a todos los actores y organizaciones sociales, así como a los servidores públicos probos, la posibilidad de denunciar hechos de corrupción de manera confidencial, evitando probables represalias en contra suya y de su familia.
4. Otorgar mayor independencia a las Unidades u oficinas que ejercen Control Gubernamental dentro de cada entidad o institución del Estado, a fin de asegurar el correcto desempeño de los servidores públicos, y la protección del interés social.
5. Generar mecanismos de coordinación adecuados, y promover las reformas que fueran necesarias para lograr mayor eficiencia y eficacia en las labores de control gubernamental de todas las instituciones públicas que cumplen este rol.

6. Con el fin de proteger el patrimonio del Estado Plurinacional de Bolivia, exigir algún tipo de solvencia y/o garantía para aquellos servidores públicos que ocupen cargos jerárquicos y/o administrativos en los que se manejan recursos económicos de consideración.
7. Evitar la impunidad de los actos de corrupción que atentan al patrimonio, a los intereses y a los bienes del Estado Plurinacional de Bolivia y promover las reformas administrativas y legales que sean necesarias para investigar y sancionar a aquellos servidores públicos que, en el pasado, hubieren cometido este tipo de actos, apropiándose de recursos que pertenecen a todos los bolivianos.
8. Implementar auditorías procesales continuas y permanentes a fin de garantizar que se adopten todas las medidas necesarias para lograr la recuperación de los bienes o recursos públicos, originado de hechos ilícitos.
9. Generar los mecanismos de coordinación necesarios, a fin de lograr que los ex servidores públicos que tuvieran deudas pendientes con el Estado Plurinacional, tengan que pagarlas de manera previa al ejercicio de cualquier otra función pública.
10. Generar un sistema de control público de los actos de corrupción, que aproveche las capacidades de cada uno de los organismos con competencia en la materia (Contraloría General del Estado, Órgano Judicial, Ministerio Público, Unidades de Auditoría Interna, entre otros), que coordine las acciones conjuntas, y que facilite el intercambio de información.
11. Proponer reformas legales y administrativas específicas, a fin de desburocratizar y simplificar los procedimientos de la administración pública y judicial, incorporando procedimientos simples, expeditos y transparentes, que no den espacios a prácticas corruptas por parte de los servidores públicos.

2.2.4 Convención Interamericana Contra La Corrupción²⁷

Fue suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, y ratificada por Bolivia mediante Ley N° 1743 de 17 de enero de 1997, con el propósito fundamental de *promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y, promover, facilitar y regular la cooperación entre los estados partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones dispuestas para el cumplimiento de dicho objetivo, que no es otro que terminar con la corrupción.*

Para cumplir sus propósitos, cuenta con las siguientes medidas preventivas, contempladas en su artículo III:

- Sistemas de declaración de ingresos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley.
- Sistemas para la contratación y para la adquisición de bienes y servicios por parte del estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia.
- Sistemas para la recaudación y el control de los bienes del estado que impidan la corrupción.
- Órganos de control superior.
- Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.
- Incluye dentro de los actos de corrupción, entre otros, al enriquecimiento ilícito describiendo como delito: el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él, aunque estos no causen perjuicio patrimonial al Estado.

²⁷ Ley N° 1743 del 17 de enero de 1997, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, Gaceta Oficial de Bolivia, 1997.

Es evidente que la Convención Interamericana Contra la Corrupción ha sido un paso positivo en cuanto compromete a los Estados en la colaboración para combatir los delitos de los servidores públicos y de quienes como particulares participan en esas conductas criminales. La posibilidad de aplicar las medidas de extradición, de colaboración en el envío de pruebas judiciales han permitido mejorar la eficiencia en la lucha internacional contra el delito superando las viejas concepciones de las soberanías estatales que cohonestaron la impunidad y la conformación de paraísos criminales.

2.2.5 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁸

La convención fue ratificada por Bolivia mediante Ley N° 3068 de 1 de junio de 2005, dicha convención introduce un conjunto de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción. En esta Convención se pide que se adopten medidas preventivas y que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado. Además, se da un paso decisivo al exigir a los Estados Miembros que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados.

2.2.6 Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas

En cumplimiento a lo acordado en la Convención Interamericana Contra la Corrupción y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el gobierno de Bolivia promulgó la ley denominada “*Marcelo Quiroga Santa Cruz*”, con el objeto de establecer mecanismos y procedimientos destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por servidores públicos, ex servidores en el ejercicio de sus funciones y particulares. Comprende tanto a las personas naturales o jurídicas y representantes legales de las personas jurídicas públicas o privadas, nacionales o extranjeros que comprometan o afecten recursos del Estado.

²⁸ LEY N° 3068 del 1 de junio de 2005, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*.

La referida ley fue promulgada para prevenir y erradicar la impunidad en hechos de corrupción, ejerciendo una lucha efectiva contra la misma que tienda a recuperar y a proteger el patrimonio del Estado, permanentemente debilitado por este flagelo.

Esta ley describe a la corrupción como el requerimiento o la aceptación de un servidor público de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la acción u omisión de cualquier acto que afecte a los intereses del Estado.

La ley de lucha contra la corrupción crea el Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas. Este Consejo está integrado por los organismos que a continuación se detallan y que son independientes en el cumplimiento de sus atribuciones específicas en el marco de la Constitución Política del Estado y las leyes:

1. Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción
2. Ministerio de Gobierno
3. Ministerio Público
4. Contraloría General del Estado
5. Unidad de Investigaciones Financieras
6. Procuraduría General del Estado
7. Representantes de la Sociedad Civil Organizada

El Consejo Nacional de Lucha contra la Corrupción está presidido por el Ministro de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción. Entre sus atribuciones se encuentran:

- Proponer, supervisar y fiscalizar las políticas públicas, orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción para proteger y recuperar el patrimonio del Estado.
- Aprobar el Plan de Lucha contra la Corrupción.
- Evaluar la correcta y efectiva ejecución del Plan de Lucha contra la Corrupción
- Mantener relaciones con los gobiernos autónomos, en lo relativo a sus atribuciones.

La ley “Marcelo Quiroga Santa Cruz” crea nuevos tipos penales:

- **Uso indebido de bienes y servicios públicos.** Incurrirá en este nuevo tipo penal el servidor público que en beneficio propio o de tercero confiera un fin distinto al cual se hallaren destinados los bienes, derechos y acciones de la institución pública.
- **Enriquecimiento ilícito.** Los servidores públicos que hubieran incrementado en forma desproporcionada e injustificadamente su patrimonio, incurrirán en este tipo penal.
- **Enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado.** Este tipo aplica tanto a los servidores públicos como a los particulares, que mediante actividad privada hubiera aumentado desproporcionadamente su patrimonio afectando el patrimonio del Estado, cuando no logre justificar la situación.
- **Favorecimiento al enriquecimiento ilícito.** Incurrir en este tipo penal, el que con la finalidad de ocultar, disimular o legitimar el incremento patrimonial injustificado, facilitare su nombre o participare en actividades económicas financieras y comerciales.
- **Cohecho activo transnacional.** Incurrir en este tipo el que prometiére, ofreciere u otorgare en forma directa o indirecta a un funcionario público extranjero o de una organización internacional pública ventajas o dádivas, con el fin de que actúe o se abstenga de actuar, para obtener o mantener un beneficio indebido.
- **Cohecho pasivo transnacional.** Incurrir en este tipo penal, el funcionario público extranjero o funcionario de organización internacional pública que solicitare o aceptare en forma directa o indirecta una dádiva o ventaja a cambio de actuar o abstenerse de actuar en pro de un beneficio indebido.
- **Obstrucción de la justicia.** Incurrir en este delito quien utilizando la fuerza física, amenazas, promesas o la concesión de un beneficio indebido induzca a la prestación de un testimonio falso u obstaculice la aportación de pruebas en los procesos por delitos de corrupción.
- **Falsedad en la declaración jurada de bienes y rentas.** El que alterara ya sea falseando u omitiendo datos en la declaración jurada de bienes y rentas, incurrirá en este delito.

2.2.7. Delitos contra la administración pública

Bajo la denominación común de administración pública, el Código Penal agrupa en el título II un importante número de infracciones que en su mayoría están dirigidas a evitar que ciertos hechos que frecuentemente son cometidos por personas vinculadas al sector público.

Como ya dijimos anteriormente, la Administración Pública busca los intereses colectivos y el sometimiento a los principios y valores que señala la Constitución Política del Estado, en este contexto existen actos ilegales que son cometidos por los funcionarios públicos y que son tipificados como delitos contra la administración pública, y que lógicamente afectan en general un bien jurídicamente protegido. En opinión del autor, Olaizola Nogales, el bien jurídico protegido de los delitos en contra administración pública es el “buen funcionamiento de la administración pública entendido como imparcialidad, legalidad y objetividad o atención a los intereses generales de la sociedad en la actuación administrativa”.²⁹ De acuerdo al autor, Jorge Buompadre, el bien jurídicamente tutelado por los delitos por la función pública es el normal, ordenado y legal desenvolvimiento de la función de los órganos del estado en todas las ramas de sus tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial³⁰ En este sentido, el interés común a todos estos tipos delictivos reside en el correcto funcionamiento, desempeño de la función pública, bajo los principios que inspiran la actuación de la administración pública y que está recogidos constitucionalmente en el art. 235 de la Constitución Política del Estado (cumplir la constitución y las leyes, cumplir sus funciones de acuerdo con los principios de la función pública).

2.2.7.1 Concepto de funcionario público.

En general existe acuerdo en que el sujeto activo de un delito contra la administración pública es el “funcionario público” en el ejercicio de su cargo o en uso de su competencia funcional.

Ahora bien tenemos que definir lo que significa funcionario público desde el punto de vista del Derecho Penal. Al respecto, Jorge Buompadre, manifiesta que se “considera funcionario

²⁹ OLAIZOLA NOGALES INES, *El delito del cohecho*, Valencia, Tirant Blanca, 1999 (pág.87)

³⁰ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la Administración Pública*, Editorial Meave, Buenos Aires Argentina, 2000(Pág.38)

público, a los efectos penales, quien aún transitoriamente o sin remuneración ejerce cargo, empleo o función pública”.³¹

Como la tarea del Derecho penal consiste en la protección de bienes jurídicos, su concepto está vinculado con el bien jurídico “funcionamiento de la administración pública” en el sentido de que sea considerado “funcionario público” todo aquél que tenga una posición especial en relación con tal funcionamiento; o sea que ejerza una “función pública” y que haya “accedido” a ella de cualquier forma legítima.

2.2.7.2 Delitos cometidos por funcionarios públicos

a) Peculado.

En su raíz etimológica la voz peculado proviene del latín preculatus, la cual deriva a su vez de la palabra pecus, denominación que aludía en la antigua Roma a quien se apoderaba del ganado público ya que este servía tanto al Estado como a los particulares como medio de cambio y medida de los valores.³²

Para el autor Buompadre, el bien jurídicamente protegido es el probo desarrollo de la actividad patrimonial de la administración pública por parte de los funcionarios públicos que en razón del cargo tienen el manejo de los bienes públicos.³³

Para el autor Bayala, el bien jurídicamente protegido son los caudales o efectos administrados por el funcionario a quien le han sido confiados por razón de su cargo, y además, el resguardo del buen orden de la administración para el fiel cumplimiento de los fines superiores del estado.³⁴

En general podemos decir que el bien jurídicamente protegido es el correcto funcionamiento de la administración pública en el manejo de los caudales o recursos públicos del Estado, es decir, de aquellos bienes hayan sido confiados al funcionario.

³¹ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.44)

³² BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.249)

³³ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.249)

³⁴ BAYALA MANUEL ALBERTO, *Malversación de caudales públicos*, Buenos Aires, Editorial, Astrea, 2008 (pág.82)

El peculado es un delito que puede ser cometido únicamente por un funcionario público o empleado a quien se le confían y entregan bienes muebles o inmuebles, dineros de carácter público, y éste se los apropia, para usarlos indebidamente, darles un uso diferente al que están destinados o los deja extraviar o perder.

Elementos del delito:³⁵

La acción típica.- El delito consiste en sustraer caudales o efectos públicos cuya administración, percepción o custodia le ha sido confiada a un funcionario público en razón al cargo. El delito de peculado exige que la cosa se encuentre en la posesión material e inmediata del autor. Sustrae el funcionario que ilegítimamente se apropia de los caudales o efectos públicos que administra, percibe o custodia.

Sujeto del delito.- El sujeto activo solo puede ser un funcionario público a quien se ha confiado la administración, custodia de caudales o efectos públicos. El funcionario público quien por razón de su cargo, se apropia indebidamente los caudales públicos.

Tipo subjetivo.- Subjetivamente el delito de peculado es doloso abarcando el dolo el conocimiento del carácter público de los bienes y de la existencia de una relación funcional con ellos y de la voluntad de separarlos de la esfera de custodia en la que se encuentran. No comete peculado quien lleva los bienes a su casa para mejor resguardo o seguridad.

Consumación o tentativa.- El peculado es un delito de pura actividad que se consuma con la realización de la acción típica (apropiarse). Como la acción de sustraer implica necesariamente la toma o quita del bien de la esfera patrimonial de la administración en la práctica habrá de ser muy difícil la constatación de la tentativa.

La jurisprudencia tiene resuelto que el momento consumativo en el peculado es independiente del efectivo perjuicio patrimonial que puede sufrir el Estado, dado que el solo peligro de que se produzca importa la lesión que se quiere evitar con el fin de asegurar su regular desenvolvimiento administrativo.

³⁵ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.250-260)

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 142 (PECULADO), se tipifica el delito de la siguiente manera: ***“De la servidora o el servidor público que aprovechando del cargo que desempeña se apropiare de dinero, valores o bienes de cuya administración, cobro o custodia se hallare encargado, será sancionado con privación de libertad de cinco (5) a diez (10) años y multa de doscientos (200) a quinientos (500) días”.***

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”).

El delito tiene por objeto apropiarse que significa ejercer derecho de propiedad, disponer como cosa propia, el dinero, valores que pueden ser documentos equivalentes a una suma de dinero o bienes como oro, joyas, todo lo que es susceptible de comercio que el funcionario ha recibido para administrar, cobrar dinero y custodiar.

El delito es instantáneo se consuma en el momento de apropiarse y se perfecciona con este acto, aunque no cause perjuicio.³⁶Entonces, el objeto material del delito está constituido por dineros, valores o bienes, sean muebles e inmuebles.

b) Malversación de fondos.

La palabra malversación (de latín, male, mal y versare, volver) es un sentido estrictamente idiomático quiere decir mala inversión es decir inversión ilícita de los caudales ajenos que nos confían.³⁷

El bien jurídico protegido, es el cuidado y correcta aplicación de los fondos públicos, que surge en razón de los deberes especiales que le incumben al funcionario. Existe un bien jurídico y un “objeto concreto” que el Derecho penal debe seguir protegiendo: la “correcta aplicación de los fondos públicos”.

³⁶ HARB BENJAMIN MIGUEL, *Código Penal Boliviano*, Editorial Juventud, La Paz Bolivia, 2001 (Pág.127)

³⁷ PUIG PEÑA FEDERICO, *Derecho Penal*, Editorial Clarasó, Barcelona España, 1646 (Pág.264)

Elementos del delito:³⁸

La acción típica.- El delito de malversación de caudales públicos denominado indistintamente aplicación arbitraria de fondos, destino indebido de fondos públicos o mala aplicación de fondos públicos consiste en dar a los caudales o efectos administrados por el autor una aplicación diferente de aquella a las que estuvieron destinados.

La acción material del tipo se traduce en un cambio de destino de los bienes administrados por el funcionario público. Los caudales que el agente administra son aplicados a un fin distinto al asignado originariamente por la Ley, Decreto Supremo o reglamentos, o la orden emanada de autoridad competente.

Sujetos del delito.- El sujeto activo solo puede ser el funcionario público con facultades para administrar los fondos públicos que son malversados. No cualquier funcionario puede malversar sino solo aquel que tiene a su cargo la administración de caudales o efectos públicos. El autor del delito debe ser un administrador de los caudales o efectos públicos mal aplicados.

Caudal significa toda clase de bienes incluido el dinero (letras de cambio, cheques, valores mobiliarios, títulos, joyas, objetos de arte, etc.). La palabra efectos debe ser entendida en un sentido específico: valores de papel (títulos, sellos, estampillas, etc) emanados del Estado (efectos públicos) que representan un valor económico y tienen el carácter de negociables.

Tipo subjetivo.- La aplicación indebida de fondos públicos es un delito doloso.

Consumación o tentativa.- El delito se consuma con la aplicación indebida de los caudales o efectos es decir con el cambio de destino distinto al originalmente asignado por la Ley, Decreto Supremo o el Reglamento, o la orden de autoridad competente. Cuando los caudales o efectos quedan efectivamente destinados a un fin distinto del original. El delito se consuma haya o no perjuicio.

³⁸ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.239-248)

De acuerdo a nuestro Código Penal, en su artículo 144. (MALVERSACIÓN), tipifica de la siguiente manera: “ *La servidora o el servidor público que diere a los caudales que administra, percibe o custodia, una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados, será sancionada con privación de libertad de tres (3) a ocho (8) años y multa de cien (100) a doscientos cincuenta (250) días. Si del hecho resultare daño o entorpecimiento para el servicio público, la sanción será agravada en un tercio*”.

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

La acción antijurídica está en dar una aplicación o uso distinto al que estuvieran destinados los caudales que administra. El delito se consuma exista o no perjuicio. El daño o entorpecimiento del servicio público debe ser la consecuencia directa o indirecta de la conducta malversadora.

El agravante requiere una relación causal entre la aplicación indebida de los bienes y el daño o entorpecimiento del servicio. El daño es el menoscabo, detrimento o efecto perjudicial que sufre el servicio público como consecuencia de la acción malversadora. El perjuicio puede ser de cualquier naturaleza, inclusive patrimonial, siempre que afecte de alguna manera al servicio, El entorpecimiento implica una acción perturbadora, inconveniente para la prestación del servicio público y que produce una alteración en su funcionamiento.

d) Cohecho.

La figura de cohecho reconocen su origen histórico común, el crimen *repentundae* del antiguo derecho romano, que tenía lugar cuando los funcionarios encargados de dirimir conflictos entre particulares (jueces) percibían indebidamente sumas de dinero por la tarea que debía prestarse *adhonorem*.³⁹

³⁹ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.180)

El cohecho (coloquialmente "coima" o "soborno") es un delito que consiste en que una autoridad o funcionario público acepta o solicita una dádiva a cambio de realizar u omitir un acto.

El cohecho es genéricamente un delito contra la administración pública, y bien jurídico protegido es el normal funcionamiento y el prestigio de la administración a través de la corrección e integridad de sus empleados. Lo que se busca es resguardar el funcionamiento normal y correcto de la administración pública.

El cohecho pasivo es un delito de acción bilateral o de codeincuencia necesaria. Es necesario que alguien de y ofrezca para que el funcionario reciba o acepte.

Elementos del delito:

Acción típica.- Son dos las modalidades de la acción: recibir dinero o cualquier otra dádiva; y aceptar una promesa. En ambos casos para que el funcionario haga algo relativo a sus funciones o para que haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones o para que haga valer la influencia derivada de su cargo ante otro funcionario público, a fin de que este haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones. Recibe el que voluntariamente entra en la tenencia material del dinero o la dádiva. La otra acción prevista es del funcionario que por sí o por interpósita persona, acepta una promesa directa o indirecta referida a sumas de dinero o dádivas con miras a hacer retardar u omitir algo relativo a sus funciones. La segunda modalidad comisiva aparece bajo la forma del funcionario que acepta una promesa directa o indirecta.

Sujetos.- El cohecho pasivo es un delito especial propio, debido a que únicamente puede ser cometido por un funcionario público.

Tipo subjetivo.- El cohecho es un delito doloso, y el dolo comprende la conciencia y voluntad de recibir la dádiva como retribución ilícita por un acto del cargo. Este aspecto subjetivo del delito se conforma con el conocimiento por parte del funcionario y la voluntad de actuar en función del acuerdo vanal, al recibir el dinero del soborno o aceptar promesa

directa e indirecta del tercero corruptor, en el marco de un verdadero pacto ilícito que compromete la actividad de aquel (hacer, retardar u omitir algo relativo a sus funciones) según lo acordado.

Consumación.- La consumación se da en el momento en que los objetos son recibidos, con independencia de que el funcionario cumpla o no con la realización u omisión acordadas; sin la conducta es la de aceptar la promesa, el tipo de consuma en el momento de la aceptación con independencia de que ambas partes cumplan el acuerdo, es decir, que el funcionario realice u omita y el oferente materialice el contenido de su promesa, sin que importe, tampoco cual fue el momento fijado para ese cumplimiento que puede ser anterior o posterior a la realización del acto o a la perpetración de la omisión por parte del funcionario y hasta posterior cesación de funciones por él.

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 145 (Cohecho Pasivo), el delito se tipifica cuando “*La servidora o el servidor público o autoridad que para hacer o dejar de hacer un acto relativo a sus funciones o contrario a los deberes de su cargo, recibiere directamente o por interpuesta persona, para sí o un tercero, dádivas o cualquier otra ventaja o aceptare ofrecimientos o promesas, será sancionado con privación de libertad de tres (3) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a ciento cincuenta (150) días*”.

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

La acción antijurídica consiste en un hacer o en una omisión contraria a los deberes que tiene el funcionario o empleado público, motivado al recibir directamente o por interpuesta persona para sí o para un tercero dádivas o ventajas o también aceptar simples ofrecimientos o promesas consumándose el delito aunque estos no se cumplan. Hay consumación por el simple incumplimiento de las obligaciones instado por el incentivo de recibir algo, ya sea en el acto o en el futuro.

e) Uso indebido de influencias

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 146 (USO INDEBIDO DE INFLUENCIAS) el delito se tipifica cuando *“La servidora o el servidor público o autoridad que directamente o por interpuesta persona y aprovechando de las funciones que ejerce o usando indebidamente de las influencias derivadas de las mismas obtuviere ventajas o beneficios, para sí o para un tercero, será sancionado con privación de libertad de tres (3) a ocho (8) años y multa de cien (100) a quinientos (500) días.*

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

Este delito pertenece también a los llamados propios sólo puede cometerse por funcionario público y en ejercicio del cargo o en razón de él. El funcionario aprovechando el cargo, directamente o usando un tercero, utilizando indebidamente las ventajas de sus funciones obtiene beneficios o ventajas para sí o para otro. No tiene relevancia jurídica que se trate de algo justo o injusto lo que se obtiene.⁴⁰

f) Beneficios en razón al cargo.

El bien jurídico protegido corresponde en este caso al interés del Estado en la irreprochabilidad e insospechabilidad de los funcionarios, el cual sufriría por el solo hecho de la aceptación de presentes ofrecidos en consideración a la calidad envistida⁴¹.

Elementos del delito:

Acción típica.- La conducta típica del funcionario es la de admitir un regalo u otros beneficios.

Tipo subjetivo.- Se trata de un delito doloso, en el que el dolo comprende el conocimiento del carácter en que el tercero entrega la dádiva y en la consiguiente voluntad de recibirla a pesar de ese conocimiento.

⁴⁰ HARB BENJAMIN MIGUEL, *Código Penal Boliviano*, Editorial Juventud, La Paz Bolivia, 2001 (Pág.129)

⁴¹ VILLAMOR LUCIA FERNANDO, *Derecho Penal*, Parte Especial, Tomo II, Inspiración Cards, La Paz,2007(pág.46)

Sujeto.- El sujeto activo del delito sólo puede ser un funcionario público mientras permanezca en funciones, vale decir en el ejercicio del cargo.

Consumación.- El delito se consuma al recibir el funcionario la dádiva. El tipo penal exige que la dádiva presentada por un tercero sea recibida por el funcionario, personalmente, o por medio de otro que actué en connivencia con él. El delito se consuma con la recepción de la dádiva.

De acuerdo al artículo 147, (Beneficios en razón del cargo) de nuestro Código Penal, el delito se tipifica cuando *“La servidora o el servidor público o autoridad que en consideración a su cargo admitiere regalos u otros beneficios, será sancionado con privación de libertad de tres (3) a ocho (8) años y multa de cien (100) a doscientos cincuenta (250) días.”* (Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

El funcionario público desde el momento que toma posesión del cargo no puede recibir regalos o beneficios que se le hacen en consideración a sus funciones. El delito consiste en admitir regalos, beneficios hechos en razón de su cargo, es decir que no se lo darían si el sujeto no estuviere en el cargo. Se consume el delito en el momento que los admite. No hay delito si los regalos no se hacen en consideración al cargo sino motivados en la amistad, parentesco, etc.⁴²

g) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas.

El bien jurídicamente protegido se refiere al correcto desempeño y fundamentalmente la imparcialidad de los funcionarios públicos en lo que hace a la toma de decisiones con relación a la función pública que desempeñan, lo que se busca es que los funcionarios públicos que se desempeñan en la administración pública, lo hagan con imparcialidad y transparente y que se prescinda por parte del funcionario de todo otro interés que no sea el de la administración.⁴³

42 HARB BENJAMIN MIGUEL, *Código Penal Boliviano*, Editorial Juventud, La Paz Bolivia, 2001 (Pág.130)

43 BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.290)

Elementos del delito:

Acción.- La conducta que resulta punible es la de interesarse en un contrato u operación, ello implica hacer intervenir en estos (contrato u operación) un interés propio y a su vez particular. El término interesarse puede entenderse como volcar sobre el negocio de que se trate una pretensión de parte no administrativa, querer que aquel asuma una determinada configuración en interés particular del sujeto, o hacer mediar en el, propugnándolos, intereses particulares de terceros⁴⁴. Debe haber una coexistencia para la configuración de la acción típica, del ejercicio del cargo por parte del funcionario. La intervención del funcionario en el contrato u operación debe serlo en razón a su cargo. Ello implica que debe existir una relación funcional con la negociación y en ella el agente debe intervenir en su calidad de funcionario.

Tipo subjetivo.- El delito es doloso; debe mediar un móvil económico. El dolo no tiene porqué abarcar el perjuicio a la administración pública. El móvil de lucro es posible sin perjuicio para nadie.

Sujeto.- Es autor del delito es el funcionario o empleado público que tiene competencia necesaria para intervenir en razón de su cargo, es decir, en el marco propio de su esfera funcional.

Consumación.- El delito se consuma con la acción de interesarse, ello implica que el funcionario debe intervenir en razón de su función y como parte privada con el contrato u operación. El acto objeto de interés del funcionario ha de ser un acto propio de la administración pública. No admite tentativa.

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 150, el delito se tipifica cuando *“La servidora o el servidor público que por sí o por interpuesta persona o por acto simulado se interesare y obtuviere para sí o para tercero un beneficio en cualquier contrato, suministro, subasta u operación en que interviene en razón de su cargo, será sancionado con privación de libertad de cinco (5) a diez (10) años y multa de treinta (30) a quinientos (500) días.*

44 CREUS CARLOS, *Derecho Penal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1998 (página 371)

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

En esta figura el bien jurídicamente protegido y lesionado es la administración pública que exige lealtad de sus funcionarios. El autor de este delito es el funcionario público por más que actúe por intermedio de un tercero y hay delito aunque no haya daño. La acción consiste en interesarse y obtener un beneficio ilícito para sí o para un tercero. Subjetivamente existe dolo, el funcionario al interesarse en algo ilícito, prueba incapacidad de la administración y la predispone a una negociación que ser buena o mala.

h) Omisión de declaración de bienes y rentas.

El bien jurídicamente protegido resulta ser la transparencia en el ejercicio de la función pública⁴⁵. La circunstancia en que el funcionario público tenga la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales trasmite una buena señal, en virtud de tratarse de un acto material objetivo para establecer o intentar establecer si el funcionario a variado en más su patrimonio, una vez ingresado a la administración pública.⁴⁶

Elementos del delito⁴⁷:

La acción típica.- La obligación de presentar las declaraciones juradas patrimoniales.

Sujeto del delito.- El sujeto activo es el funcionario público o el que dejado de serlo (ex funcionario público) que en razón al cargo debe presentar la declaración jurada patrimonial de carácter integral.

⁴⁵ DONNA EDGARDO, *Delitos contra la administración Pública*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998, (pág.408)

⁴⁶ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.355)

⁴⁷ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.356-357)

Tipo subjetivo.- Nos encontramos frente a delitos dolosos. El dolo requiere el conocimiento de los elementos del tipo subjetivo, esto es, la obligación que pesa sobre el autor de presentar la declaración jurada patrimonial.

Consumación.- La omisión se consuma cuando en el tiempo previsto no presenta su declaración jurada de bienes y rentas.

De acuerdo nuestro Código Penal, artículo 149. (OMISIÓN DE DECLARACIÓN DE BIENES Y RENTAS), el delito se tipifica cuando *“La servidora o el servidor público que conforme a la Ley estuviere obligado a declarar sus bienes y rentas a tiempo de tomar posesión o a tiempo de dejar su cargo y no lo hiciere, será sancionado con multa de treinta (30) días.”* (Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

El delito se consuma por el hecho de no hacer la declaración en el momento de tomar la posesión del cargo. No hay delito culposo, la ley entiende que siempre es doloso.

i) Concusión

La concusión es la conducta realizada por autoridad o funcionario en el ámbito de sus funciones, mediante el cual el destinatario de la función requiere del ciudadano el pago de una cantidad jurídicamente es indebida, porque la misma no está en absoluto prevista por la ley, porque aun estando determinada por ley una contribución económica se requiere el pago de la misma en cuantía que excede la prevista en la ley⁴⁸

Se comete el delito de concusión cuando el funcionario público, abusando de su cargo solicita, exige se hace pagar o entregar un derecho, una contribución o una dádiva, o cobra mayores derechos que los que corresponden destinando dichos objetos a la administración, pero los convierte en provecho propio o de un tercero.

Elementos del delito:

⁴⁸ POLAINO NAVARRETE MIGUEL, *Derecho Penal*, Editorial Bosch, Barcelona, 2000 (pág.446)

Acción típica.- El delito de concusión se estructura sobre la base de las siguientes conductas típicas: solicitar, exigir y hacer pagar o hacer entregar o cobrar mayores derechos que los que corresponden. La acción de exigir excluye el empleo expreso y abierto de intimidación o violencia física contra el sujeto pasivo. La acción prevista para el caso que el autor cobra mayores derechos que los que corresponden se refiere a la percepción de un pago que se concreta mediante el aprovechamiento del error que está el contribuyente. El abuso del cargo implica un mal uso o un uso excesivo de una autoridad que legalmente posee el autor.

Sujeto.- El autor del delito puede ser un funcionario público que actúa abusando de su cargo.

Tipo subjetivo.- Se trata de un delito doloso, por cuando el agente debe saber que lo exigido tiene un destino específico, la administración pública y la voluntad de cambiar ese destino convirtiendo la exacción en beneficio particular o de un tercero.

Consumación.- Se trata de un tipo de mera actividad, su consumación no requiere de daño alguno a la administración ni al particular damnificado. Si la figura se concreta mediante la acción de exigir, la consumación coincide con la mera conducta sin que sea necesario el pago del aporte exigido ni la entrega de la dádiva por parte del contribuyente. Se trata de un delito de consumación anticipada, por cuanto es suficiente con la sola exigencia, independientemente de que el sujeto pasivo acepte realizar el pago o entregar la dádiva.

En la modalidad de cobrar mayores derechos que los que corresponden, el delito se consuma con la recepción del objeto transferido. En este caso puede haber tentativa.

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 151 (Concusión), el delito se tipifica cuando *“La servidora o el servidor público o autoridad que con abuso de su condición o funciones, directa o indirectamente, exigiere u obtuviere dinero u otra ventaja ilegítima o en proporción superior a la fijada legalmente, en beneficio propio o de un tercero, será sancionado con privación de libertad de tres (3) a ocho (8) años.”*

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la

Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

Se diferencia del cohecho en que este no se exige sino que se recibe; en la concusión se exige y obtiene, es decir, que la iniciativa es imperativa por parte del funcionario.

El artículo se refiere a dos clases de beneficios: exigir u obtener dinero u otra ventaja; exigir u obtener proporción superior a la legal, en todo caso debe ser ilegítimo el objeto del delito.

j). Exacciones

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 152 (Exacción), este delito se tipifica cuando *“La servidora o el servidor público que exigiere u obtuviere las exacciones expresadas en el artículo anterior para convertirlas en beneficio de la administración pública, será sancionado con privación de libertad de uno (1) a cuatro (4) años. Si se usare de alguna violencia en los casos de los artículos anteriores, la sanción será agravada en un tercio”*. (Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”).

El sujeto activo es el funcionario público y el sujeto pasivo la persona que resulta perjudicada con la exacción. Conforme la redacción, el tipo penal no admite la comisión culposa ya que el sujeto activo debe tener conocimiento de que la ventaja o el dinero, es superior a la legalmente fijada.

El delito se consuma con la simple exigencia, aunque no lleguen a ser percibidos los derechos exigidos.

La diferencia con la concusión es clara, en esta última, el funcionario público exige o, en su caso, obtiene dinero u otra ventaja en su provecho o en el de un tercero; en cambio, en la exacción, esa ventaja o dinero es para convertirlas en beneficio de la administración pública.

k) Abuso de autoridad

Las infracciones previstas en este capítulo afectan a la administración pública porque implican en sí mismas un arbitrario ejercicio de la función pública al margen de las prescripciones constitucionales, de las leyes o deberes que la rigen. De acuerdo a nuestro Código Penal, esta infracción agrupa a cinco delitos: resoluciones contrarias a la constitución y a las leyes, incumplimiento de deberes, denegación de auxilio, abandono de cargo y nombramientos ilegales.

k.i) Resoluciones contrarias a la constitución y a las leyes.

El bien jurídico protegido es el respeto a los derechos del individuo a través de la función pública.⁴⁹

Nuestro Código Penal, en su artículo 153, establece como delito: *“La servidora o el servidor público o autoridad que dictare resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución o a las leyes, o ejecutare o hiciere ejecutar dichas resoluciones u órdenes, será sancionado con privación de libertad de cinco (5) a diez (10) años. La misma pena, será aplicada cuando la resolución sea emitida por un fiscal. Si el delito ocasionare daño económico al Estado, la pena será agravada en un tercio.*

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

Acción típica.- El artículo describe tres conductas típicas distintas:

⁴⁹ VILLAMOR LUCIA FERNANDO, *Derecho Penal Boliviano*, Tomo II, La Paz, 2007 (pág.52)

- Dictar resoluciones o órdenes contrarias a la constitución o las leyes.
- Ejecutar las órdenes contrarias a la ley
- Hace ejecutar o hiciere ejecutar dichas leyes contrarias.

Tipo subjetivo.- Subjetivamente el abuso de autoridad es un delito doloso y el dolo debe abarcar el conocimiento de la ilegalidad de las resoluciones u órdenes que se dictan, transmiten o ejecutan ya en si mismas, sustancialmente, ya con relación al caso concreto.

El sujeto activo.- El delito solo puede ser un funcionario público que actúa en el ejercicio del cargo y dentro de la esfera de su competencia funcional. No cualquier funcionario puede cometer este delito sino aquel que posee autoridad para resolver, para ordenar y para ejecutar. Sujeto pasivo puede ser tanto la propia administración pública como titular del interés jurídico violado cuanto el particular (persona individual o jurídica).

Consumación.- En este delito no se presenta la tentativa siendo doloso y de acción. El delito se consuma con la acción o la omisión, según se trata de dictar o ejecutar resoluciones u órdenes, o de no ejecutar las leyes, sin que se requiera la producción de daño ni la obtención de provecho alguno. Precisamente es esa la característica del abuso genérico de autoridad. No es admisible la tentativa.

k.ii) Denegación de auxilio

El bien jurídico protegido es el normal desenvolvimiento de la administración pública que requiere de la necesaria colaboración de los demás sectores para llevar a cabo sus propios fines.⁵⁰

Elementos del delito:

Acción típica.- La acción consiste en rehusar, omitir o retardar la prestación de un auxilio legalmente requerido por una autoridad civil competente. El delito presupone la existencia

⁵⁰ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.147)

de un requerimiento formalmente realizado por la autoridad civil competente. El receptor del requerimiento jefe o agente de la fuerza pública debe proceder a su cumplimiento inmediato.

Sujeto del delito.- El sujeto activo, es el funcionario o autoridad que rehusare, omitiere o retardare, sin causa justificada, la prestación de auxilio. Delito propio de los funcionarios encargados de la fuerza pública.

Tipo subjetivo.- Se trata de un delito doloso, vale decir, la existencia del requerimiento legalmente formulado y la voluntad de no prestar el auxilio debido.

Consumación.- El delito se consuma con la omisión, el rehusare, o el retardo en la prestación del auxilio legalmente requerido sin que se precise de daño o resultado alguno.

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 155, el delito se tipifica cuando el “ *El funcionario encargado de la fuerza pública que rehusare, omitiere o retardare, sin causa justificada, la prestación de un auxilio legalmente requerido por autoridad competente, será sancionado con reclusión de seis (6) meses a dos (2) años.*”

El tipo penal exige que exista requerimiento de autoridad competente para el auxilio. La acción consiste en rehusar, omitir o retardar el auxilio solicitado.

k.iii) Abandono del cargo.

El bien jurídico protegido es la incolumidad de la prestación del servicio público. También se ha dicho que el bien jurídicamente protegido es el correcto desempeño de la función pública conforme a los principios constitucionales.

Elementos del delito:

Acción Típica.-Consiste en abandonar el cargo, lo delictivo reside en el abandono de las funciones con la finalidad de no continuar con ellas.

Lo que reprime el tipo penal es el abandono del cargo sin que autoridad alguna haya dispuesto la exclusión del servicio del agente lo cual puede ocurrir por aceptación de la renuncia,

cesantía o exoneración. La infracción exige que el abandono del cargo sea con daño al servicio público.⁵¹

Sujeto del delito.- Solo puede ser el funcionario público (o autoridad) que se encuentra en el legítimo ejercicio de sus funciones.

Tipo subjetivo.-El delito es doloso porque se abandona el cargo para no volver a ejercerlo.

Consumación o tentativa.-Se trata de un delito de peligro concreto de pura actividad que se consume cuando se produce el abandono del cargo y hay daño al servicio público. La tentativa no es posible.

De acuerdo a nuestro Código Penal, en su artículo 156, se tipifica el delito cuando *“El funcionario o empleado público que, con daño del servicio público, abandonare su cargo sin haber cesado legalmente en el desempeño de éste, será sancionado con multa de treinta (30) días.*

El que incitare al abandono colectivo del trabajo a funcionarios o empleados públicos, incurrirá en reclusión de un (1) mes a un (1) año y multa de treinta (30) a sesenta (60) días.”

El elemento constitutivo del delito es que, con el abandono se produzca daño a la administración pública.

La segunda parte del artículo hace referencia a la sanción al que incitare al abandono colectivo del trabajo a funcionarios o empleados públicos. Es una clara alusión de la prohibición a los funcionarios públicos, del derecho de huelga.

De acuerdo a nuestra legislación el sujeto activo de la primera parte del artículo, lo constituye el funcionario que hace abandono del cargo. Para la segunda parte, cualquier persona que incite al abandono colectivo.

k.iv) Nombramientos ilegales.

⁵¹ VILLAMOR LUCIA FERNANDO, *Derecho Penal Boliviano*, Parte especial Tomo II, Inspiración Cards. La Paz Bolivia, 2007, (pág.54)

El precepto que protege o tiende a proteger es el funcionamiento correcto de la administración pública que se vería gravemente perturbado por la falta de idoneidad de los funcionarios o agentes nombrados al margen de los requisitos establecidos por las disposiciones legales.⁵²El bien jurídico protegido es el debido respeto del principio de legalidad en el ejercicio de las distintas funciones públicas.

El delito consiste en proponer o nombrar para ocupar un cargo público a una persona en quien no concurren los requisitos legales. El tipo presenta dos acciones típicas claramente diferenciadas que configuran conductas punibles: proponer y nombrar. La acción de proponer quiere decir presentar a la persona ante quien corresponda para que ocupe un cargo público. Lo segundo se refiere a la conducta de nombrar esto es designar a una persona para que desempeñe una función determinada en el ámbito de la administración.

Elementos del delito:

Acción típica.- El delito se consuma por dos tipos penales: la proposición o nombramiento para un cargo público de una persona en quien no concurren los requisitos legales y la aceptación ilegal de un cargo público.

Sujeto.-Un funcionario público facultado para nombrar o proponer para cargos públicos.

Tipo subjetivo.-El hecho es doloso para el funcionario que propone y para el sujeto que acepta, integrándose el contenido del dolo, de una y otra parte, con el conocimiento de la carencia de los requisitos indispensables para el cargo de que se trata.

Consumación o tentativa.- El delito se consuma con la simple proposición o nombramiento aunque el nombrado o designado no se haya posesionado del cargo.

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 157, el delito se tipifica: ***“Será sancionado con privación de libertad de uno (1) a cuatro (4) años y multa de treinta (30) a cien (100) días,***

⁵² BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.158)

la servidora o el servidor público que propusiere en terna o nombrare para un cargo público a persona que no reuniere las condiciones legales para su desempeño”.

(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)

La acción consiste que en una terna proponga o nombre para un cargo público a quien no reúne las condiciones exigidas por la Ley. La simple recomendación o pedido de un funcionario no es delito. El delito se consuma con la simple proposición o nombramiento aunque el nombrado o designado no se haya posesionado del cargo.

k.v) Incumplimiento de deberes

El bien jurídicamente protegido es el normal y diligente desenvolvimiento de la administración, para lo cual se castiga el retardo en el cumplimiento de los actos, aunque no se trate de actos de autoridad en sentido estricto.⁵³

Elementos del delito:

Acción típica.- La acción consiste en omitir, rehusar hacer, o retardar algún acto propio de las funciones. La acción de omitir equivale a no realizar el acto, no llevarlo a cabo. Rehusar hacer implica una negativa, expresa o implícita de realizar el acto del oficio. Retardo implica la no realización del acto en el término fijado legalmente.⁵⁴

Sujeto del delito.-El sujeto activo solo puede ser un funcionario público en el ejercicio de su propia función.

Tipo subjetivo.-Subjetivamente el delito es doloso (dolo directo).

⁵³ SOLER SEBASTIAN, *Derecho Penal Argentino*, Tea, Buenos Aires, 1970, tomo V, (pág143)

⁵⁴ BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración Pública*, Edición Meave, Buenos Aires, 2000 (pág.145)

La consumación.-Tratándose de un delito de pura actividad, se consuma con la omisión, el rehusar hacer o el retardo, sin que requiera de ulteriores resultados para el bien jurídico.

De acuerdo a nuestro Código Penal, artículo 154, el delito se tipifica cuando “*La servidora o el servidor público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare un acto propio de sus funciones, será sancionado con privación de libertad de uno (1) a cuatro (4) años. La pena será agravada en un tercio, cuando el delito ocasione daño económico al Estado.*”(Modificado por el artículo 34 la Ley N° 004 de 31 de marzo de 2010, de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”).El delito es doloso. La conducta omisiva del funcionario debe ser con relación a los actos propios de su función. Para que exista esta figura penal es necesario que el funcionario omita, retarde o rehusé algún acto que legalmente está obligado.⁵⁵

2.2.8 Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamental

Con la aprobación de la Ley 1178⁵⁶ del 20 de julio de 1990 “Ley de Administración y Control Gubernamentales”, se aplica en la administración el concepto del enfoque sistémico, donde existe una integración entre los sistemas de administración y control. Con éste ley se busca que los servidores públicos no solo sean responsables de los aspectos formales de la gestión, sino también de los resultados logrados. La finalidad de esta ley consiste en lograr la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos, generar información que muestre con transparencia la gestión, y lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones.

Según el artículo 13° de la Ley 1178, el sistema de control gubernamental es un conjunto de principios, políticas y normas procesos y procedimientos que tiene como objetivo mejorar:

- La eficacia y eficiencia en la captación y uso de recursos públicos y en las operaciones del estado.

⁵⁵ VILLAMOR LUCIA FERNANDO, *Derecho Penal Boliviano*, Parte especial Tomo II, Inspiración Cards. La Paz Bolivia, 2007, (pág.53)

⁵⁶ LEY 1178, GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, promulgada el 22 de julio de 1990.

- La confiabilidad de la información generada sobre el uso de los recursos públicos.
- Los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuentas oportuna de los resultados de su gestión.
- La capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del estado.

Según el artículo 13 de la Ley 1178, el Control Gubernamental está integrado por:

- a) Sistema de Control Interno, que comprende 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 el
- b) Sistema de control externo posterior, que se aplica por medio de la auditoría externa a las operaciones ya ejecutadas.

2.2.8.1 Sistema de control interno.

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

2.2.8.1.1 Control interno previo.

Según el artículo 11 del Decreto Supremo N° 23215⁵⁷, el control interno previo comprende los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad para ser aplicados.

⁵⁷ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23215, promulgada el 22 de julio de 1992.

En el artículo 14 de la Ley 1178, se señala que los procedimientos de control interno previo se aplican 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 normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como la conveniencia y oportunidad en función a los fines y programas de la entidad. Se aplica siempre antes de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto.

2.2.8.1.2 Control interno posterior.

Según el artículo 12 del Decreto Supremo N° 23215 comprende procedimientos de control incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad para ser aplicados por los responsables superiores sobre los resultados de las operaciones bajo su directa competencia.

Según el artículo 14 de la Ley 1178, el control interno posterior es practicado por los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia y por la Unidad de Auditoría Interna. Se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva, y los encargados superiores de la entidad y la Unidad de Auditoría Interna.

Los propósitos del control interno, según el artículo 8 del Decreto Supremo N° 23215, es:

- Lograr el cumplimiento de los planes y programas y presupuestos institucionales, con eficiencia y economía, dentro de un marco de cumplimiento de las normas legales y en concordancia con los objetivos, políticas y metas propuestas.
- Asegurar la rendición de cuenta oportuna y transparente de los servidores públicos por los objetivos, forma y resultados del uso de los recursos públicos.
- Proteger de irregularidades el patrimonio y la información de la entidad.

La Unidad de Auditoría Interna como parte del sistema de control interno posterior, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1178, tiene como fines evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno

incorporados a ellos; determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros; analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones. Según este artículo la Unidad de Auditoría Interna no participa en ninguna otra operación ni actividad administrativa y depende de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad sea esta colegiada o no, formulando y ejecutando con total independencia el programa de sus actividades.

2.2.8.2 Sistema de control externo posterior.

El texto de consulta sobre Fundamentos de Control Gubernamental⁵⁸ emitido por la Contraloría General del Estado, señala que el sistema de control externo posterior es “Un proceso retroalimentador que se nutre de los resultados obtenidos para compararlos con ciertos parámetros o criterios preestablecidos. Se efectúa con carácter posterior de las operaciones”.

El control externo posterior es independiente, competente e imparcial y el cualquier momento puede examinar las operaciones o actividades ya realizadas por las entidades públicas. Los propósitos del control posterior, según el artículo 14 del Decreto Supremo N° 23215, son:

- Aumentar la eficacia de los sistemas de administración de control interno.
- Mejorar la confiabilidad y razonabilidad del sistema de información gerencial.
- Contribuir al incremento del grado de eficiencia y economía de las operaciones en las entidades públicas.

2.2.9 Responsabilidad en el ejercicio de la función pública

La Ley del Sistema de Control Fiscal y Control Gubernamental (Ley SAFCO), tiene entre sus objetivos lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron

⁵⁸ CENCAP (2005) *Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y aspectos conceptuales de control interno*, texto de consulta, primera edición, página 4

los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación (artículo 1 inciso c de la Ley 1178) ⁵⁹

Según el texto de consulta de la Ley 1178 emitido por el Centro de Capacitación de la Contraloría⁶⁰ define que la responsabilidad por la función pública como la “Obligación que emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud”. La responsabilidad por la función pública se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión. En el mismo texto de consulta, define que “la acción es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa. Jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad”, y asimismo, definen la omisión como la “abstención de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas y en criterios establecidos para el desempeño por la función pública”

2.2.9.1 Clases de responsabilidad por la función pública

2.2.9.1.1 Responsabilidad administrativa

El vínculo que crea las relaciones de empleo público entre la administración pública y el funcionario o empleado público implica derechos y obligaciones. Ante la transgresión de los deberes aparece la responsabilidad del agente público o sea la obligación de reparar o satisfacer el daño causado. Este tipo de responsabilidad se deriva por la inobservancia de las disposiciones legales o del incumplimiento de los deberes que competen a cada servidor por razón de sus específicas funciones. El artículo 29 de la Ley 1178 define la responsabilidad administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Dichas normas según lo dispone el artículo 14 del Decreto Supremo 23318-A son las generales o sea las que se establezcan en el estatuto del funcionario público, las que dicte el órgano rector

⁵⁹ GUTIERREZ MOSCOSO FERNANDO, *Ley SAFCO y Normatividad Complementario*, Editorial ZEGADA, La Paz Bolivia, 1994 (página 24)

⁶⁰ CENCAP, *Ley 1178*, Compendio didáctico, Segunda Edición, 2002, página 35

competente, el código de ética y las específicas o establecidas por la Entidad, Así entre otras son las siguientes las disposiciones legales:

CUADRO N° 1
Ordenamiento jurídico administrativo

Disposiciones legales	Normas generales	Normas específica
Constitución Política del Estado Ley 1178 Leyes Orgánicas Decretos Presidenciales Decretos Supremos Resoluciones supremas Resoluciones Biministeriales Resoluciones ministeriales Resoluciones administrativas Ordenanzas y Resoluciones Municipales	Estatuto del funcionario público Dictadas por el órgano rector	Los códigos de ética Reglamentos específicos Reglamentos internos. Manuales. Instructivos. Circulares. Memorandums.

Fuente: Legislación Boliviana, marco para la auditoría especial con indicios de responsabilidad, Centro de Capacitación de la Contraloría General del Estado

Conforme el artículo 18 del Reglamento por la Función Pública, el proceso interno administrativo se incoa: a denuncia de cualquier persona sea servidor público o no, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad, a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: sumarial y de impugnación, que a su vez, se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico. El artículo 20 del mismo instrumento normativo enfatiza que a efectos de establecer responsabilidad administrativa, los informes de auditoría y en su caso el dictamen del contralor general, en concordancia con lo previsto en los artículos 29 y 43 inciso a) del la Ley 1178, la calidad de prueba preconstituida a cuyo fin deben contener con claridad la identificación del presunto responsable de la contravención y las circunstancias en que esta fue cometida.

2.2.9.1.2 Responsabilidad civil

A los efectos de este tipo de responsabilidad de acuerdo al artículo 31 inciso b) de la Ley 1178, las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos de beneficien indebidamente con recursos públicos o fueron causantes de daño económico del estado y de sus entidades, también son pasibles de determinación, procesamiento y sanción. De forma complementaria el artículo 47 del mismo cuerpo normativo establece la posibilidad de responsabilizar civilmente a los particulares que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determine daño económico al Estado.

De acuerdo al artículo 54 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función pública, los informes de auditoría especial, interna o externa, deben recomendar la aplicación de los casos previstos en el artículo 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal, que con la evolución normativa a la fecha quedaron reducidos a los siguientes:

1. Apropiación arbitraria de bienes patrimoniales del Estado
2. Disposición arbitraria de bienes patrimoniales del Estado
3. Percepción indebida de sueldos, salarios, honorarios, dietas y otras remuneraciones análogas con fondos del Estado.
4. Incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza.
5. Pérdida de activos y bienes del Estado por negligencia e irresponsabilidad de los empleados y funcionarios a cuyo cargo se encuentran.

2.2.9.1.3 Responsabilidad penal

Para este tipo de responsabilidad penal también resultan sujetos pasibles los particulares personas naturales o jurídicas, que hubiesen cometido un delito tipificado en el código penal en su relacionamiento formar con la administración pública.

El capítulo I del título II del Código Penal enumera en sus artículos 142 al 157 los delitos cometidos por los funcionarios públicos: Peculado, Peculado culposo, Malversación, Cohecho pasivo propio, Uso indebido de influencias, Beneficios en razón al cargo, Omisión de declaración de bienes y rentas, Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones

públicas, Concusión, Exacciones, Resoluciones contrarias a la constitución y a las leyes; Incumplimiento de deberes, Denegación de auxilio, Abandono del cargo, y los Nombramiento ilegales.

2.2.9.1.4 Responsabilidad ejecutiva

Según el artículo 28 inciso d) de la ley 1178 los términos de autoridad y ejecutivo se refieren a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de la que formen parte. Además el artículo del reglamento de la responsabilidad por la función pública puntualiza que en cada entidad pública el máximo ejecutivo es el titular o personero de más alta jerarquía quien podría incurrir de acuerdo al artículo 30 de la Ley 1178 en responsabilidad ejecutiva cuando no rinde cuentas a que se refiere en inciso c) del artículo 1 y artículo 28 de la misma ley, incumple lo previsto en el primer párrafo y los incisos d).e) o f) del artículo 27 de la misma ley; o cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión son de tal magnitud que no permiten lograr, dentro de las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía. En estos casos se aplica la sanción prevista en inciso g) del artículo 42 de la misma ley que señala “ en caso de responsabilidad ejecutiva determinada por el Contralor General de la República, éste podrá recomendar a la máxima dirección colegiada, siempre que no estuviere involucrada en las definiciones observadas y a la autoridad superior que ejerce tuición sobre la entidad, la suspensión o destitución del principal ejecutivo y si fuere el caso de la dirección colegiada, si perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, informando a las respectivas comisiones del H. Congreso Nacional.

La responsabilidad ejecutiva de acuerdo al artículo 40 del Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública, se aplica por los siguientes casos: No ha respondido por los resultados de su gestión, no se han establecido o no funcionan adecuadamente los sistemas de operación, administración, información y control interno o la unida legal, no se ha enviado a la Contraloría General del Estado. copia de los contratos y la documentación sustentatoria correspondiente, no se ha enviado a la entidad tutora y a la Contraloría General del Estado o no se ha puesto a disposición de la Contraloría los estados financieros de la gestión anterior

junto con las notas que correspondieren y el informe del auditor interno; y no se ha respetado la independencia de la Unidad de la Auditoría Interna.

De acuerdo al artículo 39 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, el Contraloría General de la República, como la única autoridad facultada para dictaminar responsabilidad ejecutiva y en su caso de acuerdo al artículo 42 inciso g) de la ley 1178, recomendar sus suspensión o destitución.

Al tenor del artículo 36 párrafo II del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, los ex ejecutivos o ex directores también son sujetos de responsabilidad ejecutiva a los fines de dejar constancia y registro de sus responsabilidad no pudiendo imponerse las mismas sanciones que aplican los ejecutivos en ejercicio.

En el siguiente cuadro se muestra el resumen de las responsabilidades:

CUADRO N° 2
TIPOS DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCION PUBLICA

Concepto	Administrativa	Civil	Penal	Ejecutiva
Sujetos	Servidores y ex servidores	Servidor o ex servidor. Particulares	Servidor público o particulares	Máximo ejecutivo Directorio
Inicio	Denuncia Oficio Dictamen del contralor. Informe de auditoría	Dictamen del contralor (para el proceso coactivo)	Denuncia al Ministerio Público	Dictamen de responsabilidad ejecutiva
Sanciones	Multa hasta un 20% de la remuneración mensual Suspensión de 30 días. Destitución	Resarcimiento del daño económico	Presidio Reclusión Prestación de trabajo Multa	Suspensión o destitución
Prescripción	A los 2 años de cometida la contravención	10 años desde la fecha de la contravención	De acuerdo al tipo de delito cometido	2 años concluida la gestión del máximo ejecutivo

Fuente: Elaboración propia.

2.2.10. Legislación comparada

De acuerdo a la revisión de la legislación de los países vecinos encontramos que tres países, Colombia, Costa Rica y Perú, han promulgado la Ley del Sistema de Control Interno como mecanismos para mejorar la gestión pública y prevención de actos ilegales.

2.2.10.1 Ley General de Control Interno de Costa Rica

La Ley N° 8292 del 27 de agosto de 2002, promulgado por el gobierno de Costa Rica (ver anexo N° 1) establece los criterios mínimos que deben observar los órganos públicos del Estado, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.⁶¹

La ley costarricense define al sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; Exigir confiabilidad y oportunidad de la información; Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones; y) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

La ley costarricense define el ambiente de control como el “conjunto de factores del ambiente organizacional que deben establecer y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa.” En cuanto al ambiente de control, los deberes gerenciales, entre otros, son los siguientes: mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones; desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño.

Según la ley costarricense, la gerencia es responsable de establecer, mantener, perfeccionar evaluar el sistema de control interno institucional y realizar las acciones necesarias para

⁶¹ LEY N° 8292 (2002), *Ley General de Control Interno*, Recuperado el 12 de julio de 2011, de <http://oas.org/jurídico/Spanish/cr>

garantizar su efectivo funcionamiento. La ley requiere que la gerencia realice, “por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable.”

Asimismo, la ley costarricense, determina que los funcionarios de auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa. También, la ley prevé que la entidad otorga todo el respaldo jurídico y técnico cuando se involucre en un conflicto legal o una demanda, en cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo a la ley costarricense, los auditores tienen libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, los archivos, los valores, las cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional, así como de los sujetos privados, únicamente en cuanto administren o custodien fondos o bienes públicos de los entes y órganos de su competencia institucional; también tendrán libre acceso a otras fuentes de información relacionadas con su actividad.

2.2.10.2 Ley del Control Interno del Perú

La Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades del Estado” del 27 de marzo de 2006 (ver anexo N° 2), tiene por objeto de establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación de control interno en las Entidades del Estado, con el propósito de precautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, proponiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales.⁶²

La Ley N° 28716, define como sistema de control interno al conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada

⁶² NORMAS LEGALES (2006), *Ley de Control Interno de las Entidades del Estado*, Recuperado el 1 de julio de 2011, de http://www.ocapla.uni.edu.pe/oym/Ley_Control_Interno.pdf

entidad del Estado, para la consecución de los objetivos institucionales que procura. Asimismo, la Ley refiere que sus componentes están constituidos por:

- El ambiente de control, entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa
- La evaluación de riesgos, que deben identificar, analizar y administrar los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales
- Las actividades de control gerencial, que son las políticas y procedimientos de control que imparte el titular o funcionario que se designe, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad.
- Las actividades de prevención y monitoreo, referidas a las acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, con el fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad para la consecución de los objetivos del control interno.
- Los sistemas de información y comunicación, a través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas.
- El seguimiento de resultados, consistente en la revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes.

La Ley del Control Interno del Perú, establece que las entidades del Estado implantan obligatoriamente sistemas de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, orientando su ejecución al cumplimiento de los objetivos siguientes, entre otros: promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular

o situación perjudicial que pudiera afectarlos; fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales.

La Ley peruana prevé las competencias del Órgano de Control Institucional, como es el control preventivo, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuizamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía control posterior, actúa de oficio cuando se adviertan indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al Titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes; y verifica el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables a la entidad.

2.2.10.3. Ley de Normas para el Ejercicio de Control Interno en las Entidades Públicas y Organismos del Estado.

El Congreso de Colombia, sanciona la Ley N° 87 del 29 de noviembre de 1993 (ver anexo N° 3), referido a los sistemas de control interno a ser aplicados en la administración pública, como una herramienta más de lucha contra la corrupción. Dicha ley contiene las siguientes disposiciones:⁶³

- Define el control interno como un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.
- Los objetivos del sistema de control interno, se orientan a: proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los

⁶³CONGRESO DE COLOMBIA, *Ley N° 87 de 1993*, Recuperado el 22 de junio de 2011, de <http://www.cms.static.colombiaaprende.edu.co/binaries/articles>

afecten; garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

- La Ley tiene como ámbito de aplicación todos los organismos y entidades de las ramas del poder público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen Presupuestal.
- La responsabilidad de la aplicación del control interno es del representante legal o máximo directivo correspondiente.

La ley colombiana establece a la Oficina de Coordinación del Control Interno, como uno de los componentes del Sistema de Control Interno, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Asimismo la Ley de Colombiana establece las siguientes funciones de los auditores internos:

- a) Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control Interno;
- b) Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;
- c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;

- d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;
- e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;
- f) Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;
- g) Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;
- h) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;
- i) Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;
- j) Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;
- k) Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;
- l) Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

2.3. MARCO HISTORICO

2.3.1 CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, en la Sección I, del Capítulo I, del Título V de la Segunda Parte (art. 214 al art. 217), encarga la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico a un órgano constitucional denominado Contraloría General del Estado, como máximo responsable de la supervisión y del control externo posterior.

La Contraloría General del Estado adopta esta nueva denominación a partir del 1 de abril de 2009, mediante Resolución N° CGE 001/2009 de 31 de marzo de 2009.

2.3.2. Atribuciones de la Contraloría General del Estado

La Ley N° 1178, en su artículo 23, confiere a la Contraloría las siguientes atribuciones:

- Dirigir y supervisar la implantación del sistema de control gubernamental.
- Elaborar y emitir normatividad básica del Control Gubernamental interno y externo.

El Decreto Supremo N° 23215 “Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República”, establece que la entidad debe cumplir las funciones de Organismo Rector del Sistema de Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del estado. En su artículo 3 de este decreto, se señala las siguientes atribuciones:

- Promover la implantación de los sistemas de contabilidad y control interno.
- Evaluar la eficacia del funcionamiento de los sistemas de administración, información y control interno.
- Evaluar los informes de auditoría elaborados por las Unidades de Auditoría Interna de las entidades sujetas al control gubernamental, y rechazar los informes que no se ajusten a las normas básicas de auditoría gubernamental o secundarias de general aplicación o de aplicación específica o aquellos en los que no se haya cumplido con el alcance del trabajo.

CAPITULO III

MARCO PRACTICO

3.1 DISEÑO METODOLOGICO

3.1.1 Tipo de investigación

Esta investigación por sus características es descriptiva, porque se pretende describir los casos de corrupción y fraude que se presentan en la administración pública, e identificar los mecanismos de control para prevenir los actos de corrupción.

El método de investigación fue deductivo, ya que aplicamos el razonamiento que va de lo general a lo particular; en nuestro caso, primeramente se analizó el la corrupción en general, la función pública, el control gubernamental dentro del contexto de la Ley 1178, para posteriormente llegar a conceptualizar el control interno. Las conclusiones obtenidas parten de un antecedente y por medio del razonamiento se llega a las mismas.

De igual manera, se utilizó el método analógico, por la relación de similitud que existe en el contexto internacional sobre la legislación existente sobre Control Interno, en los países de Costa Rica, Perú y Colombia.

3.1.2 Técnicas de investigación y recopilación de información.

Como técnica de investigación, se recurrió fundamentalmente a la recopilación de la misma, por vía Internet, leyes y libros, así como información directa obtenida de la Contraloría General del Estado, lo que nos permitió conocer un panorama del contexto de la Corrupción y Control Gubernamental.

Para verificar el grado de corrupción en nuestro medio se ha recurrido a estudios efectuados por la Organización No Gubernamental, Transparencia Internacional, la empresa Gallup Internacional, y la Fundación Jubileo. De los estudios realizados se ha extraído los aspectos

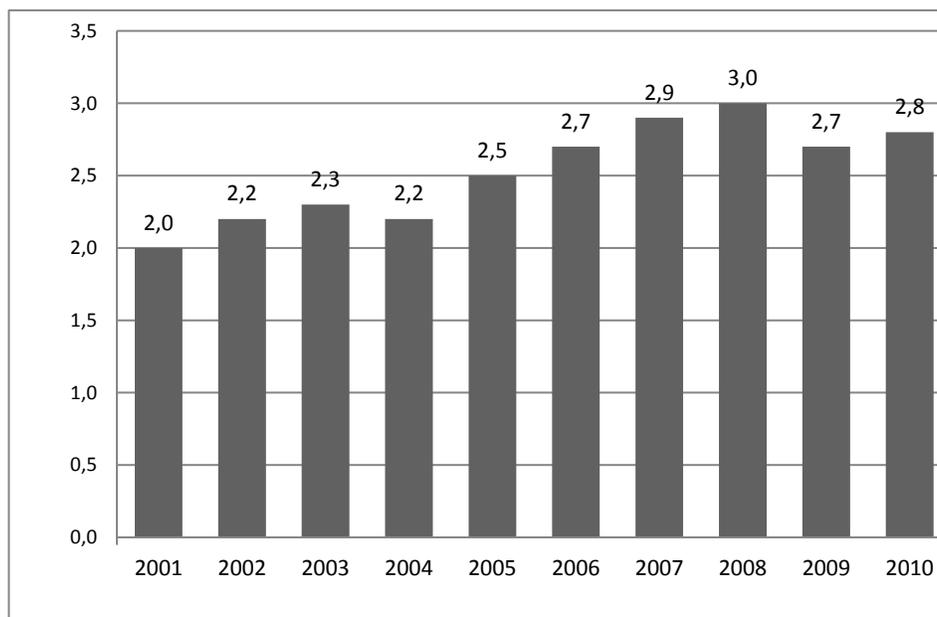
relevantes para el presente trabajo de investigación, como es el índice de percepción de corrupción y el monto involucrado en la corrupción por cada entidad pública.

Asimismo, se ha procedido a revisar los informes emitidos por la Contraloría, sobre casos relacionados con la corrupción.

3.1.2.1. Transparencia Internacional⁶⁴

La organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995, el índice de percepción de la corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción). En el siguiente cuadro se expone los niveles de percepción de corrupción en el sector público:

GRAFICO N° 3
INDICE DE PERCEPCION DE CORRUPCION
PERIODO 2001 – 2010



Fuente: Transparencia Internacional

Nota: valores en promedios escala 0 a 10 (10 nada de corrupción, 0 mucha corrupción)

⁶⁴ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2010), *Informe anual de 2010*, Recuperado el 10 de julio de 2011, de <http://www.transparenciabolivia.org/español/index.php>.

De acuerdo al comportamiento del indicador, tenemos que el año 2008 mejoró el índice de percepción de corrupción a 3.0 pero en la gestión 2010, disminuyó a 2.8

3.1.2.2 Encuestas & Estudios – Gallup International.⁶⁵

Esta empresa ha desarrollado encuestas para determinar la percepción que tiene la ciudadanía sobre los casos de corrupción en la administración pública.

El estudio fue realizado únicamente en el eje central (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto). Según los resultados obtenidos por esta empresa de encuestas, no obstante, que el gobierno actual ha activado los mecanismos de lucha contra la Corrupción, como es la creación del Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, indican que la corrupción en nuestro país ha aumentado significativamente a pesar de los esfuerzos del gobierno.

Los resultados que continuación exponemos son del trabajo de campo realizados por la firma entre el 5 al 20 de marzo de 2010 de un total de 1.328 casos (entrevistas)

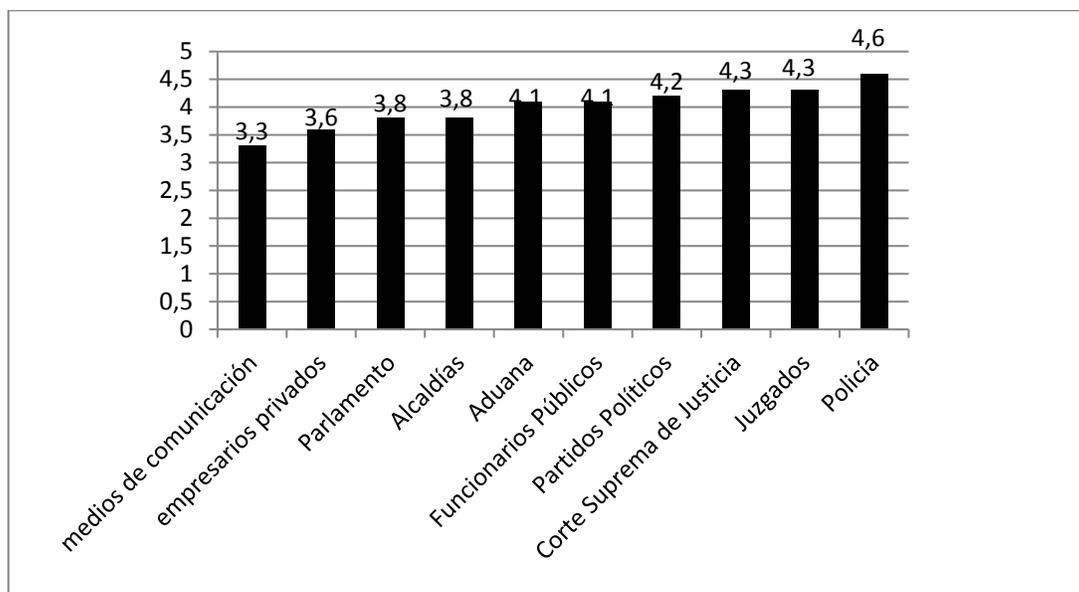
a) Percepción de Corrupción en las Instituciones.

Los resultados de la encuesta demuestran que la Policía es la entidad más corrupta con un índice de percepción de 4.6 seguido de por los juzgados con 4.3 (el valor 1 significa cero corrupción el valor 5, la más corrupta).

En el siguiente gráfico se muestran los resultados de la encuesta efectuada:

⁶⁵GALLUP INTERNACIONAL, *Así piensan los bolivianos N° 142*, Recuperado el 1 de julio de 2011, de http://www.buenastareas.com/así_piensan_los_bolivianos

**GRAFICO N° 2
PERCEPCION DE CORRUPCION POR INSTITUCIONES (2010)**



Fuente: Encuestas & Estudios – Gallup Internacional. Marzo 2010

Nota: valores en promedios escala 1 a 5 (1 nada de corrupción, 5 mucha corrupción) Nota: N= 1328

b) Los Montos Involucrados en la Corrupción por instituciones

El monto total involucrado en la corrupción en las instituciones alcanza a \$US. 157,20 donde aparece la policía con \$US. 45,90 millones de dólares, seguido por la Aduana con \$US.32.4 millones de dólares, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 3
MONTO INVOLUCRADO EN LA CORRUPCION POR INSTITUCION
(En millones)**

INSTITUCIONES PUBLICAS	Bs.	\$us.
Policía/Seguridad	324.8	45.9
Aduana	228.9	32.4
Migración	115	16.3
Juzgados	99.7	14.1
Alcaldías	94.8	13.4
Corte Electoral/Registro Civil	41	5.8
Ministerio Público	40.5	5.7
Vice Ministerio de Defensa	21.2	3
Universidades	15.1	2.1
SENASIR	13.3	1.9

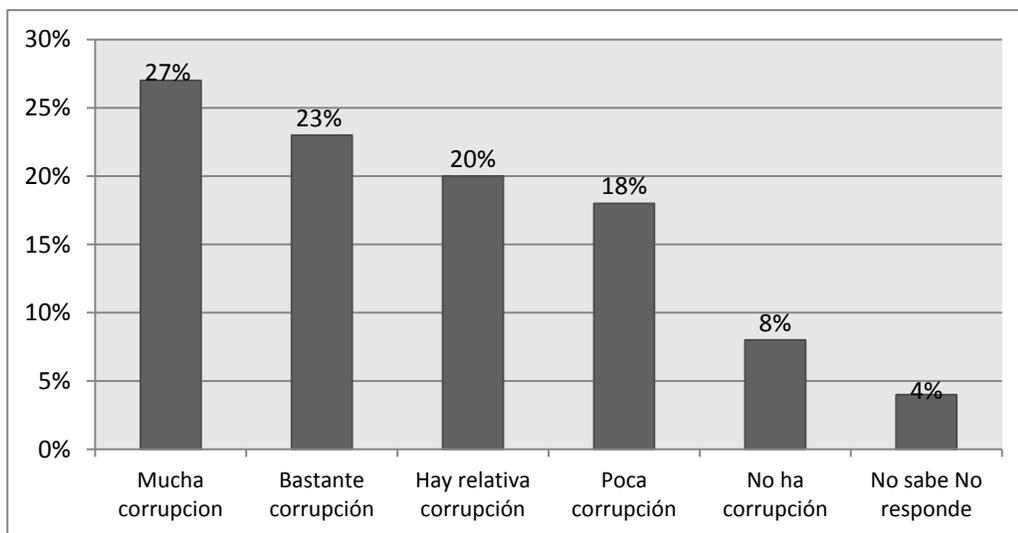
Establecimientos Educativos	12.3	1.7
Derechos Reales	8.4	1.2
Postas o Centros de salud	8.2	1.2
Registro Único Automotor	6.4	0.9
Caja Nacional de Salud	3.3	0.5
Catastro	2.9	0.4
Empresas de Agua Potable y Alcantarillado	2.5	0.4
Vice Ministerio de Tierras	1.5	0.2
Vice Ministerio de Vivienda	0.8	0.1
Fondos (DUF, FPS, FNDR)	0.5	0.1
Vice Ministerio de Régimen Interior	0.2	0
Vice Ministerio de Defensa Civil	0.1	0
YPFB/Empresas de gas	0.1	0
Otros[2] 70.0 9.9	70	9.9
NACIONAL	1111.5	157.2

Fuente: Encuestas & Estudios – Gallup Internacional. Marzo 2010

3.1.2.3 Fundación Jubileo⁶⁶

Según encuestas efectuadas en los centros suburbanos (provincias), se obtuvo la siguiente percepción sobre corrupción a junio de 2009.

GRAFICO N° 3
PERCEPCIÓN SOBRE CORRUPCIÓN, JUNIO 2009
(En porcentaje)



⁶⁶ FUNDACION JUBILEO, *Indice de percepción de corrupción*, Recuperado el 10 de mayo de 2011, de <http://www.jubileobolivia.org.bo/>

Fuente: Fundación Jubileo, Corresponde a los municipios de Achacachi y Patacamaya del Dpto. de La Paz; Yotala del Dpto. de Chuquisaca, Tarata y Villa Tunari del Dpto. de Cochabamba, y San Julián y El Torno del Dpto. de Santa Cruz

De la figura anterior se concluye que las personas encuestadas de los municipios en un 27% perciben que existe mucha corrupción en la administración municipal.

3.1.2.4. Informes emitidos por la Contraloría General del Estado⁶⁷

De acuerdo a los principios y postulados de la Ley 1178, la Contraloría General del Estado orientaba su trabajo a fortalecer la gestión pública a través de recomendaciones para mejorar los sistemas de administración y control; sin embargo, desde la gestión 2006 se reformula los objetivos institucionales, y su labor se orienta a la investigación de denuncias de hechos irregulares en la administración pública, a la investigación y determinación de indicios de responsabilidad por la función pública.

Este giro en el trabajo de la contraloría ocasiona que de alguna manera que se incumplan con el espíritu de la Ley 1178 que es mejorar la gestión pública, facilitando a los funcionarios públicos la rendición de cuentas, y que el gerente público cuente con información oportuna y útil para la toma de decisiones.

A continuación se expone las denuncias efectuadas por la Contraloría al Ministerio Público, de los hechos de corrupción ocurridos en la administración pública.

3.1.2.4.1 Denuncias efectuadas a la Fiscalía.

- a) Se presenta denuncia ante el Fiscal del Distrito de La Paz, en contra de las autoridades ediles del municipio de Chuma, por la compra de una volqueta y dos vagonetas usadas, mediante una irregular declaratoria de desastre municipal en la región, además de pasar por alto las normas básicas de bienes y servicios, ocasionando un daño económico de Bs464.155. La denuncia contra el Alcalde y Concejales Municipales, fue por los delitos de “Contratos lesivos al Estado” y “Conducta antieconómica”.

⁶⁷CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO (2010), *Informe Anual de Actividades gestión 2010*, Recuperado el 12 de mayo de 2011, de <http://www.cge.gov.bo/>

- b) Se ha efectuado denuncia contra el ex Prefecto del Departamento de La Paz (José Luis Paredes), por malversación de más de tres millones y medio de Bolivianos, por haber destinado recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en la ejecución de la segunda fase del Parque Urbano Central de la ciudad de La Paz.

La denuncia se efectuó ante el Ministerio Público contra funcionarios de la ex Prefectura de La Paz, por el delito de “Malversación”, “Conducta antieconómica” y “Resoluciones contrarias a la Constitución y las Leyes”.

- c) Se presenta denuncia contra ex funcionarios de la Alcaldía de El Alto por los delitos de “Falsedad material”, “Falsedad ideológica”, “Uso de instrumento falsificado” y “Peculado”, por la falsificación de documentos en respaldos de gastos de fondos en avance. El monto involucrado en la denuncia es de Bs827.068.
- d) Se presenta denuncia contra funcionarios de la Alcaldía de La Paz y contra el ex Presidente del Concejo Municipal, por la falsificación de documentos de entrada y salida de activos fijos, por los supuestos delitos de “Incumplimiento de deberes”, “Falsedad ideológica”, “Uso de instrumento falsificado” y “Peculado”.
- e) Se presenta denuncia contra el ex Alcalde de La Paz, seis ex concejales y contra particulares, por la suscripción de dos adendas de la Obra “Diseño y Construcción del Proyecto Vial Puentes Trillizos bajo la Modalidad Llave en Mano”; por la presunta comisión de los delitos de “Uso indebido de influencias”, “Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas”, “Contratos lesivos al Estado” y “Conducta antieconómica”, por haber firmado las Adendas de 13 de marzo de 2008 y 18 de junio de 2009. Asimismo, la denuncia fue interpuesta contra el representante de la constructora, ya que la suscripción de las Adendas de 13 de marzo de 2008 y 18 de junio de 2009, implicó un encarecimiento del 40% del precio del contrato.
- f) Seis ex concejales municipales fueron denunciados por los delitos de “Incumplimiento de deberes” y “Conducta antieconómica”, previstos y sancionados por los artículos 154

y 224 del Código Penal, por haber omitido su función de fiscalización sobre las Adendas de 13 de marzo de 2008 y 18 de junio de 2009.

- g) Se presenta denuncia contra directivos del Seguro Social Universitario, por los delitos de “Incumplimiento de deberes”, “Desobediencia a la autoridad”, “Impedir o estorbar el ejercicio de funciones”, ya que negaron información a la Contraloría General del Estado en su relevamiento de información.

Gerencia Departamental de Santa Cruz

- h) Se denuncia a funcionarios de la ex prefectura de Santa Cruz por falsificación de facturas en la presentación de descargos por fondos en avance. El 19 de agosto se presentó denuncia contra funcionarios de la ex prefectura de Santa Cruz, por los delitos de “Peculado”, “Falsedad material” y “Uso de instrumento falsificado”, por la adulteración de facturas en descargos de fondos en avance. El importe del daño económico es de Bs124.881.
- i) El 25 de agosto se denunció a funcionarios de la ex Prefectura de Santa Cruz (actuales servidores públicos de la gobernación), por los delitos de “Malversación”, “Conducta antieconómica”, “Incumplimiento de deberes” y “Falsedad ideológica” por la tercerización de la adquisición de bienes fuera de la aplicación prevista para los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Gerencia Departamental de Cochabamba

- j) El 12 de enero, la Contraloría presentó denuncia en contra del ex Prefecto de ese Departamento, ex funcionarios y particulares, por el manejo irregular de Bs8.045.125 en la construcción de una presa en la comunidad Kecomá del municipio de Sacabamba. Un informe de ingeniería de la Contraloría General del Estado respalda esta denuncia presentada al Ministerio Público, donde se identifica que se incurrió en una serie de irregularidades tanto en la parte técnica, como en la planificación, falta de estudio de suelos y falta de diseño. Sin embargo, pese a las advertencias de la supervisión, se

ejecutó la monumental obra, la misma que no cumplía la función de retener agua como corresponde a una presa. No obstante de haberse constatado las anomalías, la obra fue recibida y pagada.

Los delitos en los que habrían incurrido fueron señalados como: “Conducta antieconómica”, “Incumplimiento de deberes” e “Incumplimiento de contratos”.

- k) Ex autoridades del Municipio de Quillacollo son denunciadas por contratación irregular de obras del programa Evo Cumple. La Contraloría General del Estado, a través de su Gerencia Departamental de Cochabamba, presentó ante la Fiscalía de Distrito cuatro denuncias contra ex autoridades del Gobierno Municipal de Quillacollo, por presuntas irregularidades cometidas en procesos de contratación de obras del programa Evo Cumple.

Las irregularidades denunciadas están referidas a la Construcción de la Unidad Educativa Arnold Schwitter, Unidad Educativa José Miguel Lanza, Complejo Deportivo Antofagasta y Matadero Municipal Múltiple - Frigorífico del Valle Bajo. Las irregularidades observadas en estas cuatro obras suman en total Bs3.401.738.

- l) Ex autoridades de la Alcaldía de Cochabamba son denunciadas por pago de obras no ejecutadas. Entre marzo a junio se presentaron denuncias contra ex autoridades de la Alcaldía de Cochabamba de las gestiones 2005-2010, entre ellas el ex Alcalde y la ex Presidenta del Concejo Municipal, particulares y otros funcionarios, por los delitos de “Uso indebido de influencias”, “Incumplimiento de contratos” e “Incumplimiento de deberes”.

Los hechos denunciados están relacionados con pagos efectuados por las ex autoridades de la Alcaldía por obras no ejecutadas, multas no cobradas y falta de acciones ante el incumplimiento de contratos.

Estos fueron los casos de los proyectos de construcción de: Glorietas en área verde “OTB 6 de agosto” (Organización Territorial de Base); alcantarillado sanitario en la

Av. La Patria; camerinos y tinglado para la cancha múltiple de Barrio Lindo; tanque para agua potable “OTB Universitario 14 de abril” (Organización Territorial de Base).

- m) El 3 de septiembre 2010, se presenta denuncia contra funcionarios de la Alcaldía de Sacabamba, por los delitos de “Malversación” y “Resoluciones contrarias a la Constitución y las Leyes” por uso de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fuera de las aplicaciones establecidas por Ley.

Gerencia Departamental de Chuquisaca

- n) Se presenta denuncia ante el Ministerio Público contra el ex Rector por “Uso indebido de influencias” en virtud a la emisión de memorándums a favor de su hermana y dos cuñadas, transgrediendo las Leyes Financieras 2008, y 2009, además del Código de Ética de la Universidad. Por otra parte, el ex Rector contrató a 96 funcionarios con vinculación matrimonial y parentesco hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad. Por estos hechos se presentó denuncia ante los miembros del Honorable Consejo Universitario de la Universidad de San Francisco Xavier de Chuquisaca, por contravención del ordenamiento jurídico-administrativo, para que el ex Rector sea procesado paralelamente por la vía administrativa. Asimismo, se presentó denuncia contra otras doce autoridades universitarias.
- o) Se presenta denuncia contra ex consejeros de la Judicatura y ex ministros de la Corte Suprema de Justicia por la “Consolidación de depósitos judiciales de particulares a favor del poder judicial y pago de los Bonos Pantaleón Dalence Complementario I, Complementario II y Bono de Antigüedad. (Congelado) realizados en las gestiones 2007 y 2008”, por irregularidades que cometieron desde el año 1992 y serán investigadas conforme a la imprescriptibilidad de este tipo de delitos.

Del daño económico identificado por estos pagos ilegales contrarios a la Ley que vulneraron las prohibiciones establecidas en los Decretos Supremos 21060 y 21137, se

evidenció que en las gestiones 2007-2008, el monto supera los 60 millones de bolivianos.

En este caso están involucradas 17 personas, entre ex consejeros de la Judicatura y ex ministros de la Corte Suprema.

- p) El 5 de enero, se denunció a presuntos autores de la Prefectura de Chuquisaca por los delitos de “Incumplimiento de deberes”, “Supresión y destrucción de documentos”, “Desobediencia a la autoridad” e “Impedir o estorbar el ejercicio de funciones”. La denuncia se presentó en virtud del artículo 36 de la Ley N° 1178, por la negativa de los funcionarios públicos para entregar la documentación requerida en el relevamiento de información efectuado por la Gerencia de Chuquisaca.

Gerencia Departamental de Beni

- q) El 20 de mayo se presentó denuncia penal contra autoridades de la Universidad Autónoma del Beni “José Ballivián”, por la irregular transferencia con sobrepagos, de los predios Arboleda y Navidad, por los delitos de “Contratos lesivos al Estado”; “Conducta antieconómica”, “Uso indebido de influencias” y otros, determinándose un daño económico al Estado de Bs13.414.467. Asimismo, se solicitó la apertura de investigación por “Enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado”, en contra de los dos vendedores de los predios.

Gerencia Departamental de Pando

- r) El 6 de julio, ex funcionarios de la Alcaldía de San Pedro, fueron denunciados por la Gerencia Departamental de Pando por el delito de “Uso de instrumento falsificado”. La prueba aportada, sobre la responsabilidad de los dos ex Alcaldes del Municipio de San Pedro, hace referencia al uso de documentación falsa mediante la que pretendía librarse de la obligación de rendir cuentas por los recursos que les fueron confiscados, con un daño al patrimonio del Estado de Bs493.000.

- s) El 16 de julio se presentó denuncia contra el ex prefecto de Pando y otras ex autoridades departamentales, que no presupuestaron el pago de sueldos por las gestiones 2006, 2007 y 2008 además que utilizaron de manera irregular recursos presupuestados para diferentes proyectos, perjudicando de esta forma, la inversión de Bs36.298.074 que estaban destinados al beneficio del departamento.
- t) La Gerencia Departamental de Pando observó el pago de sueldos al personal contratado fuera de la aplicación establecida por el ordenamiento jurídico, con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y Coparticipación Tributaria considerados al margen de los presupuestos aprobados para las gestiones 2006, 2007 y 2008.

En este caso se denunció por los delitos de “Malversación”, “Incumplimiento de deberes” y “Conducta antieconómica”, es el ex Prefecto del Departamento, que en su condición de primera autoridad, tenía a su cargo la responsabilidad de la administración de los recursos económicos y financieros de la Prefectura.

Gerencia Departamental de Potosí

- u) El 14 de junio se presentó denuncia por indicios de responsabilidad penal contra funcionarios de la Empresa Municipal de Aseo Potosí por los delitos de “Resoluciones contrarias a la Constitución, y a las Leyes”, “Contratos lesivos al Estado” e “Incumplimiento de deberes” por la adquisición de compactadoras usadas.

Gerencia Departamental de Tarija

- v) El 2 de agosto se presentó denuncia contra funcionarios de la ex Prefectura de Tarija y particulares, por los delitos de “Incumplimiento de contratos” y “Conducta antieconómica”, por la adquisición de generadores a gas Cummins. La Gerente Departamental de Tarija, interpuso denuncia contra ex autoridades de la Prefectura de ese departamento, por la adquisición de motores en mal estado a la Distribuidora Cummins Sucursal Bolivia, causando un daño económico al Estado de más de tres millones de bolivianos. Los motores Cummins adquiridos para Bermejo y Entre Ríos

en la gestión 2006, por parte de la Prefectura, para proveer el servicio de energía eléctrica, tenían fallas que motivaron el reclamo de la población.

Como resultado de estas denuncias, se emitió un informe de responsabilidad que determinó un daño económico al Estado por Bs3.174.782. Los denunciados son el Prefecto y el Secretario General de las gestiones 2005-2006.

- w) El 29 de octubre, fueron denunciadas ex autoridades del Gobierno Municipal de Villa Montes, por irregularidades en la disposición de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que se adecuan a los delitos de “Malversación” y “Conducta antieconómica”.

- x) El 2 de junio se denunció a ex funcionarios de la Alcaldía de Uriondo, por los delitos de “Uso indebido de influencias”, “Contratos lesivos al Estado”, “Conducta antieconómica”, “Falsedad ideológica” y otros por la adquisición del Radar Meteorológico.

La responsabilidad emerge por la compra de un radar mediante la adjudicación a un proveedor que no cumplía con las especificaciones técnicas licitadas, y a un precio mayor al ofertado por otra empresa que sí calificaba a estas especificaciones.

Denuncias presentadas por Oficina Central

- y) La Contraloría General del Estado (CGE) presentó en junio ante la Fiscalía de Distrito de La Paz una denuncia en contra de personeros de Aerosur S.A. y de la Caja Petrolera de Salud (CPS), por una fraudulenta liquidación de aportes patronales devengados, intereses y multas, mediante la utilización de planillas de sueldos falsificadas, presentadas por esta empresa y la suscripción irregular de Convenios de pago, causando daño económico al patrimonio de la Caja por un total de Bs6.023.519.

- z) En el caso de la irregular transferencia de recursos públicos de la ex Secretaría Ejecutiva PL-480 a la Fundación Agrocapital, la Contraloría General del Estado (CGE) coadyuvó a Insumos Bolivia, en el inicio de la querrela ante el Ministerio Público contra dos ex ejecutivos, responsables de transferir desde el año 1991, un equivalente a \$us.20.296.937.

Agrocapital se creó como una fundación sin fines de lucro de naturaleza privada, en las propias oficinas de la ex Secretaría Ejecutiva PL-480 y con participación de funcionarios de ésta. Durante mucho tiempo se manejaron recursos de ese Proyecto que canalizaba recursos de la cooperación extranjera, especialmente destinados a la alimentación y la agricultura.

La irregular transferencia de recursos comprende los delitos de “Peculado”, “Negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública”, “Incumplimiento de deberes”, “Contratos lesivos al Estado”, “Conducta antieconómica”, “Malversación”, “Uso indebido de influencias”, “Legitimación de ganancias ilícitas” e “Infidencia económica”.

A través de las evaluaciones efectuadas a los informes emitidos por las Unidades de Auditoría Interna, la Contraloría advirtió la existencia de posibles indicios de responsabilidad penal sobre determinados hechos que fueron reportados sólo como deficiencias de control interno.

En virtud de aquello, la Contraloría en sus informes evaluatorios recomendó a las entidades públicas que en aplicación del artículo 35 de la Ley N° 1178, se debe proceder a realizar las respectivas denuncias ante las instancias legales correspondientes y constituirse en parte civil en los procesos judiciales, en consideración que las acciones y omisiones detectadas generaron posible grave daño económico al Estado.

Asimismo, se recomendó informar oportunamente a la Contraloría sobre el inicio, estado y resultados de las acciones legales efectuadas. Entre los principales casos, se tiene:

- SENASIR presenta denuncia ante el Ministerio Público, contra 99 personas: 37 que cobraron el beneficio de “Pago único”; 21 obtuvieron “Certificados de compensación de cotizaciones”; 40 cuyo trámite se encuentra en curso para recibir beneficios que otorga el SENASIR; y una persona por manipulación informática, por cobro indebido de compensaciones, calculadas sobre la base de la documentación falsificada, cuyo hecho generó un daño económico al Estado por Bs3.350.086.
- Insumos Bolivia presentó denuncia ante el Ministerio Público el 24 de diciembre de 2010, por irregularidades en la ejecución de contratos y Acuerdo Transaccional suscrito entre la Sociedad Anónima Comercial e Industrial Molinos San Luis SAICO S.A. y la Secretaría Ejecutiva PL-480, que generaron un daño económico al Estado por Bs4.478.420, porque la empresa molinera no pagó por los insumos recibidos.

- La Unidad de Titulación del Fondo Nacional de Vivienda Social, presentó la denuncia correspondiente.

El Proyecto “Las Azucenas” de la ciudad de La Paz fue financiado con recursos del FONVIS y ejecutado por la empresa Asbun S.R.L. en las gestiones 1996 y 1997, sin enmarcarse dentro de lo previsto en las disposiciones legales establecidas para regular la ejecución de proyectos habitacionales de carácter social.

La Unidad de Auditoría Interna emitió el informe de Relación de Hechos referente al proyecto “El Gallito SC-280”, con posibles actos de responsabilidad penal, por irregularidades en el pago de comisión por adquisición de terreno y sobreprecio en la compra del mismo, el informe fue presentado al Director General Ejecutivo del FONVIS para su remisión a la autoridad legal, para la tipificación de los delitos penales a efectos de iniciar acciones legales en contra de los involucrados, cuyo daño económico ocasionado al Estado, asciende a \$us.33.591.

- Se identificó que la Caja Nacional de Salud (CNS) incorporó y/o contrató irregularmente personal para la Unidad de Auditoría Interna, el cual no contaba con

título profesional para ejercer funciones de auditoría, y se recomendó al Gerente General de la CNS, para que a través de su unidad jurídica, tome las acciones legales que correspondan, conforme al artículo 61 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobada con D.S. 23318-A y el artículo 35 de la Ley N° 1178.

- Según denuncia efectuada por el ex Director de Auditoría Interna de la Armada Boliviana, la Unidad Jurídica emitió un informe por la compra de facturas por Bs200.000 para descargos ficticios ante el Ministerio de Defensa. De acuerdo a la denuncia se habría recibido dinero para la compra de alimentos a cargo de rendición de cuentas; los responsables son el Director de la Escuela Naval, Jefe Administrativo y Cajero habilitado.

La nota del 30 de noviembre de 2010, emitida por el Comandante General de la Armada Boliviana, señala que el sumario informativo contra los presuntos responsables de la compra de facturas para el descargo ficticio, se encuentra en la Dirección de Asesoría Jurídica de la Armada Boliviana para su evaluación y Resolución Final correspondiente.

- Recursos por Bs827.250 fueron retirados de la cuenta fiscal FNB-AREA NAVAL N° 1 de CBBA-Gastos, por un funcionario de la Escuela Naval Carcaje, desconociéndose documentalmente la salvaguarda o custodia de los mencionados recursos; sin embargo, de acuerdo al informe del 1 de julio de 2009, emitido por el mismo funcionario, dicho importe fue depositado en su cuenta particular del Banco de Crédito, cuenta desde la cual se manejó absolutamente todos los desembolsos.

La Unidad de Auditoría Interna efectuó la relación de Circunstancias el 29 de noviembre de 2010 y posteriormente fue remitido a la Dirección Jurídica para las acciones legales pertinentes.

3.1.2.4.2 Informes de auditoría especial.

Pese a que la Contraloría no accedió a mayores recursos presupuestarios en la gestión 2010, su trabajo se circunscribió a la focalización de casos específicos, ingresando en las instituciones públicas de mayor riesgo del país, logrando obtener un total de posible resarcimiento económico de Bs43.936.424 producto de los resultados de las auditorías especiales concluidas con responsabilidad civil.

En el conjunto del trabajo desplazado en las auditorías especiales se establecieron indicios de responsabilidad civil (90% de las auditorías), penal (7% de las auditorías) y administrativa (3% de las auditoría).

La Contraloría General del Estado emitió un total de 93 documentos entre informes de auditoría y notas remitidas a las entidades públicas, 70 de las cuales corresponden a auditorías especiales propiamente dichas y la diferencia corresponde a 23 notas reportadas al Ministerio Público y a autoridades sumariantes.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

Con la promulgación de la Ley conocido como Marcelo Quiroga Santa Cruz, el país ha iniciado una lucha frontal contra los delitos tipificados como delitos de corrupción en el marco de los convenios internacionales que el país ha suscrito. Sin embargo, a la reforma del sistema penal se debe acompañar con otras medidas que mejoren la gestión pública en las Entidades Públicas, como es la implantación de controles que contribuya la lucha contra la corrupción.

Para la sociedad la corrupción es un hecho generalizado en el país, centrado fundamentalmente en las instituciones públicas; sin embargo también considera que este es un tema que está vigente en el sector privado, lo que determina la necesidad de iniciar un proceso intenso de concientización que permita reducir los niveles de corrupción en el país.

La sociedad en su conjunto, está consciente de que para enfrentar este problema debe ser parte activa de la lucha contra la corrupción, tema que debe ser tomado en cuenta también por los niveles gubernamentales, a fin de articular verdaderos procesos de participación, que permitan incorporar efectivamente al ciudadano en esta lucha.

La sociedad tiene una tendencia marcada a percibir a las instituciones públicas como corruptas, lo que denota que el nivel de rechazo a la gestión pública por parte del ciudadano tiene una incidencia negativa en el sistema democrático.

Al tratar la corrupción, es inevitable tomar en cuenta la concurrencia de un factor de extraordinaria importancia, que es la Ética o la moral, los valores, las conductas aceptables para el convivir en armonía; y resulta que allí, radica la base de la lucha contra la corrupción, pues un Estado con ciudadanos carentes de una filosofía de vida afincada en la

Ética, tendrá una suerte de caída libre en los intereses personales y no colectivos con el consecuente crecimiento de la “patología social” conocida como corrupción.

En nuestro país, resulta demasiado temprano para evaluar las consecuencias que trajo aparejado el incremento punitivo de las figuras delictivas ya existentes así como la creación de nuevos tipos penales, en cuanto a lograr persuadir a los eventuales sujetos activos de cometer los delitos previstos en los tipos penales. Sin embargo, la emisión de nuevas normas es resultado clara de la conciencia que tienen los legisladores para aumentar el castigo penal para quienes violen las normas anticorrupción.

Uno de las Instituciones llamados por ley para coadyuvar a la lucha contra la corrupción la constituye la Contraloría General del Estado, institución que a través de la ejecución de auditoría especiales determina ilícitos cometidos por los funcionarios públicos, la que culmina en hallazgos de responsabilidades y las posibilidades sancionatorios por el órgano jurisdiccional.

4.2 Recomendaciones

De acuerdo a la experiencia, la ejecución de las auditorías se debe orientar a las áreas de mayor riesgo como es la contratación pública (Licitaciones, calificación de propuestas, adjudicación de contratos, recepción de los bienes y servicios, etc.).

Posiblemente la auditoría especial no sea la única herramienta para combatir y erradicar la corrupción, pero sí constituye, con toda seguridad, una técnica que puede entregar un aporte muy valioso que permita a la Contraloría General, luchar más efectivamente contra ese fenómeno, coordinadamente con el Ministerio Público y el Organo Judicial.

En la Contraloría General del Estado se debe crear una unidad especializada que se dedique a la investigación de ilícitos significativos, derivados de denuncias o hallazgos resultantes de las actividades de control.

La Contraloría General del Estado como Organo Rector del Sistema de Control Gubernamental, debe impulsar la aprobación de leyes, regulaciones y normas para la implantación de los sistemas de control interno como una de las medidas para prevenir el fraude y la corrupción en la administración pública, tal como la están efectuando los países sudamericanos de Colombia, Perú y Costa Rica.

La Contraloría General del Estado como institución superior de auditoría debe forjar y/o afianzar su rol de liderazgo en las actividades de lucha contra la corrupción y la impunidad conforme a la Ley N° 1178 y sus decretos reglamentarios; se debe retomar el espíritu de la Ley 1178 el cual es la implantación de adecuados sistemas de administración y control.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como órgano rector de los sistemas de administración, debe impulsar la aprobación de la Ley del Código de Ética del Servidor Público que contemple: los principios de la función pública, deberes y prohibiciones; y de esta manera esta disposición complemente y coadyuve la lucha contra los actos corruptos de los funcionarios públicos.

CAPITULO V

PROPUESTA

5.1 PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

5.1.1 Importancia

La propuesta de una ley anticorrupción, no es la panacea en la lucha contra la corrupción y el fraude, pero viene a contribuir en la utilización eficiente y eficaz de los recursos públicos, y principalmente en la rendición clara y transparente de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Lo que se pretende con la propuesta de esta ley es respaldar a los auditores internos del sector público, en su rol de fiscalización de los recursos públicos del Estado.

No obstante, que se dicten leyes o disposiciones siempre habrá personas inescrupulosas que únicamente buscan su interés personal aprovechándose de los recursos y bienes públicos, de ahí que la labor de la ciudadanía en general debe ser permanente con denunciar todos los actos de corrupción que conoce.

En Bolivia, a partir de la Ley N° 1178, se han instaurado los conceptos de la administración moderna con énfasis en el autocontrol o control interno bajo la responsabilidad de cada entidad prohibiendo la ejecución de controles previos por parte de entidades, unidades u áreas ajenas a las operaciones.

El control interno es importante porque actúa como un elemento disuasorio de los actos ilegales en las entidades públicas. Se debe generar en las Entidades Públicas un clima de acatamiento a la normas, empezando de los máximos ejecutivos hasta los niveles más bajos de la Entidad.

Con la propuesta lo que pretende es lograr que todos los funcionarios públicos desempeñen un cargo público con apego a la normas vigentes, y principalmente protegiendo los recursos públicos que son confiados para su aplicación en diferentes proyectos o actividades; y

además su labor de servicio al país sea en el marco de los principios de honestidad y transparencia previstos en la Constitución Política del Estado (No seas flojo, no sea mentiroso ni ladrón).

Al exigir la implantación de los sistemas de control interno, se dota a la Administración Pública de elementos para la evaluación y retroalimentación de su gestión fiscal, se fortalece el principio de responsabilidad de los máximos ejecutivos de las entidades públicas.

5.1.2 Contenido del proyecto de ley

A continuación se efectúa un resumen de los principales tópicos que comprende la propuesta de ley.

5.1.2.1 Objeto y ámbito de aplicación

El proyecto de Ley tiene como propósito principal, establecer criterios mínimos que deberá observar la Contraloría General del Estado y las entidades del sector público sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, mantenimiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

Es importante señalar que la implantación de los controles internos no es solución para todos los problemas de la entidad, sino que su implantación disminuirá las posibilidades de que ocurran actos ilícitos o ilegales, y mejorará la gestión pública.

La propuesta de ley es aplicable a todo el sector público, entiéndase la administración central, descentralizada, desconcentrada, gobiernos departamentales, municipales, autonomías indígena originarios, y las empresas públicas).

5.1.2.2 Control interno

En la propuesta se hace mención al sistema de control interno previo y posterior, en el entendido que en base a estos dos conceptos gira la concepción moderna de lo que es el control gubernamental, por tanto, en el proyecto de ley se ha retomado los dos conceptos desarrollados en los artículos 13 y 14 de la Ley 1178.

Hasta antes de la aprobación de la Ley 1178, la Contraloría General ejercía el control previo. Actualmente el control previo lo ejercen los funcionarios públicos antes de ejecutar sus actos de acuerdo a los criterios de oportunidad y conveniencia para la entidad; y el control interno posterior es ejercido por los responsables de las unidades organizacionales (Jefes de Unidad o Área) y las Unidades de Auditoría Interna, es decir, después de que se han ejecutado las operaciones.

Ahora bien, la importancia de aplicar de los modernos conceptos de control interno, tiene su origen en el ambiente económico de los EEUU como son los pagos ilegales (contribuciones políticas y sobornos) realizados por varias de las grandes empresas. A partir de los conceptos de control interno desarrollados en los EEUU, los países de Colombia, Perú y Costa Rica, ha elaborado la Ley del Sistema de Control Interno.

En consecuencia, en la propuesta de Ley del Sistema de Control Interno, se ha elaborado en base a los conceptos modernos de control interno con el objetivo principal de minimizar la ocurrencia de hechos fraudulentos y lograr una gestión pública eficaz y eficiente en el uso de los recursos públicos.

La propuesta de ley es un marco general para que a partir de estos conceptos señalados cada entidad pública pueda diseñar su propia norma específica de acuerdo a su naturaleza.

La Contraloría General del Estado, como órgano rector del control gubernamental es la encargada de desarrollar la normatividad específica sobre control interno que sirva de guía para su implantación en las entidades públicas.

5.1.2.3 Obligaciones y responsabilidad sobre el control interno

El Máximo Ejecutivo de la Entidad (MAE) como autoridad superior de la entidad, es el responsable de establecer y mantener un adecuado sistema de control interno dentro de la Entidad. Debemos entender que la responsabilidad recae en la máxima autoridad de la Entidad, debido a que la voluntad de implantar y lograr los objetivos es tarea gerencial de los niveles ejecutivos.

La Contraloría General del Estado como órgano rector del sistema de control gubernamental, debe orientar, supervigilar e emitir la normatividad necesaria para asegurar la implantación de control interno en las entidades públicas.

5.1.2.4 Unidad de Auditoría Interna:

La Ley 1178 en su artículo 15 define las funciones y las características de las Unidades de Auditoría Interna, como parte integrante del sistema de control interno.

En la propuesta de Ley lo que se pretende es jerarquizar la función del auditor interno, a partir de una mayor independencia y profesionalización de sus recursos humanos, como es la incorporación a la carrera administrativa de los auditores internos.

Para mejorar el respeto a la independencia del Auditor Interno, se tiene como alternativa, de que las Unidades de Auditoría Interna pasen a depender de la Contraloría General, y de esta manera lleguen a constituir unidades auxiliares del control externo posterior; sin embargo, a partir de la filosofía de que el control interno está inmerso dentro de la entidad, y en el entendido de que la Unidad de Auditoría Interna, es parte integrante del Control Interno, debe depender de los niveles superiores de la Entidad, sea Directorio, Presidencia Ejecutiva o Dirección Ejecutiva.

El proyecto de ley fija funciones generales del auditor interno, la misma que debe ser reglamentada a través de normas complementarias.

En la medida que fortalezcamos el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna, tendremos una entidad pública mejor controlada y supervisada en la implantación y evaluación del control interno.

Los informes elaborados por el auditor interno son útiles en la medida que sirven para mejorar los sistemas de administración y control de los recursos públicos; además sirven como medios de prueba en los procesos judiciales (proceso coactivo fiscal). Su elaboración debe ser de acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental, para garantizar la calidad de los informes.

5.1.2.5 Sanciones y responsabilidades

El proyecto de ley prevé que los jefes de cada una de las dependencias de la Entidad Pública deben responder por la aplicación de los mecanismos de control interno que se establezcan en su dependencia.

Se pretende que los funcionarios públicos de las entidades públicas así como las personas particulares, presten apoyo y colaboración necesaria a los Auditores Internos, para el desempeño efectivo de sus funciones de control interno posterior, motivo por el cual en la propuesta se prevé la obligatoriedad de entregar toda la información necesaria para las tareas de fiscalización y control.

5.1.2.6 Disposiciones transitorias

Con el fin de cumplir con los plazos para la implantación del control interno, en las entidades públicas, existe la posibilidad de que pueda autorizar a las empresas o consultoras privadas puedan desarrollar o diseñar los procedimientos de control interno

5.1.3 Comentarios finales.

En este siglo con un gran desarrollo tecnológico y la gran complejidad de los sistemas administrativos han exigido que la evolución del control interno facilite la prevención de

riesgos (actos ilegales o corruptos) y un mejor uso de la información y de los recursos físicos, financieros y logísticos.

Desde la perspectiva de que nuestro país necesita de modernos instrumentos de gestión pública para alcanzar los objetivos institucionales, y bajo la premisa que debe ser un esfuerzo de toda la sociedad para proponer los medios más efectivos para luchar contra el fraude y la corrupción, es que se elaboró la propuesta de ley del sistema de control interno, para su discusión y perfeccionamiento.

5.1.4 Proyecto de Ley del Sistema de Control Interno (anteproyecto)

A continuación se expone en detalle el proyecto de ley:

**PROYECTO DE LEY
DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO I
OBJETO, PRINCIPIOS Y AMBITO DE APLICACIÓN**

Artículo 1. (Objeto). La presente Ley tiene por objeto regular las normas para la elaboración, implantación, funcionamiento y evaluación del control interno en las entidades del sector público, con el propósito fortalecer los sistemas de administración y control contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción.

Artículo 2. (Principios y valores). El servidor público o servidora pública, actúa de acuerdo a los siguientes principios:

- a) **Legalidad:** Los actos se ajustan a lo establecido en la Constitución Política del Estado, las leyes y disposiciones normativas.
- b) **Ética:** Compromiso efectivo de las servidoras y los servidores públicos con principios y valores establecidos en la Constitución Política del Estado, que lo conducen a un idóneo desempeño personal y laboral;
- c) **Transparencia:** Desempeño visible y abierto a toda la población, con acceso a la información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable y participación ciudadana a través de la rendición pública de cuentas realizada ante el Control Social.
- d) **Honestidad:** Actuación correcta en el ejercicio de las funciones públicas, con base en la verdad, transparencia y justicia;

- e) **Responsabilidad:** Ejercicio de las funciones públicas con capacidad, ética, eficiencia, calidad y honestidad, asumiendo las consecuencias de las acciones y omisiones en el desempeño de las mismas;

Artículo 3. (Ámbito de aplicación). La presente Ley es aplicable, en todas las entidades públicas del sector público, descentralizadas, autónomas, autárquicas y empresas públicas del Estado Plurinacional.

TITULO SEGUNDO CONTROL INTERNO CAPÍTULO I CONCEPTOS

Artículo 4. (Definición). El sistema de control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad ejecutiva, la dirección y todos los servidores y servidoras públicas de cada entidad, que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcancen los objetivos institucionales.

El sistema de control interno está incorporado en el plan de la organización de cada entidad pública, y las técnicas de autorización, procesamiento, registro, verificación, evaluación y protección física, incorporadas en los procedimientos administrativos y operativos para alcanzar los objetivos generales del sistema; y la Unidad de Auditoría Interna.

Está compuesto por el control interno previo y el control interno posterior.

Artículo 5 (Componentes del Proceso). El proceso de control interno está integrado por los siguientes componentes: ambiente de control; valoración y evaluación de riesgos; actividades de control; Información y Comunicación; y monitoreo o seguimiento.

La Contraloría General del Estado desarrollará los componentes del proceso de control interno y dictará la normatividad al respecto

Artículo 6. (Control interno previo). Los ejecutores directos de las operaciones o actividades, en los diferentes niveles de la organización de cada entidad pública sujeto al ámbito de la presente ley, son responsables de verificar el cumplimiento de la normatividad su conveniencia y oportunidad, antes de que su actos causen efecto.

Los controles previos o autocontroles a que se refiere el presente artículo deberán estar inmersos o integrados en el plan de organización, reglamentos y en los procedimientos administrativos y operativos de cada entidad.

Artículo 6º. (Control interno posterior). El control interno posterior a cargo de los responsables superiores comprende los procedimientos de control incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos

de cada entidad, para ser aplicados por los responsables superiores sobre los resultados de las operaciones bajo su directa competencia.

También el control interno posterior, es practicado por las Unidades de Auditoría Interna para comprobar la aplicación y efectividad de los controles previos a que se refiere el artículo anterior e informar sus resultados al Máximo Ejecutivo de la Entidad.

Artículo 7. (Objetivos del sistema de control interno).

Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno de cada entidad pública tienen por objetivos generales:

- a) Promover el acatamiento de las normas legales;
- b) Proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidades o acto ilegal;
- c) Asegurar la obtención de información operativa y financiera, útil, confiable y oportuna;
- d) Promover la eficiencia de sus operaciones y actividades;
- e) Lograr el cumplimiento de sus planes, programas y presupuestos en concordancia con las políticas, los objetivos y metas propuestas.

CAPITULO II Obligaciones y Responsabilidades

Artículo 6º. (Responsabilidad del control interno). El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en las entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máxima autoridad ejecutiva correspondiente.

Las servidoras y servidores públicos en los diferentes niveles de responsabilidad de la Entidad Pública, responderán por el mantenimiento y cumplimiento del control interno de las operaciones o actividades a su cargo.

Artículo 7.- Responsabilidad de la evaluación del control interno.

Es responsabilidad de la Contraloría General del Estado, las Unidades de Auditoría Interna, y las firmas privadas contratadas, la evaluación continua y permanente del control interno en las entidades públicas.

Artículo 8.- Competencia normativa de la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado, como órgano rector del control gubernamental dictará la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades públicas, así como su respectiva evaluación.

Las normas que dicte la Contraloría respecto a la normativa de control interno necesaria para el funcionamiento efectivo, será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad por la función pública.

TITULO SEGUNDO ÓRGANO DE CONTROL INTERNO

CAPITULO I AUDITORIA INTERNA

Artículo 8. (Definición). La Unidad de Auditoría Interna, como parte integrante del sistema de control interno, es un órgano especializada de la propia entidad, y será practicada por profesionales multidisciplinarios y tendrá total independencia de las operaciones y actividades que audita.

- I. La Unidad de auditoría interna no participará en ninguna otra operación ni actividad administrativa y dependerá de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, sea ésta colegiada o no, formulando y ejecutando con total independencia el programa de sus actividades.
- II. Los informes de las Unidades de Auditoría Interna, suscritos por el jefe de la unidad, serán dirigidos a la máxima autoridad de la institución a la que pertenezcan, la que será responsable de adoptar, cuando corresponda, las medidas pertinentes.

Los informes serán elaborados cumpliendo las normas de auditoría gubernamental, o aquellas que dicte el órgano rector del sistema de control gubernamental.

- III. Las unidades de auditoría interna, para efecto de determinación de las responsabilidades correspondientes, enviarán a la Contraloría General del Estado, ejemplares de sus informes, conjuntamente con la documentación probatoria de los hechos.

Artículo 9. (Atribuciones, facultades y competencia). La Unidad de Auditoría Interna realizará las siguientes actividades:

- a) Promoción de la importancia del control interno en la respectiva entidad pública y sensibilización de los servidores públicos al respecto.
- b) Evaluación de la efectividad del proceso de control interno y su grado de cumplimiento conforme a la normatividad que regula los sistemas de administración.
- c) Evaluar la confiabilidad de la información financiera y administrativa de la Entidad.
- d) Evaluar el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables y obligaciones contractuales relacionadas con el objeto del examen, informando si corresponde, sobre los indicios de responsabilidad por la función pública.
- e) Evaluar la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones, actividades, programas.
- f) El análisis de los resultados de gestión, en función a las políticas definidas por los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

- g) Asesoría para mejorar del control interno y de la gestión, mediante la formulación de recomendaciones basadas en las evaluaciones o auditorías internas realizadas.
- h) Seguimiento y verificación del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías.

Las demás que en el marco de la presente ley le asigne la Contraloría General del Estado.

Artículo 10. (Independencia) La Unidad de Auditoría Interna tiene total independencia en la formulación y ejecución de su Programa Operativo Anual. En caso de ser vulnerada dicha independencia por la máxima autoridad ejecutiva, ésta será sujeta a la aplicación de la responsabilidad por la función pública.

Artículo 11. (Requisitos para el cargo de Jefa (E) de la Unidad de Auditoría Interna). Para ser designada Jefa (e), de la Unidad de Auditoría Interna se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Título profesional en provisional nacional de auditor financiero o contador público autorizado.
- b) Experiencia profesional de cuatro años en el área.
- c) No estar sujeto a las incompatibilidades establecidas en la Ley 2027, del 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público.

Artículo 12 (Funcionario de carrera). La Jefa (e) de la Unidad de Auditoría Interna se constituye en un funcionario público de carrera, previo cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 2027 y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

Artículo 13. (Comunicación del nombramiento y retiro).

- I. Concluido el proceso de reclutamiento y selección, la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Entidad comunicará el nombramiento de la Jefa (e) de la Unidad de Auditoría Interna a la Contraloría General del Estado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.
- II. Del mismo modo, el retiro de la Jefa (e) de la Unidad de Auditoría Interna, deberá comunicarse a la Contraloría General del Estado en el mismo plazo, identificando la causal y acompañando documentación de respaldo.

Artículo 14. (Prohibición de rotación y transferencia). A objeto de garantizar la independencia de la Jefa (e) y el personal profesional de la Unidad de Auditoría Interna, se prohíbe expresamente su rotación o transferencia a otras unidades de trabajo de la misma u otra entidad.

Artículo 15. (Estructura y recursos de la Unidad de Auditoría Interna).

- I. Todas las entidades públicas están obligadas a presupuestar recursos para el funcionamiento y ejecución de la programación de operaciones de la Unidad de Auditoría Interna.
- II. Los gobiernos autónomos municipales con población menor a 50.000 habitantes podrán conformar Unidades de Auditoría Interna en forma mancomunada.

TITULO TERCERO

DE LAS SANCIONES, DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DEROGATORIAS

CAPITULO I SANCIONES

Artículo 16 (Sanciones). La servidora o servidor público que se niegue a entregar información, documentos, o a prestar su colaboración para que la Unidad de Auditoría Interna cumpla con sus atribuciones, facultades y funciones previstas en la presente ley; o que de cualquier manera obstaculice la labor de los profesionales de Auditoría Interna; o se niegue a acatar las disposiciones que en uso de las atribuciones que le confiere esta ley, dicte la Contraloría General de la República; será sancionado de acuerdo a ley.

Artículo 17 (Sanciones a los Particulares). Las personas particulares y representantes legales de las personas jurídicas de derecho privado, no exhiban documentos o registros, no proporcionen confirmaciones escritas no obstante haber sido requeridos por escrito por las Unidades de Auditoría Interna, serán pasibles de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

Artículo 18 (Responsabilidad). La inobservancia de la presente Ley, genera responsabilidad por la función pública, y da lugar a la imposición de la sanción de acuerdo a la normativa aplicable.

CAPÍTULO II DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 19 (Plazo para Reglamento). Dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la promulgación de la presente ley, el Contralor General del Estado elaborará el reglamento para la aplicación de la presente ley.

Artículo 20 (Vigencia). La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21 (Derogatoria y abrogatoria). Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

6. BIBLIOGRAFIA

- CONTRALORIA GENERAL DE BOLIVIA, (2004). *Ley 1178 Compendio didáctico (Texto de consulta)*. La Paz Bolivia: Cencap.
- CONTRALORIA GENERAL DE BOLIVIA. (1990). *Ley de administración y control gubernamentales (LEY 1178)*. La Paz Bolivia: Contraloria.
- KORIA, R. (2007). *La Metodología de la Investigación desde la Practica Didáctica* (Primera edición ed.). La Paz Bolivia: La Razon.
- MOSCOSO, F. (1994). *Ley safco y normatividad complementaria*. La Paz Bolivia: ZEGADA.
- SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ, C., BAUTISTA, P. (1991) *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill Interamericana de México.
- ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO, (2000). *Ley N° 2027 del 27 de octubre de 1999*. La Paz Bolivia: U.P.S.
- ESTUPIÑAN, R (2008). *Control Interno y Fraudes*, Bogotá Colombia: Ecoe Ediciones.
- CARNELUTTI, F. (2006). *Teoria Geneal del Derecho*. Lima- Peru: ARA Editores E.I.R.L.
- MONACELLI. (1961). *Elementos del Derecho Administrativo*. Buenos Aires Argentina: Ateneo.
- OSSIO BUSTILLOS TERESA (2008). *Introducción al Derecho Administraivo y la Administración Pública*. La Paz Bolivia: Azul Editores.
- CASSAGNE CARLOS, C. J. (2006). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- MARIENHOFF, M. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires Argentina: Abeleto Perrot.
- DERMAZAKI, PABLO, D. (2008). *Derecho Constitucional*. Cochabamba Bolivia: Editora JV.
- BIELSA (1954), *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial La Ley.
- MARIENHOFF, M. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires Argentina: Abeleto Perrot.
- DERMAZAKI, PABLO, D. (2008). *Derecho Administrativo*. Cochabamba Bolivia: Editora JV.

KLITGAARD ROBERT (1992), *Controlando la Corrupción*, La Paz, Editorial Quipus.

HUNTINGTON SAMUEL (1968). *Orden de cambio en las sociedades de cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

BUOMPADRE JORGE, *Delitos contra la administración pública*, Editorial Meave, Buenos Aires.

INFORME COSO (1997). *Los Nuevos Conceptos del Control Interno*, Díaz de Santos, Madrid.

OSSORIO MANUEL *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Guatemala, Editorial Electrónica.

LOZANO JUAN (1998), *Manual Anticorrupción*, Buenos Aires, Editorial Granica.

FUNDACION JUBILEO, *Transparencia y control social*, Revista 17, 2010.

GALLUP INTERNACIONAL, *Así piensan los bolivianos N° 142*, La Paz,

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2010), *Índice de percepción de la corrupción*, La Paz.

CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO (2010), *Informe Anual de Actividades de la gestión 2010*, La Paz Bolivia.

DECRETO SUPREMO N° 667 del 8 de octubre de 2010, *Texto Ordenado del Código Penal*, Editorial UPS, 2011.

LEY N° 3068 de 1 de junio de 2005, *Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Gaceta Oficial de Bolivia, 2005

DECRETO SUPREMO N° 0214 del 22 de julio de 2009, *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción*, Gaceta Oficial de Bolivia, 2009.

LEY N° 1743 del 17 de enero de 1997, *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Gaceta Oficial de Bolivia, 1997

LEY N° 4 del 31 de marzo de 2010, *Ley de Lucha Contra la Corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas (Marcelo Quiroga Santa Cruz)*, Gaceta Oficial de Bolivia, 2010.

LEY 28716 del 27 de marzo de 2006 *Ley de Control Interno de las Entidades del Sector Público*, Congreso Nacional del Perú, 2006.

LEY 87 del 29 de noviembre de 1993, *Ley del Control Interno*, Congreso de Colombia, 1993.

LA ENCICLOPEDIA LIBRE, *Ley Sabanes – Oxley*, Recuperado el 16 de julio de 2011, de http://www.es.wikipedia.org/wiki/Ley-Sabanes_Oxley

JIM WESBERRY, *Prácticas Corporativas para minimizar el fraude*, Recuperado el 20 de julio de 2011, de <http://www.asofis.org.mx/novedades>.

INFORME COSO (2010), *Historia*, Recuperado el 30 de julio de 2011, de <http://www.contabilidad.com.py/interna.php>

LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

Ley No. No. 8292 de 31 de julio del 2002

Publicado en La Gaceta No. 169 de 4 de setiembre del 2002

Artículo 1.- Contenido y ámbito de aplicación

Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

Artículo 2.- Definiciones.

- a) Administración activa: desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia.
- b) Establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno: términos utilizados para delimitar la responsabilidad del jerarca o la del titular subordinado sobre el sistema de control interno, en cuanto a instituirlo, darle permanencia y mejorarlo constantemente.
- c) Jerarca: superior jerárquico del órgano o del ente; ejerce la máxima autoridad dentro del órgano o ente, unipersonal o colegiado.
- d) Titular subordinado: funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones.
- e) Ambiente de control: conjunto de factores del ambiente organizacional que deben establecer y mantener el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa.
- f) Valoración del riesgo: identificación y análisis de los riesgos que enfrenta la institución, tanto de fuentes internas como externas relevantes para la consecución de los objetivos; deben ser realizados por el jerarca y los titulares subordinados, con el fin de determinar cómo se deben administrar dichos riesgos.
- g) Actividades de control: políticas y procedimientos que permiten obtener la seguridad de que se llevan a cabo las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República,

por los jefes y los titulares subordinados para la consecución de los objetivos del sistema de control interno.

Artículo 3.- Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno

La Contraloría General de la República dictará la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta Ley. Dicha normativa será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad administrativa.

La normativa sobre control interno que otras instituciones emitan en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas, no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República y, en caso de duda, prevalecerá la del órgano contralor.

Artículo 4.- Aplicabilidad a sujetos de derecho privado

Los sujetos de derecho privado que, por cualquier título, sean custodios o administradores de fondos públicos, deberán aplicar en su gestión los principios y las normas técnicas de control interno que al efecto emita la Contraloría General de la República de conformidad con el artículo tercero.

Aparte de las otras sanciones que el ordenamiento jurídico pueda establecer, los sujetos de derecho privado que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos o reciban beneficios patrimoniales de entes u órganos estatales, podrán ser sancionados, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, de 7 de setiembre de 1994, cuando incumplan lo estipulado en el párrafo anterior.

Artículo 5.- Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública

La Contraloría General de la República convocará, al menos una vez cada dos años, a un Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, con la participación de los auditores y subauditores internos del Sector Público, y de los demás funcionarios o especialistas que se estime pertinente, con el objeto de estrechar relaciones, propiciar alianzas estratégicas, fomentar la interacción coordinada de competencias, establecer vínculos de cooperación, intercambiar experiencias, propiciar mejoras en los procesos de fiscalización y control, revisar procedimientos y normas de control interno, presentar propuestas que tiendan a mejorar o agilizar la gestión sustantiva en el Sector Público y discutir cualquier tema de interés relativo a los fines de esta Ley.

El Ministerio de Hacienda transferirá los recursos que el órgano de fiscalización superior le solicite para realizar esta actividad.

Artículo 6.- Confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos

La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.

La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.

Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República.

Artículo 7.- Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno

Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 8.- Concepto de sistema de control interno

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Artículo 9.- Órganos del sistema de control interno

La administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a esta Ley, serán los componentes orgánicos del sistema de control interno establecido e integrarán el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Artículo 10.- Responsabilidad por el sistema de control interno

Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Artículo 11.- El sistema de control interno en la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo

El jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el sistema de control interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, la responsabilidad de tomar las medidas correspondientes para que los controles sean extendidos, modificados y cambiados, cuando resulte necesario.

Artículo 12.- Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno

En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.
- e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.

Artículo 13.- Ambiente de control

En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.
- b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.
- c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Artículo 14.- Valoración del riesgo

En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

Artículo 15.- Actividades de control

Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.

Artículo 16.- Sistemas de información

Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

- a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.
- b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficientes de los recursos públicos.
- c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico.

Artículo 17.- Seguimiento del sistema de control interno

Entiéndese por seguimiento del sistema de control interno las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno, a lo largo del tiempo; asimismo, para asegurar que los hallazgos de la auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud.

En cuanto al seguimiento del sistema de control interno, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, los siguientes:

- a) Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.
- b) Que la administración activa realice, por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable. Asimismo, que pueda detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos.
- c) Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.

Artículo 18.- Sistema específico de valoración del riesgo institucional

Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.

La Contraloría General de la República establecerá los criterios y las directrices generales que servirán de base para el establecimiento y funcionamiento del sistema en los entes y órganos seleccionados, criterios y directrices que serán obligatorios y prevalecerán sobre los

que se les opongán, sin menoscabo de la obligación del jerarca y titulares subordinados referida en el artículo 14 de esta Ley.

Artículo 19.- Responsabilidad por el funcionamiento del sistema

El jerarca y los respectivos titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a esta Ley, en los que la Contraloría General de la República disponga que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable.

Artículo 20.- Obligación de contar con auditoría interna

Todos los entes y órganos sujetos a esta Ley tendrán una auditoría interna, salvo aquellos en los cuales la Contraloría General de la República disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este caso, la Contraloría General ordenará a la institución establecer los métodos de control o de fiscalización que se definan.

Artículo 21.- Concepto funcional de auditoría interna

La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

Artículo 22.- Competencias

Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

a) Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar. Asimismo, efectuar semestralmente auditorías o estudios especiales sobre fondos y actividades privadas, de acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el tanto estos se originen en transferencias efectuadas por componentes de su competencia institucional.

- b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes.
- c) Verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en esta Ley, en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios.
- d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.
- e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.
- f) Preparar los planes de trabajo, por lo menos de conformidad con los lineamientos que establece la Contraloría General de la República.
- g) Elaborar un informe anual de la ejecución del plan de trabajo y del estado de las recomendaciones de la auditoría interna, de la Contraloría General de la República y de los despachos de contadores públicos; en los últimos dos casos, cuando sean de su conocimiento, sin perjuicio de que se elaboren informes y se presenten al jerarca cuando las circunstancias lo ameriten.
- h) Mantener debidamente actualizado el reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna.
- i) Las demás competencias que contemplen la normativa legal, reglamentaria y técnica aplicable, con las limitaciones que establece el artículo 34 de esta Ley.

Artículo 23.- Organización

La auditoría interna se organizará y funcionará conforme lo disponga el auditor interno, de conformidad con las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita la Contraloría General de la República, las cuales serán de acatamiento obligatorio.

Cada auditoría interna dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento, acorde con la normativa que rige su actividad. Dicho reglamento deberá ser aprobado por la Contraloría General de la República, publicarse en el diario oficial y divulgarse en el ámbito institucional.

Artículo 24.- Dependencia orgánica y regulaciones administrativas aplicables

El auditor y el subauditor internos de los entes y órganos sujetos a esta Ley dependerán orgánicamente del máximo jerarca, quien los nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo que les serán aplicables a dichos funcionarios. Los demás funcionarios de la auditoría interna estarán sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal; sin embargo, el nombramiento, traslado, la suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, deberán contar con la autorización del auditor interno; todo de acuerdo con el marco jurídico que rige para el ente u órgano.

Las regulaciones de tipo administrativo mencionadas no deberán afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal; en caso de duda, la Contraloría General dispondrá lo correspondiente.

Artículo 25.- Independencia funcional y de criterio

Los funcionarios de la auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa.

Artículo 26.- Protección al personal de la auditoría

Cuando el personal de la auditoría interna, en el cumplimiento de sus funciones, se involucre en un conflicto legal o una demanda, la institución dará todo su respaldo tanto jurídico como técnico y cubrirá los costos para atender ese proceso hasta su resolución final.

Artículo 27.- Asignación de recursos

El jerarca de los entes y órganos sujetos a esta Ley deberá asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros necesarios y suficientes para que la auditoría interna pueda cumplir su gestión.

Para efectos presupuestarios, se dará a la auditoría interna una categoría programática; para la asignación y disposición de sus recursos, se tomarán en cuenta el criterio del auditor interno y las instrucciones que emita al respecto la Contraloría General de la República.

La auditoría interna ejecutará su presupuesto, conforme lo determinen sus necesidades para cumplir su plan de trabajo.

Artículo 28.- Plazas vacantes

Las vacantes que, por cualquier razón, tengan lugar en los puestos de la auditoría interna, deberán llenarse en un plazo máximo de tres meses, contado a partir del momento de la vacante. El plazo podrá prorrogarse por otros tres meses, por razones debidamente acreditadas en el expediente que se confeccione al efecto.

La disminución de plazas por movilidad laboral u otros movimientos en la auditoría interna, deberá ser previamente autorizada por el auditor interno.

Los requisitos para la creación y ocupación de plazas de la auditoría interna que definan la Autoridad Presupuestaria u otras instituciones competentes, deberán considerar, en todo momento, sus necesidades reales y no podrán ser aplicados en perjuicio del funcionamiento del sistema de control interno de la institución.

Artículo 29.- Requisitos de los puestos

Los entes y órganos sujetos a esta Ley definirán, en sus respectivos manuales de cargos y clases, la descripción de las funciones y los requisitos correspondientes para cada uno de los cargos, de conformidad con los lineamientos que emita al respecto la Contraloría General de la República.

Artículo 30.- Jornada laboral

La jornada laboral del auditor y subauditor internos será de tiempo completo. En casos muy calificados, el jerarca podrá solicitar a la Contraloría General de la República una reducción de la jornada, la cual no podrá ser inferior a medio tiempo.

Las municipalidades cuyo presupuesto ordinario sea igual o inferior a doscientos millones de colones (¢200.000.000,00), podrán contratar, sin la autorización de la Contraloría General de la República, al auditor y al subauditor internos únicamente por medio tiempo.

Para reducir la jornada laboral de la plaza del auditor o del subauditor internos, el jerarca ordenará un estudio técnico, que deberá presentarse a la Contraloría General de la República, la que resolverá en definitiva lo que proceda.

Artículo 31.- Nombramiento y conclusión de la relación de servicio

El jerarca nombrará por tiempo indefinido al auditor y al subauditor internos. Tales nombramientos se realizarán por concurso público promovido por cada ente y órgano de la Administración Pública; se asegurará la selección de los candidatos idóneos para ocupar los puestos; todo lo cual deberá constar en el expediente respectivo. El expediente y la terna seleccionada deberán ser comunicados, en forma previa a los nombramientos, a la Contraloría General de la República, la cual analizará el proceso y lo aprobará o lo vetará. En este último caso, girará las disposiciones al ente u órgano respectivo y señalará los

elementos objetados para su corrección; la administración deberá repetir el proceso a partir de la etapa donde se inició la objeción respectiva.

Los nombramientos interinos serán autorizados, en forma previa y a solicitud de la administración, por parte de la Contraloría General de la República; en ningún caso podrán hacerse por más de doce meses.

Los nombramientos del auditor y el subauditor deberán ser comunicados por el jerarca respectivo a la Contraloría General de la República, a más tardar el primer día hábil del inicio de funciones en los respectivos cargos.

La conclusión de la relación de servicio, por justa causa, del auditor y el subauditor internos, deberá ser conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Artículo 32.- Deberes

El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir las competencias asignadas por ley.
- b) Cumplir el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- c) Colaborar en los estudios que la Contraloría General de la República y otras instituciones realicen en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas.
- d) Administrar, de manera eficaz, eficiente y económica, los recursos del proceso del que sea responsable.
- e) No revelar a terceros que no tengan relación directa con los asuntos tratados en sus informes, información sobre las auditorías o los estudios especiales de auditoría que se estén realizando ni información sobre aquello que determine una posible responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal de los funcionarios de los entes y órganos sujetos a esta Ley.
- f) Guardar la confidencialidad del caso sobre la información a la que tengan acceso.
- g) Acatar las disposiciones y recomendaciones emanadas de la Contraloría General de la República. En caso de oposición por parte de la auditoría interna referente a tales disposiciones y recomendaciones, se aplicará el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

h) Facilitar y entregar la información que les solicite la Asamblea Legislativa en el ejercicio de las atribuciones que dispone el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, y colaborar con dicha información.

i) Cumplir los otros deberes atinentes a su competencia.

Artículo 33.- Potestades

El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna tendrán, las siguientes potestades:

a) Libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, los archivos, los valores, las cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional, así como de los sujetos privados, únicamente en cuanto administren o custodien fondos o bienes públicos de los entes y órganos de su competencia institucional; también tendrán libre acceso a otras fuentes de información relacionadas con su actividad. El auditor interno podrá acceder, para sus fines, en cualquier momento, a las transacciones electrónicas que consten en los archivos y sistemas electrónicos de las transacciones que realicen los entes con los bancos u otras instituciones, para lo cual la administración deberá facilitarle los recursos que se requieran.

b) Solicitar, a cualquier funcionario y sujeto privado que administre o custodie fondos públicos de los entes y órganos de su competencia institucional, en la forma, las condiciones y el plazo razonables, los informes, datos y documentos para el cabal cumplimiento de su competencia. En el caso de sujetos privados, la solicitud será en lo que respecta a la administración o custodia de fondos públicos de los entes y órganos de su competencia institucional.

c) Solicitar, a funcionarios de cualquier nivel jerárquico, la colaboración, el asesoramiento y las facilidades que demande el ejercicio de la auditoría interna.

d) Cualesquiera otras potestades necesarias para el cumplimiento de su competencia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Artículo 34.- Prohibiciones

El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes prohibiciones:

a) Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia.

b) Formar parte de un órgano director de un procedimiento administrativo.

c) Ejercer profesiones liberales fuera del cargo, salvo en asuntos estrictamente personales, en los de su cónyuge, sus ascendientes, descendientes y colaterales por consanguinidad y afinidad hasta tercer grado, o bien, cuando la jornada no sea de tiempo completo, excepto que exista impedimento por la existencia de un interés directo o indirecto del propio ente u órgano. De esta prohibición se exceptúa la docencia, siempre que sea fuera de la jornada laboral.

d) Participar en actividades político-electorales, salvo la emisión del voto en las elecciones nacionales y municipales.

e) Revelar información sobre las auditorías o los estudios especiales de auditoría que se estén realizando y sobre aquello que determine una posible responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal de los funcionarios de los entes y órganos sujetos a esta Ley.

Por las prohibiciones contempladas en esta Ley se les pagará un sesenta y cinco por ciento (65%) sobre el salario base.

Artículo 35.- Materias sujetas a informes de auditoría interna

Los informes de auditoría interna versarán sobre diversos asuntos de su competencia, así como sobre asuntos de los que pueden derivarse posibles responsabilidades para funcionarios, ex funcionarios de la institución y terceros. Cuando de un estudio se deriven recomendaciones sobre asuntos de responsabilidad y otras materias, la auditoría interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia.

Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna, deberán comunicarse oficialmente, mediante informes al jerarca o a los titulares subordinados de la administración activa, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones.

La comunicación oficial de resultados de un informe de auditoría se regirá por las directrices emitidas por la Contraloría General de la República.

Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca

Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.

Artículo 40.- Causales de responsabilidad administrativa del auditor y el subauditor internos y los demás funcionarios de la auditoría interna

Incurrirán en responsabilidad administrativa el auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna cuando, por dolo o culpa grave, incumplan sus deberes y funciones, infrinjan la normativa técnica aplicable o el régimen de prohibiciones referido en esta Ley; todo sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

Artículo 41.- Sanciones administrativas

Según la gravedad, las faltas que señala esta Ley serán sancionadas así:

- a) Amonestación escrita.
- b) Amonestación escrita comunicada al colegio profesional respectivo, cuando corresponda.

c) Suspensión, sin goce de salario, de ocho a quince días hábiles. En el caso de dietas y estipendios de otro tipo, la suspensión se entenderá por número de sesiones y el funcionario no percibirá durante ese tiempo suma alguna por tales conceptos.

d) Separación del cargo sin responsabilidad patronal.

Artículo 42.- Competencia para declarar responsabilidades

Las sanciones previstas en esta Ley serán impuestas por el órgano que ostente la potestad disciplinaria en los entes y órganos sujetos a esta Ley, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable.

En caso de que las infracciones previstas en esta Ley sean atribuidas a diputados, regidores y alcaldes municipales, magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones, contralor y subcontralor generales de la República, defensor de los habitantes de la República y defensor adjunto, regulador general y procurador general de la República, así como directores de instituciones autónomas, en lo que les sea aplicable, se informará de ello, según el caso, al Tribunal Supremo de Elecciones, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Legislativa, para que conforme a derecho se proceda a imponer las sanciones correspondientes.

Artículo 43.- Prescripción de la responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley, prescribirá según el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a este oportunamente o el dejar prescribir la responsabilidad del infractor, sin causa justificada.

Artículo 44.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará esta Ley en un plazo máximo de tres meses a partir de su publicación. El proyecto de reglamento será remitido en consulta a la Contraloría General de la República.

Artículo 45.- Reformas

Modifícase la siguiente normativa:

a) Refórmanse el artículo 26, el párrafo primero del artículo 31 y el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994. Los textos dirán:

"Artículo 26.- Potestad sobre auditorías internas. La Contraloría General de la República fiscalizará que la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, cumpla adecuadamente las funciones que le señala el ordenamiento jurídico que la regula; coordinará, como mínimo, una actividad anual para fortalecer su gestión. El resultado de dichas fiscalizaciones deberá ser informado directamente al jerarca de la institución y al auditor interno, quienes estarán obligados a tomar las medidas necesarias para su acatamiento o, en su defecto, a plantear su oposición, dentro de un plazo máximo de quince días hábiles.

Presentada la oposición, la auditoría interna dispondrá de un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del recibo del informe de la Contraloría, para fundamentar debidamente su oposición.

Recibida la fundamentación de la oposición, la Contraloría General de la República tendrá un plazo máximo de treinta días hábiles para resolver el conflicto planteado y deberá notificar, de inmediato, al ente u órgano discrepante, lo resuelto en este asunto."

"Artículo 31.- Potestad de informar y asesorar. La Contraloría General de la República rendirá, a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados, los informes que estos le soliciten; lo realizará de oficio cuando su participación se haya solicitado de conformidad con el segundo párrafo del artículo 22 de la presente Ley. En razón del carácter de órgano auxiliar en el control y la fiscalización de la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República remitirá al Plenario Legislativo copia de todos los informes restantes que rinda en el ejercicio de dichas potestades.

"Artículo 71.- Prescripción de la responsabilidad disciplinaria. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas:

a) En los casos en que el hecho irregular sea notorio, la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho.

b) En los casos en que el hecho irregular no sea notorio -entendido este como aquel hecho que requiere una indagación o un estudio de auditoría para informar de su posible irregularidad- la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe sobre la indagación o la auditoría respectiva se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo.

La prescripción se interrumpirá, con efectos continuados, por la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo.

Cuando el autor de la falta sea el jerarca, el plazo empezará a correr a partir de la fecha en que él termine su relación de servicio con el ente, la empresa o el órgano respectivo.

Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a este oportunamente o el dejar que la responsabilidad del infractor prescriba, sin causa justificada."

b) Refórmase el artículo 18 de la Ley sobre enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, N° 6872, de 17 de junio de 1983. El texto dirá:

"Artículo 18.- El responsable de la unidad de recursos humanos de cada entidad o, en su defecto, aquel quien el jerarca defina, deberá informar a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días siguientes a cada nombramiento, el nombre y las calidades de los servidores que ocupen los cargos para cuyo desempeño se requiera la declaración jurada de bienes, con indicación de la fecha en que esos funcionarios iniciaron sus funciones.

Dentro del mismo plazo citado en el párrafo anterior, cada entidad deberá informar la fecha en que, por cualquier circunstancia, los servidores obligados a declarar concluyan su relación de servicio. La desobediencia de esta obligación será considerada falta grave, para todos los efectos legales."

c) Refórmase el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815, de 27 de setiembre de 1982. El texto dirá:

"Artículo 4.- Consultas. Los órganos de la Administración Pública, por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos, podrán consultar el criterio técnico-jurídico de la Procuraduría; en cada caso, deberán acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva, salvo el caso de los auditores internos, quienes podrán realizar la consulta directamente."

d) Adiciónase el inciso 1) al artículo 5 del Estatuto del Servicio Civil, Ley N° 1581, de 30 de mayo de 1953. El texto dirá:

"Artículo 5.- Quedan también exceptuados de este Estatuto, los siguientes funcionarios y empleados:

1) Los auditores y subauditores internos de los ministerios y organismos adscritos."

Artículo 46.- Derogaciones

Deróganse los artículos 59, 60, 61, 63, 64, 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Transitorio I.- Los entes y órganos sujetos a esta Ley cuyo auditor y subauditor internos estén nombrados con una jornada laboral inferior a medio tiempo a la fecha de su publicación, dispondrán de un plazo máximo de doce meses para ajustarse a lo aquí dispuesto.

Transitorio II.-

Las instituciones públicas que en sus leyes constitutivas cuenten con un auditor interno sujeto a un plazo legal de nombramiento, una vez que este venza deberán elegir, por tiempo indefinido, a un auditor interno, mediante concurso interno o externo.

Rige a partir de su publicación.

Comuníquese al Poder Ejecutivo

Asamblea Legislativa.- San José, a los dieciocho días del mes de julio del dos mil dos.- Rolando Laclé Castro, Presidente.- Ronaldo Alfaro García, Primer Secretario.- Lilliana Salas Salazar, Segunda Secretaria.

Presidencia de la República.- San José, a los treinta y un días del mes de julio del dos mil dos.

Ejecútese y publíquese

ABEL PACHECO DE LA ESPRIELLA.- La Ministra de la Presidencia, Rina Contreras López y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, Danilo Chaverri Soto.- 1 vez.- (Solicitud N° 165-02).- C-232220.- (L8292-63738).

Ley de Control Interno de las entidades del Estado

LEY N° 28716

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I

Objeto y Ámbito de aplicación

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales.

Cuando en ella se mencione al control interno, se entiende éste como el control interno gubernamental a que se refiere el artículo 7 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Las normas contenidas en la presente Ley y aquellas que emita la Contraloría General de la República son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Son aplicadas por los órganos y personal de la administración institucional, así como por el órgano de control institucional, conforme a su correspondiente ámbito de competencia.

TÍTULO II

SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Capítulo I

Definición y Componentes

Artículo 3.- Sistema de control interno

Se denomina sistema de control interno al conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado, para la consecución de los objetivos indicados en el artículo 4 de la presente Ley.

Constituyen sus componentes:

- a) El ambiente de control; entendido como el entorno organizacional favorable al ejercicio de prácticas, valores, conductas y reglas apropiadas para el funcionamiento del control interno y una gestión escrupulosa;
- b) La evaluación de riesgos; en cuya virtud deben identificarse, analizarse y administrarse los factores o eventos que puedan afectar adversamente el cumplimiento de los fines, metas, objetivos, actividades y operaciones institucionales;

- c) Actividades de control gerencial; son las políticas y procedimientos de control que imparte la dirección, gerencia y los niveles ejecutivos competentes, en relación con las funciones asignadas al personal, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Las actividades de prevención y monitoreo; referidas a las acciones que deben ser adoptadas en el desempeño de las funciones asignadas, a fin de cuidar y asegurar respectivamente, su idoneidad y calidad para la consecución de los objetivos del control interno;
- e) Los sistemas de información y comunicación; a través de los cuales el registro, procesamiento, integración y divulgación de la información, con bases de datos y soluciones informáticas accesibles y modernas, sirva efectivamente para dotar de confiabilidad, transparencia y eficiencia a los procesos de gestión y control interno institucional;
- f) El seguimiento de resultados; consistente en la revisión y verificación actualizadas sobre la atención y logros de las medidas de control interno implantadas, incluyendo la implementación de las recomendaciones formuladas en sus informes por los órganos del Sistema Nacional de Control;
- g) Los compromisos de mejoramiento; por cuyo mérito los órganos y personal de la administración institucional efectúan autoevaluaciones conducentes al mejor desarrollo del control interno e informan sobre cualquier desviación o deficiencia susceptible de corrección, obligándose a dar cumplimiento a las disposiciones o recomendaciones que se formulen para la mejora u optimización de sus labores.

Forman parte del sistema de control interno: la administración y el órgano de control institucional, de conformidad con sus respectivos ámbitos de competencia.

TÍTULO III CONTROL INTERNO

Capítulo I Implantación y Funcionamiento

Artículo 4.- Implantación del control interno

Las entidades del Estado implantan obligatoriamente sistemas de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, orientando su ejecución al cumplimiento de los objetivos siguientes:

- a) Promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en las operaciones de la entidad, así como la calidad de los servicios públicos que presta;
- b) Cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales, así como, en general, contra todo hecho irregular o situación perjudicial que pudiera afectarlos;
- c) Cumplir la normatividad aplicable a la entidad y sus operaciones;
- d) Garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información;
- e) Fomentar e impulsar la práctica de valores institucionales;
- f) Promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo y/o por una misión u objetivo encargado y aceptado.

Corresponde al Titular y a los funcionarios responsables de los órganos directivos y ejecutivos de la entidad, la aprobación de las disposiciones y acciones necesarias para la implantación de dichos sistemas y que éstos sean oportunos, razonables, integrados y congruentes con las competencias y atribuciones de las respectivas entidades.

Artículo 5.- Funcionamiento del control interno

El funcionamiento del control interno es continuo, dinámico y alcanza a la totalidad de la organización y actividades institucionales, desarrollándose en forma previa, simultánea o

posterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Sus mecanismos y resultados son objeto de revisión y análisis permanente por la administración institucional con la finalidad de garantizar la agilidad, confiabilidad, actualización y perfeccionamiento del control interno, correspondiendo al Titular de la entidad la supervisión de su funcionamiento, bajo responsabilidad.

Capítulo II

Obligaciones y Responsabilidades

Artículo 6.- Obligaciones del Titular y funcionarios

Son obligaciones del Titular y funcionarios de la entidad, relativas a la implantación y funcionamiento del control interno:

- a) Velar por el adecuado cumplimiento de las funciones y actividades de la entidad y del órgano a su cargo, con sujeción a la normativa legal y técnica aplicables.
- b) Organizar, mantener y perfeccionar el sistema y las medidas de control interno, verificando la efectividad y oportunidad de la aplicación, en armonía con sus objetivos, así como efectuar la autoevaluación del control interno, a fin de propender al mantenimiento y mejora continua del control interno.
- c) Demostrar y mantener probidad y valores éticos en el desempeño de sus cargos, promoviéndolos en toda la organización.
- d) Documentar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de gestión y control interno, referidas, entre otros aspectos, a:
 - i. La competencia y responsabilidad de los niveles funcionales encargados de la autorización y aprobación de los actos y operaciones de la entidad.
 - ii. La protección y conservación de los bienes y recursos institucionales.
 - iii. La ejecución y sustentación de gastos, inversiones, contrataciones y todo tipo de egreso económico en general.
 - iv. El establecimiento de los registros correspondientes respecto a las transacciones y operaciones de la entidad, así como a su conciliación.
 - v. Los sistemas de procesamiento, uso y control de la información, documentación y comunicaciones institucionales.
- e) Disponer inmediatamente las acciones correctivas pertinentes, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- f) Implementar oportunamente las recomendaciones y disposiciones emitidas por la propia entidad (informe de autoevaluación), los órganos del Sistema Nacional de Control y otros entes de fiscalización que correspondan.
- g) Emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones, para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de su actividad administrativa u operativa, propiciando los recursos y apoyo necesarios para su eficaz funcionamiento.

Artículo 7.- Responsabilidad del Sistema Nacional de Control

Es responsabilidad de la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría designadas y contratadas, la evaluación del control interno en las entidades del Estado, de conformidad con la normativa técnica del Sistema Nacional de Control. Sus resultados inciden en las áreas críticas de la organización y funcionamiento de la entidad, y sirven como base para la planificación y ejecución de las acciones de control correspondientes.

Artículo 8.- Responsabilidad

La inobservancia de la presente Ley, genera responsabilidad administrativa funcional, y da lugar a la imposición de la sanción de acuerdo a la normativa aplicable, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, de ser el caso.

Artículo 9.- Actuación del Órgano de Control Institucional

El Órgano de Control Institucional, conforme a su competencia:

a. Efectúa control preventivo sin carácter vinculante, con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuzgamiento u opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía control posterior.

b. Actúa de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad, se adviertan indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al Titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes.

c. Verifica el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna aplicables a la entidad, por parte de las unidades orgánicas y personal de ésta.

Artículo 10.- Competencia normativa de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, con arreglo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 27785, dicta la normativa técnica de control que oriente la efectiva implantación y funcionamiento del control interno en las entidades del Estado, así como su respectiva evaluación.

Dichas normas constituyen lineamientos, criterios, métodos y disposiciones para la aplicación y/o regulación del control interno en las principales áreas de su actividad administrativa u operativa de las entidades, incluidas las relativas a la gestión financiera, logística, de personal, de obras, de sistemas computarizados y de valores éticos, entre otras.

A partir de dicho marco normativo, los titulares de las entidades están obligados a emitir las normas específicas aplicables a su entidad, de acuerdo a su naturaleza, estructura y funciones, las que deben ser concordantes con la normativa técnica de control que dicte la Contraloría General de la República.

Artículo 11.- Informe al Congreso de la República

La Contraloría General de la República incluye los resultados de la evaluación efectuada por el Sistema Nacional de Control sobre el control interno en las entidades del Estado, en el informe anual que sobre su gestión presenta al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en el literal k) del artículo 32 de la Ley N° 27785.

Asimismo, remite un informe referido a las acciones recomendadas e implementadas al respecto a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, en forma semestral.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- En un plazo no mayor de ciento ochenta días calendario contados a partir de la publicación de la presente Ley, la Contraloría General de la República dictará las normas técnicas de control a que se refiere el artículo 10 de la Ley.

Las “Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público”, aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 072-98-CG modificada por Resolución de Contraloría N° 123-2000-CG, son de aplicación durante el plazo señalado en el párrafo anterior.

SEGUNDA.- Las empresas de accionariado del Estado, así como las entidades a que se refiere el inciso g) del artículo 3 de la Ley N° 27785, deberán aplicar en su gestión, en lo que corresponda, las disposiciones de la presente Ley, respecto de los recursos y bienes del Estado, materia de su percepción o administración.

TERCERA.- Constituyen definiciones básicas para efectos de la presente Ley, las siguientes:

Administración Institucional: Conformante del sistema de control interno, bajo cuya denominación, se comprende al conjunto de órganos directivos, ejecutivos, operativos y administrativos de la entidad, incluyendo al Titular de ésta.

Autoevaluaciones: Actividad desarrollada por los propios órganos y personal de la administración institucional para revisar y analizar los procesos y operaciones sujetos a su competencia funcional.

Control Interno: Concepto fundamental de la administración y control, aplicable en las entidades del Estado para describir las acciones que corresponde adoptar a sus titulares y funcionarios para preservar, evaluar y monitorear las operaciones y la calidad de los servicios.

Entidades del Estado: Todas las instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, gobiernos regionales y locales, Organismos Constitucionalmente Autónomos, entidades públicas descentralizadas y empresas conformantes de la actividad empresarial del Estado en las que éste tenga participación accionaria total o mayoritaria, a que se refieren los incisos a), b), c) d), e) y f) del artículo 3 de la Ley N° 27785.

Funcionarios: Todo aquel integrante de la administración institucional con atribuciones de dar órdenes y tomar decisiones o que ejecuta actividades establecidas por la entidad con mayor nivel de responsabilidad funcional.

Organo de Control Institucional: Unidad orgánica especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad, de conformidad con lo señalado en los artículos 7 y 17 de la Ley N° 27785.

Titular de la Entidad: Máxima autoridad jerárquica institucional, de carácter unipersonal o colegiado.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de marzo de dos mil seis.

MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO

Presidente del Congreso de la República

FAUSTO ALVARADO DODERO

Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diecisiete días del mes de abril del año dos mil seis.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD

Presidente del Consejo de Ministros

LEY 87 DE 1993

(noviembre 29)

Diario Oficial No. 41.120, de 29 de noviembre de 1993

Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN DEL CONTROL INTERNO. Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

PARÁGRAFO. El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;
- g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;

h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;

ARTÍCULO 3o. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO. Son características del Control Interno las siguientes:

a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad;

b) Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización;

c) En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el control interno ante su jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad;

d) La Unidad de Control Interno, o quien haga sus veces, es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo;

e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.

ARTÍCULO 4o. ELEMENTOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno.

a) Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;

b) Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;

c) Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;

d) Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad;

e) Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos;

f) Dirección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones;

g) Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno;

h) Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades;

i) Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;

j) Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión;

k) Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad;

l) Simplificación y actualización de normas y procedimientos;

ARTÍCULO 5o. CAMPO DE APLICACIÓN. La presente Ley se aplicarán <sic> todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.

ARTÍCULO 6o. RESPONSABILIDAD DEL CONTROL INTERNO. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será

responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

ARTÍCULO 7o. CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE CONTROL INTERNO CON EMPRESAS PRIVADAS. Las entidades públicas podrán contratar con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, el servicio de la organización del Sistema de Control Interno y el ejercicio de las auditorías internas. Sus contratos deberán ser a término fijo, no superior a tres años, y deberán ser escogidos por concurso de méritos en los siguientes casos:

- a) Cuando la disponibilidad de los recursos técnicos, económicos y humanos no le permitan a la entidad establecer el Sistema de Control Interno en forma directa.
- b) Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados.
- c) Cuando por razones de conveniencia económica resultare más favorable.

Se exceptúan de esta facultad los organismos de seguridad y de defensa nacional.

PARÁGRAFO. En las empresas de servicios públicos domiciliarios del Distrito Capital, en donde se suprimió el Control Fiscal ejercido por las Revisorías, el personal de las mismas tendrá prelación para ser reubicado sin solución de continuidad en el ejercicio de control interno de las respectivas empresas, no pudiéndose alegar inhabilidad para estos efectos.

De no ser posible la reubicación del personal, las empresas aplicarán de conformidad con el régimen laboral interno, las indemnizaciones correspondientes.

ARTÍCULO 8o. EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES. Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO 9o. DEFINICIÓN DE LA UNIDAD U OFICINA DE COORDINACIÓN DEL CONTROL INTERNO. Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

PARÁGRAFO. Como mecanismos de verificación y evaluación del control interno se utilizarán las normas de auditoría generalmente aceptadas, la selección de indicadores de desempeño, los informes de gestión y de cualquier otro mecanismo moderno de control que implique el uso de la mayor tecnología, eficiencia y seguridad.

ARTÍCULO 10. JEFE DE LA UNIDAD U OFICINA DE COORDINACIÓN DEL CONTROL INTERNO. Para la verificación y evaluación permanente del sistema de control interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor Interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente Ley.

ARTÍCULO 11. DESIGNACIÓN DEL JEFE DE LA UNIDAD U OFICINA DE COORDINACIÓN DEL CONTROL INTERNO. El asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces será un funcionario de libre nombramiento y remoción, designado por

el representante legal o máximo directivo de organismo respectivo, según sea su competencia y de acuerdo con lo establecido en las disposiciones propias de cada entidad.

PARÁGRAFO 1o. Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor Interno se deberá, acreditar formación profesional o tecnológica en áreas relacionadas con las actividades objeto de control interno.

PARÁGRAFO 2o. El auditor interno, o quien haga sus veces, contará con el personal multidisciplinario que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con la naturaleza de las funciones del mismo. La selección de dicho personal, no implicará, necesariamente, aumento en la planta de cargos existente.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo derogado por el artículo 96 de la Ley 617 de 2000.>

ARTÍCULO 12. FUNCIONES DE LOS AUDITORES INTERNOS. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno, o similar, las siguientes:

- a) Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del sistema de control Interno;
- b) Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando;
- c) Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función;
- d) Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad;
- e) Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios;
- f) Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados;
- g) Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios;
- h) Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional;
- i) Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente;
- j) Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento;
- k) Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas;
- l) Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

PARÁGRAFO. En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones.

ARTÍCULO 13. COMITE DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Los organismos y entidades a que se refiere el artículo 5o., de la presente Ley,

deberán establecer al más alto nivel jerárquico un Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, de acuerdo con la naturaleza de las funciones propias de la organización.

ARTÍCULO 14. INFORME DE LOS FUNCIONARIOS DEL CONTROL INTERNO. Los informes de los funcionarios del control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten.

ARTÍCULO 15. TERMINO DE APLICACION. Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley los directivos de las entidades públicas tendrán un plazo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para determinar, implantar y complementar el sistema de control interno en sus respectivos organismos o entidades. En los municipios con una población inferior a quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales no superen los quince mil (1,5.000) salarios mínimos legales mensuales, este plazo será de doce (12) meses.

Así mismo quienes ya ejerzan algún tipo de control interno deberán redefinirlo en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 16. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,
JORGE RAMÓN ELÍAS NADER.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la Honorable Cámara Representantes,
FRANCISCO JOSÉ JATTIN SAFAR.

El Secretario General de la Honorable Cámara Representantes,
DIEGO VIVAS TAFUR.

Publíquese y Ejecútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 29 Noviembre 1993.

CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro De Hacienda Y Crédito Público,
RUDOLF HOMMES RODRÍGUEZ