

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS  
CARRERA: AUDITORÍA**



## **TRABAJO DIRIGIDO**

***AUDITORÍA ESPECIAL DE LA CONSTRUCCIÓN DEL  
HOSPITAL DE CHULUMANI REALIZADO POR EL FONADAL  
ENTRE LAS GESTIONES 2007 Y 2009***

**POSTULANTES:**

CÉSPEDES MARTÍNEZ MADEL YN PAOLA

DE LA ROCHA ILLANES JOAQUÍN MOISÉS

**TUTOR ACADÉMICO:**

Mg. Sc. RONNY YAÑEZ M.

LA PAZ - BOLIVIA  
2011

# **ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN.	Pag. 1
---------------	-----------

## **CAPÍTULO I** **MARCO INSTITUCIONAL**

1.1 MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS (MDRyT).	2
1.1.1 Aspecto Legal de la Institución.	2
1.1.2 Objetivos Estratégicos de la Entidad.	6
1.1.3 Misión Institucional.	7
1.1.4 Visión Institucional.	7
1.1.5 Estructura Organizacional del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.	8
1.1.6 Nombres de las Entidades sobre las que Ejerce Tuición.	9
1.2 FONDO NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO (FONADAL).	9
1.2.1 Objetivo General de la Entidad.	10
1.2.2 Misión Institucional.	10
1.2.3 Visión Institucional.	10
1.3 UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA.	10
1.3.1 Objetivos Estratégicos de la Unidad de Auditoría Interna.	10
1.3.2 Estructura Organizacional de la Unidad de Auditoría Interna.	11

## **CAPÍTULO II** **PLANTEAMIENTO, JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS**

2.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.	12
2.1.1 Planteamiento del Problema.	12
2.1.2 Formulación del Problema.	12
2.2 JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO.	12
2.3 OBJETIVOS DEL TRABAJO.	12
2.3.1 Objetivo General.	12
2.3.2 Objetivos Específicos.	12

## **CAPÍTULO III** **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

3.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.	14
3.1.1 Método Deductivo.	14
3.2 TIPO DE ESTUDIO.	14
3.2.1 Analítico Descriptivo.	14

3.1	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.	15
3.1.1	Técnicas de Recopilación.	15
3.1.2	Técnicas de Campo.	15
3.1.2.1	Observación.	15
3.2	FUENTES DE INFORMACIÓN.	16
3.2.1	Fuentes Primarias.	16
3.2.2	Fuentes Secundarias.	16

## **CAPÍTULO IV**

### **MARCO TEÓRICO**

4.1	MARCO CONCEPTUAL.	17
4.1.1	CONCEPTO DE AUDITORÍA.	17
4.1.1.1	Auditoría Financiera.	18
4.1.1.2	Auditoría Operativa.	18
4.1.1.3	Auditoría Interna.	19
4.1.1.4	Auditoría Especial.	20
4.1.2	CONTROL INTERNO.	23
4.1.2.1	Sistema de Control Interno.	26
4.1.2.2	El Control Interno en el Sector Gubernamental.	
	27	
4.1.2.3	Control Presupuestario.	27
4.1.2.3.1	Componentes del Control Interno.	28
4.1.2.3.2	Componentes del Sistema del Control Gubernamental.	
	35	
4.2	MARCO LEGAL.	35
4.2.1	LEY N° 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES, DE 20 DE JULIO DE 1990.	36
4.2.2	CONVENIO DE FINANCIAMIENTO N° ALA/2004/016-688, SUSCRITO ENTRE EL GOBIERNO DE BOLIVIA Y LA UNIÓN EUROPEA EL 29 DE OCTUBRE DE 2005.	37
4.2.3	D. S. N° 23318-A, DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1992, REGLAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA.	
	38	
4.2.4	NORMAS DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL, EMITIDAS Y APROBADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CON RESOLUCIÓN N° CGR/079/2006 DEL 4 DE ABRIL DE 2006.	40
4.2.5	PRINCIPIOS, NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL APROBADAS CON RESOLUCIÓN NO. CGR-1/070/2000 POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	42
4.2.6	OTRAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES.	43

## **CAPÍTULO V** **PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA**

5.1	MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA.	44
-----	--	----

## **CAPÍTULO VI** **EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

6.1	PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS.	54
6.1.1	PROGRAMA DE AUDITORÍA.	54

## **CAPÍTULO VII** **INFORMES DEL TRABAJO**

7.1	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA.	
	59	
7.1.1	HALLAZGOS DE LA AUDITORIA.	62
7.2	INFORME DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA.	
	83	

## **CAPÍTULO VIII** **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

8.1	CONCLUSIÓN.	84
8.2	RECOMENDACIONES.	84
	BIBLIOGRAFÍA.	85

### ANEXOS

- Memorandum de designación de la Auditoría Especial, con cite (MDRyT/UAI-TD-036-2011).
- Memorandum de inicio de la Auditoría Especial, con cite (MDRyT/UAI-TD-020-2011).
- Declaración de independencia del personal que interviene en la auditoría.
- Planilla de deficiencias.
- Resumen de la Guía Práctica de Procedimientos Contractuales para las Acciones Exteriores de la Comunidad Europea.
- Resumen del Contrato de Obra.
- Resumen del Contrato Modificatorio.
- Resumen del Proceso de Contratación a la constructora.

**AUDITORÍA ESPECIAL DE LA CONSTRUCCIÓN**  
**DEL HOSPITAL DE CHULUMANI REALIZADO**  
**POR EL FONADAL ENTRE LAS GESTIONES 2007 Y 2009**

**INTRODUCCIÓN.**

Debido a la cantidad de programas, proyectos y planes realizados dentro de las entidades públicas, es necesario un análisis y una continua evaluación de éstos a través de auditorías, para concluir acerca del eficiente manejo y funcionamiento, así mismo, como un control a las actividades realizadas después de la implantación de los mismos.

Es en este sentido que se aplican auditorías especiales a algunos de estos proyectos, ya que se manejan recursos del Estado y se rigen bajo normas generales o específicas, las cuales rigen todos los procesos que deben cumplir.

En este trabajo son aplicados los conocimientos teóricos adquiridos y puestos en práctica en la auditoría referida bajo la supervisión de los auditores de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), otorgando de este modo una completa ejecución de la auditoría mencionada.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO INSTITUCIONAL**

#### **1.1 MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS (MDRyT).**

El MDRyT es la institución pública del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, encargado de promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca de forma sustentable e impulsar en el país una nueva estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, a través de la formulación, ejecución y evaluación de políticas, normas y servicios, en beneficio de pequeños y medianos productores(as), comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas y sector empresarial, bajo los principios de calidad, equidad, inclusión, transparencia e identidad cultural, en busca de la seguridad y soberanía alimentaria para vivir bien.

##### **1.1.1 Aspecto Legal de la Institución.**

Mediante Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) de fecha 16 de septiembre de 1997, que establece las Normas Básicas de Organización y Funcionamiento del Poder Ejecutivo, Capítulo II, Artículo 4 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER), señalando sus atribuciones en el Capítulo V, Artículo 11.

El Decreto Supremo N° 24855 del 22 de septiembre de 1997, reglamenta la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, estableciendo la estructura, funciones y niveles jerárquicos de los Ministerios y la tuición sobre las instituciones del Estado y empresas públicas. Asimismo, en el Título II, Capítulo I, Sección XI, Artículos 32 y 33 establece las funciones del MAGDER y su estructura organizativa a nivel de

Viceministerios y Direcciones Generales y en el Título III, Capítulo III, Artículo 45, acápite IX señala la tuición sobre las instituciones descentralizadas.

El Decreto Supremo N° 25055 del 23 de mayo de 1998, Norma Complementaria al D.S. N° 24855, define las funciones específicas de los Viceministerios, estableciendo la estructura y funciones básicas de las Direcciones Generales de Asuntos Administrativos y de Asuntos Jurídicos, instituye mecanismos de coordinación interinstitucional y actualiza la tuición de los ministerios sobre las instituciones públicas descentralizadas y empresas públicas. En el Capítulo II, Artículo 15 señala las funciones específicas de los Viceministerios que dependen del MAGDER; en el Capítulo VII, Artículo 55 señala las entidades dependientes del MAGDER, y en el Capítulo VIII, Artículo 65 la modificación de su estructura.

El Decreto Supremo N° 25471 de fecha 28 de Julio de 1999, adecua y complementa los Decretos Supremos Nrs. 24855 y 25055, señalando en el Capítulo VII, Artículos 9 y 10 la supresión del Viceministerio de Explotación Integral de Recursos Naturales y Renovables, así como la Dirección General de Desarrollo Piscícola, transfiriendo sus atribuciones y dependencias al Viceministerio de Agricultura y Ganadería, modificándose su denominación (establecida en el D.S.24855) por la de Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y modificando las denominaciones del Director General de Ganadería, por la de Director General de Ganadería y Pesca y la del Director General de Agricultura por la de Director General de Agricultura y Desarrollo Productivo Forestal y se incorpora a la Dirección General de Suelos y Riegos. Asimismo, el Artículo 11 reorganiza el Viceministerio de Desarrollo Alternativo que adquiere independencia administrativa incorporando bajo su dependencia directa al Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL); sin embargo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 39 del D.S. N°. 27732 el FONADAL pasa a dependencia del Ministerio de Asuntos Campesino y Agropecuarios.

El Decreto Supremo 26300, de fecha 1 de septiembre del 2001 que aprueba la nueva estructura organizacional del MAGDER actualiza, modifica y complementa los Decretos Supremos Nos. 24855/97, 25055/98 y 25471/99.

El Decreto Supremo 26772 de fecha 15 de agosto de 2002 aboga el D.S. 26300.

El Decreto Supremo 26778 de fecha 31 de agosto de 2002, se suscribe con el objeto de readecuar y complementar el Decreto Supremo No. 26772, con referencia a la estructura organizacional del MAGDER.

La Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) de fecha 19 de Marzo de 2003 y el D.S. N° 26973 que reglamenta dicha Ley, modifica la denominación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural por la de Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios. Asimismo, se integran a la estructura de organización los Viceministerios de Asuntos Campesinos y de Asuntos Indígenas.

Con D.S N° 27230 del 1ro. de Octubre del 2003 se complementa la reglamentación de la estructura y funciones del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, que en su Art. 7 modifica la denominación del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios por la de “Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios”, excluyendo al Viceministerio de Asuntos Indígenas de su estructura.

Con D.S. N°. 27732 de 15 de septiembre de 2004, que reglamenta la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, se determina la estructura de los Ministerios, así como las funciones y tuición de los mismos.

Con D.S. N° 28227 de 1 de julio de 2005, se incorpora modificaciones al D.S. N°. 27732 en lo referente al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

La Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) de fecha 21 de febrero de 2006 y el D.S. No. 28631 Reglamento a la LOPE, modifica la denominación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios por la de Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, estableciendo las funciones y las entidades bajo tuición y dependencia del Ministerio.

Con D.S. N° 29894 de 7 de febrero 2009, se establece la nueva Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en el capítulo XIX Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras expone la siguiente estructura, Viceministerio de Tierras, Viceministerio de Gestión y Desarrollo Forestal, Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario y Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral.

Con D.S. N° 0071 de 9 de abril 2009, se establece extinción de las Superintendencias Generales y Sectoriales y crea la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras -ABT.

D.S. N° 0304 de 16 de septiembre de 2009, se establece la nueva estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia, Asimismo, se establece las unidades desconcentradas e instituciones descentralizadas dependientes del MDRyT.

El MDRyT es la institución pública del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, encargado de promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca de forma sustentable e impulsar en el país una nueva estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, a través de la formulación, ejecución y evaluación de políticas, normas y servicios, en beneficio de pequeños y medianos productores(as), comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas y sector empresarial, bajo los principios de calidad, equidad, inclusión, transparencia e identidad cultural, en busca de la seguridad y soberanía alimentaria para vivir bien.

En el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado, son las siguientes:

- a) Promover el desarrollo rural y agropecuario, integral y sustentable con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria, reconociendo la diversidad cultural de los pueblos, revalorizando sus conocimientos ancestrales y las capacidades productivas comunitarias, en el marco de la economía plural.
- b) Estructurar y coordinar con el Ministerio de Planificación del Desarrollo una institucionalidad estatal para el financiamiento del desarrollo rural, así como acciones de apoyo a la gestión tecnológica y productiva de las unidades económicas rurales.
- c) Potenciar el incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, agroindustrial y turística rural, así como la capacidad de competencia comercial de estos rubros productivos.
- d) Contribuir al desarrollo de la articulación productiva y económica de todo el proceso productivo agrícola y pecuario. Lograr la articulación y complementariedad económica y tecnológica de las estructuras de producción agropecuarias primarias y las estructuras agroindustriales.
- e) Promover el desarrollo agroindustrial con criterios de sustentabilidad ambiental, creando mecanismos de participación social y local.
- f) Garantizar la asistencia técnica y establecer mecanismos de investigación, innovación y transferencia tecnológica en todo el proceso productivo y de agregación de valor de la producción agropecuaria y forestal.
- g) Promover la agricultura orgánica y el consumo interno y externo de alimentos agroecológicos.
- h) Promover el desarrollo del agro-turismo y del turismo comunitario como parte importante del desarrollo rural integral sustentable.

- i) Desarrollar políticas de acceso al crédito y otros servicios financieros orientados a los pequeños y medianos productores agropecuarios, así como fondos de fomentos a unidades productivas familiares.
- j) Realizar acciones técnicas y operativas para la mecanización agrícola-pecuaria y estrategias de implementación, construcción y mantenimiento de infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria, en coordinación con los ministerios competentes.
- k) Lograr mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural en relación al resto de la economía boliviana y de la economía externa.
- l) Definir temas a ser negociados en los procesos de integración regional y liberación de mercados, en coordinación con los Viceministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior e Integración y otras entidades, en el ámbito de su competencia.
- m) Fortalecer las capacidades de gestión, producción, comercialización, concertación público-privada y de control social de las organizaciones sociales de productores y de la economía familiar y comunitaria. Apoyar el desarrollo autogestionario y sostenible de los productores agropecuarios y organizaciones económicas campesinas.
- n) Lograr el mejor aprovechamiento, transformación industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables, en el marco del desarrollo rural integral sustentable.
- o) Promover la seguridad alimentaria con soberanía.
- p) Establecer mecanismos de monitoreo y control de precios y calidad de alimentos de origen agropecuario y tomar medidas destinadas a evitar la especulación de precios, garantizando el abastecimiento oportuno y accesible de estos alimentos para la población a precio justo.
- q) Diseñar y ejecutar políticas de defensa del consumidor de alimentos agropecuarios velando por la calidad de estos productos.

- r) Proporcionar a las instituciones del Órgano Ejecutivo y a la población en general de información confiable y permanente sobre la dinámica de precios, oferta y demanda de productos agropecuarios.
- s) Organizar mecanismos de protección de riesgos a la producción agropecuaria implementando mecanismos de prevención, reducción y manejo de desastres naturales y un sistema de prevención de contingencias.
- t) Promover la producción y comercialización de alimentos agroecológicos.
- u) Crear políticas relacionadas con bancos de semillas y de germoplasma.
- v) Establecer políticas y programas para lograr el control y la certificación para garantizar la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria.
- w) Articular la institucionalidad público-privada y comunitaria, para la aplicación de políticas públicas y emprendimientos privados, mediante la participación de los actores económicos de la economía plural.
- x) Impulsar el uso de alimentos de origen agropecuario nacional, a través de compras estatales en programas de desayuno escolar y otros.
- y) Promover la creación de Consejos de Desarrollo Regional y priorizar el fomento de actividades productivas y desarrollo rural en los departamentos de la Amazonía Boliviana.
- z) Promover el aprovechamiento y el uso sostenible de los recursos forestales, en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

### **1.1.2 Objetivos Estratégicos de la Entidad.**

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras tiene los siguientes objetivos estratégicos institucionales:

- Mejorar constantemente la gestión institucional y el desarrollo sectorial, en beneficio de la población rural y los productores agropecuarios.

- Consolidar el proceso de saneamiento y redistribución de las tierras y los bosques en el marco de la Revolución Agraria, Rural y Forestal.
- Apoyar, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria, el desarrollo integral de iniciativas productivas agropecuarias y no agropecuarias, con énfasis en la producción ecológica sustentable, a favor del conjunto de productores rurales (pequeños y medianos), comunidades indígenas y pueblos originarios.
- Mejorar las capacidades institucionales para la planificación del desarrollo rural y ejecución de procesos de asistencia técnica, generación y sistematización de información y seguimiento a la implementación de las estrategias y programas.
- Generar procesos de desarrollo integral sostenible y participativo, fomentando capacidades de autogestión comunitaria e institucional, que incluya inversión privada solidaria, para eliminar los factores causantes de la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental, aplicando de forma interna y externa la Estrategia de la Revalorización de la Hoja de Coca.
- Implementar proyectos destinados a la investigación, industrialización y comercialización de la hoja de coca y sus derivados, a través de la gestión financiera para las instituciones públicas, privadas o mixtas que contribuyan a la revalorización de la hoja de coca.
- Desarrollar inversiones vinculadas a acciones de conservación de la naturaleza y al aprovechamiento múltiple, integral y sustentable de los recursos naturales y al desarrollo de acciones de mitigación y remediación ambiental.
- Desarrollar procesos de prevención, control y fiscalización de la Gestión Ambiental de actividades, obras y proyectos que puedan generar impactos sobre el Medio Ambiente.

### **1.1.3 Misión Institucional.**

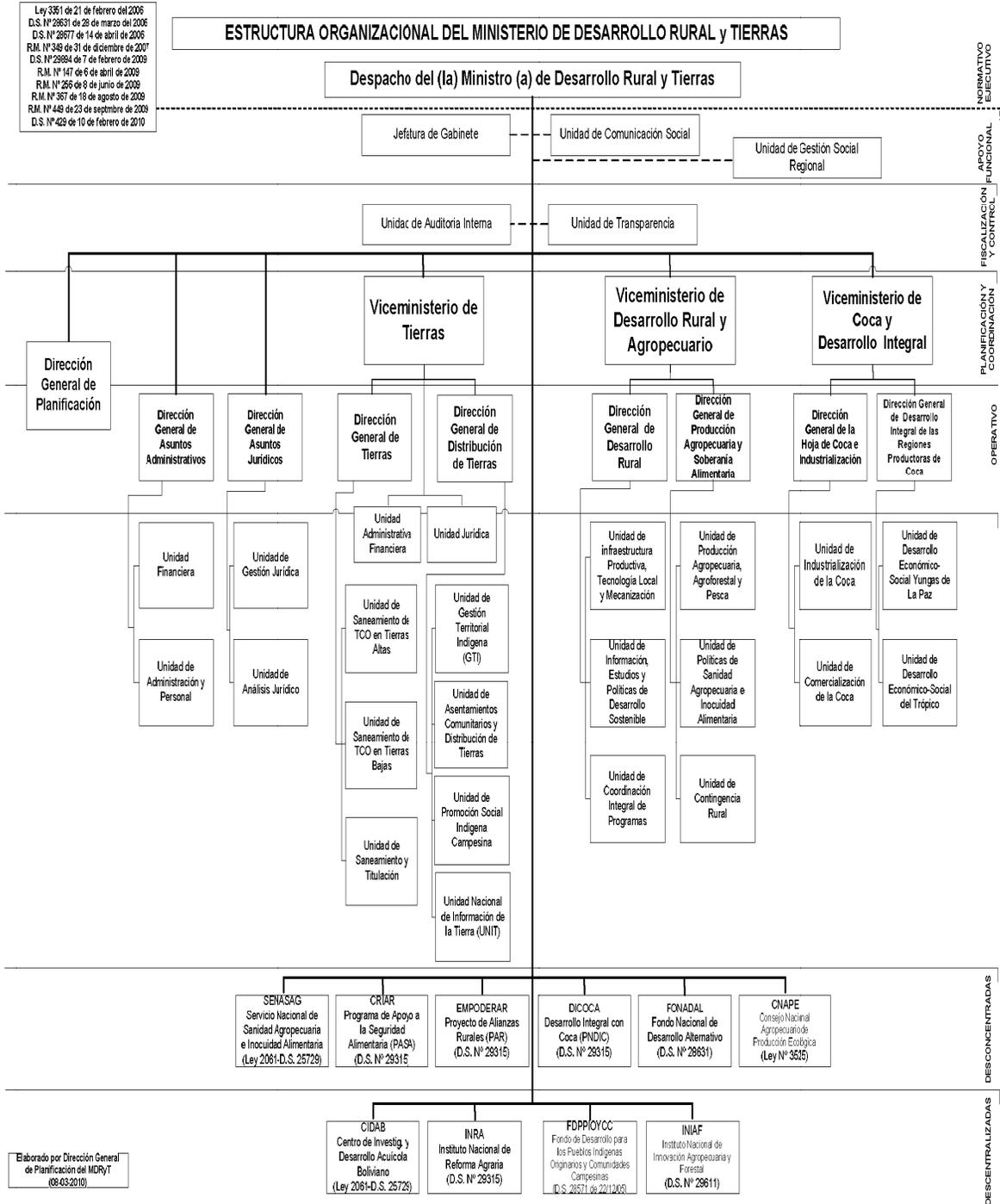
El MDRyT es la institución pública del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, encargada de promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca de forma sustentable e impulsar en el país una nueva estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, a través de la formulación, ejecución y evaluación de políticas, normas y servicios, en beneficio de pequeños y medianos productores (as), comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas y sector empresarial, bajo los principios de calidad, equidad, inclusión, transparencia e identidad cultural, en busca de la seguridad y soberanía alimentaria para vivir bien.

### **1.1.4 Visión Institucional.**

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), es la institución del sector que impulsa en el país un nuevo enfoque de desarrollo rural agropecuario, forestal, acuícola, de la coca y con acceso a la tierra, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria, generando productos de calidad y con valor agregado; para ello cuenta con personal ético, competente, responsable, comprometido y solidario al servicio de pequeños y medianos productores (as), comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas y sector empresarial.



### 1.1.5 Estructura Organizacional.



### **1.1.6 Nombres de las Entidades sobre las que Ejerce Tuición.**

De conformidad a lo establecido en el Artículo 30 del Decreto Supremo N° 0304 de fecha 16 de septiembre de 2009, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, tiene bajo tuición a las siguientes:

➤ *Unidades desconcentradas:*

- FONADAL – Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
- DIDOCA - Dirección de Coca
- EMPODERAR – Emprendimientos Comunitarios
- SUSTENTAR

➤ *Instituciones Descentralizadas:*

- PASA – Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaría.
- SENASAG – Servicio Nacional de Sanidad Agropecuario e Inocuidad Alimentaria.
- INIAF – Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal.
- CIDAB - Centro de Investigación y Desarrollo Acuícola Boliviano.
- FONABOSQUE – Fondo Nacional de Desarrollo Forestal.
- ABT – Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques.
- INRA – Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- FDPPIOYCC – Fondo de Desarrollo Para los Pueblos Indígenas Originarias y Comunidades Campesinas.
- CNAPE – Consejo Nacional de Productores Ecológicos.

### **1.2 FONDO NACIONAL DE DESARROLLO ALTERNATIVO (FONADAL).**

El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo – FONADAL, nace con la Ley N° 1008 del 19 de julio de 1988, que el Art. 23) a la letra dice: “Se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, para el financiamiento de los planes y programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca, en base a fondos provenientes del Presupuesto Nacional y de la cooperación financiera bilateral y multilateral. La constitución y funcionamiento de este Fondo será reglamentada por el Poder Ejecutivo”.

Por otro lado con la Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo de 21 de febrero de 2006 a través de su Decreto Supremo N° 28631 de 08 de marzo de 2006, establece que, queda bajo tuición y dependencia del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, actualmente el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, como una unidad desconcentrada; de la misma forma se establece dependencia funcional del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral según Resolución Ministerial.

### **1.2.1 Objetivo General.**

Contribuir a reducir el nivel de conflictos sociales en Bolivia, especialmente en el área de los Yungas, como una contribución a la reducción de la pobreza y la inclusión social.

### **1.2.2 Misión Institucional.**

Promover procesos de Desarrollo Integral, mediante el financiamiento de proyectos priorizados por actores locales y beneficiarios del área de influencia de los cultivos de hoja de coca del país, en los ámbitos de Desarrollo Económico, Social, Medio Ambiente e Institucional.

### **1.2.3 Visión Institucional.**

Ser líderes en soluciones de financiamiento para que los diferentes actores y beneficiarios de las áreas de influencia directa e indirecta del cultivo de coca, accedan al desarrollo integral en el marco de las políticas públicas vigentes.

### **1.3 UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA.**

La Unidad de Auditoría Interna, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, tiene la convicción de que su presencia significará un importante apoyo a el/la Ministro/a de la entidad, por medio de su asesoría permanente que le permitirá una adecuada toma de decisiones y la enmienda o corrección de los factores que perjudican a una administración eficiente, efectiva y económica de la entidad, mediante el cumplimiento de metas y objetivos que garanticen una gestión exitosa.

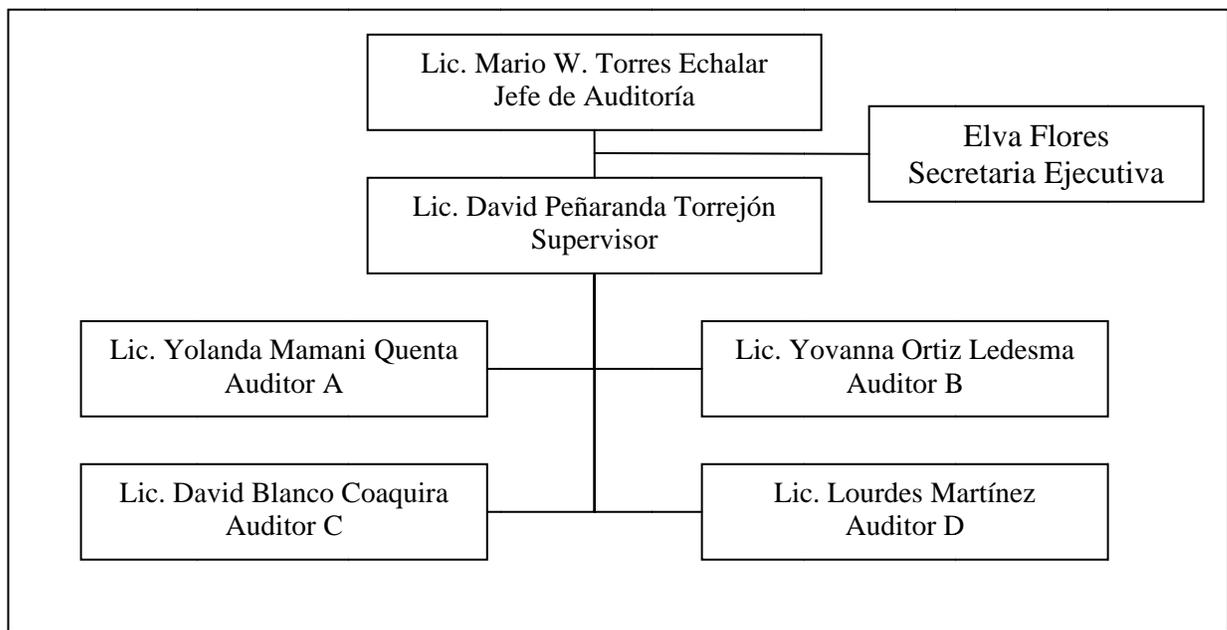
#### **1.3.1 Objetivos Estratégicos de la Unidad de Auditoría Interna.**

La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, ha determinado sus objetivos estratégicos, considerando las atribuciones específicas del Ministerio previstos en el Decreto Supremo N° 29894 de fecha 7 de febrero de 2009. Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, así como las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley N° 1178. Los objetivos estratégicos que pretende alcanzar la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, se detallan a continuación:

- Contribución de la Unidad de Auditoría Interna a través de la emisión de Informes de Auditoría, para mejorar la administración, el grado de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y licitud de las operaciones de la Entidad.

- Programación de actividades de auditoría de aquellas áreas conflictivas de la Entidad y en función a la significatividad de los riesgos.
- La emisión de recomendaciones de auditoría para coadyuvar a un mejoramiento continuo del sistema de control interno de la Entidad, que fortalezcan el desarrollo y la retroalimentación de los Sistemas de Administración y Control.
- El apoyo a los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras en el proceso de rendición de cuentas por los recursos que le fueron confiados.
- El fortalecimiento del desarrollo, implantación, funcionamiento y retroalimentación de los sistemas de administración y control a través del resultado de sus evaluaciones periódicas.
- La prevalencia del principio de legalidad en la administración del Ministerio.

### 1.3.2 Estructura Organizacional de la Unidad de Auditoría Interna.



## **CAPÍTULO II**

### **PLANTEAMIENTO, JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS**

#### **2.1 PLANTEAMIENTO Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.**

##### **2.1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

Las diferencias encontradas entre el diseño de un proyecto aprobado y la ejecución del mismo, que influyan negativamente, ya sean éstas cualitativas o cuantitativas, conllevan riesgos de responsabilidad por la función pública.

##### **2.1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.**

Basados en una revisión preliminar, se detectaron diferencias entre el presupuesto de obra y el diseño final del Hospital de Referencia Chulumani, (señaladas en el punto 29 del Informe MDRAyMA/UAI/INF/011/2008 de la Auditoría especial de los procesos de contratación y cumplimiento de contratos en el FONADAL, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2006 y el 21 de septiembre de 2007), por lo cual la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, decide incorporar a su Plan Operativo Anual de la gestión 2011, la Auditoría Especial a la Construcción del Hospital de Chulumani.

#### **2.2 JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO.**

El presente trabajo es realizado para obtener una opinión acerca del cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas, y la determinación de responsabilidad por la función pública, en caso que corresponda, en la construcción del Hospital de Chulumani.

#### **2.3 OBJETIVOS.**

### **2.3.1 Objetivo General.**

El objetivo de esta auditoría especial es expresar una opinión profesional independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico y administrativo, obligaciones contractuales y, si corresponde, responsabilidades por la función pública, en la “Construcción del Hospital de Referencia Chulumani”.

### **2.3.2 Objetivos Específicos.**

- Obtener información suficiente sobre el proyecto, para su posterior análisis.
- Analizar la Normativa Legal bajo la cual se desarrollan las actividades del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).
- Realizar el trabajo en base a los Programas de Auditoría establecidos.
- Obtener evidencia competente y suficiente que avale la opinión a ser vertida.
- Determinar y analizar las deficiencias que puedan existir en los procesos - de contratación y de ejecución- en la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani.
- Proponer recomendaciones que permitan solucionar las deficiencias encontradas.
- Determinar la aplicación de responsabilidades, si corresponda.

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

La metodología es una ciencia que tiene por objeto de estudio a los métodos, por lo tanto es una ciencia que estudia a los mismos, y se considera el enlace entre el sujeto y el objeto de investigación a realizar.

La palabra metodología está compuesta del vocablo “Método” y el sustantivo griego “Logos”, así al unirse ambos, vocablo y sustantivo, se forma la palabra metodología que significa: “el estudio de los métodos”, representa “la manera de organizar el proceso de la investigación, el controlar sus resultados y de presentar sus posibles soluciones a un problema que conlleva la toma de decisiones.”<sup>1</sup>

#### **3.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.**

El vocablo método, proviene de las raíces: “Meth”, que significa meta, y “Odos”, que significa vía; por tanto, el método es la vía para llegar a la meta.

- Según Max Hermann, el método es: “El procedimiento ordenado que se sigue para establecer lo significativo de los hechos y fenómenos hacia los cuales se dirige el interés científico, y para hallar y enseñar lo que en materia de ciencia es la verdad... Para Aristóteles (anota MAX) la ciencia se identifica con el método y viceversa; y en realidad, sin método no puede haber ciencia... Sólo una investigación llevada a cabo en forma metódica nos puede proporcionar claros conceptos de las cosas, hechos y fenómenos...”<sup>2</sup>

##### **3.1.1 Método Deductivo.**

---

<sup>1</sup> MEJIA IBAÑEZ, Raul L. 1999. *Metodología de la Investigación*.

<sup>2</sup> BAVARESCO DE PRIETO, Aura. 1979. *Las Técnicas de la Investigación*.



El método deductivo es aquel que parte de datos generales aceptados como valederos, para deducir por medio del razonamiento lógico, varias suposiciones; es decir, parte de verdades previamente establecidas como principio general para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su validez. Se puede decir también que el aplicar el resultado de la inducción a casos nuevos es deducción.<sup>3</sup>

### **3.2 TIPO DE ESTUDIO.**

#### **3.2.1 Analítico Descriptivo.**

El estudio analítico es aquel tipo de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos.

El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia.

El estudio descriptivo busca especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es recolectar datos.

### **3.3 TÉCNICAS DE INVESTIGACION.**

---

<sup>3</sup> *IDEM*

Las principales fuentes de información para la elaboración del presente trabajo son las siguientes:

### **3.3.1 Técnicas de Recopilación.**

Las técnicas de recopilación consisten en el acopio de información, comprenden desde las fichas bibliográficas hasta la consulta a diferentes datos estadísticos.

La finalidad consiste en proveerse de toda la documentación posible, a de aquella que se considera la más importante, con el objeto de obtener una sólida base en la argumentación de la problemática, sistemáticamente el trabajo técnico y metodológico.

### **3.3.2 Técnicas de Campo.**

#### **3.3.2.1 Observación.<sup>4</sup>**

Es una técnica que consiste en observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis. La observación es un elemento fundamental de todo proceso investigativo; en ella se apoya el investigador para obtener el mayor número de datos.

Gran parte del acervo de conocimientos que constituye la ciencia a sido lograda mediante la observación.

Existen dos clases de observación: la Observación no científica y la observación científica.

---

<sup>4</sup> *TORREZ Q. CARLOS F. Técnicas de Investigación.*

La diferencia básica entre una y otra esta en la intencionalidad: observar científicamente significa observar con un objetivo claro, definido y preciso: el investigador sabe qué es lo que desea observar y para qué quiere hacerlo, lo cual implica que debe preparar cuidadosamente la observación.

Observar no científicamente significa observar sin intención, sin objetivo definido y por tanto, sin preparación previa. Los pasos que debe tener la observación son los siguientes:

- a) Determinar el objeto, situación, caso, etc. (que se va a observar).
- b) Determinar los objetivos de la observación (para qué se va a observar).
- c) Determinar la forma con que se van a registrar los datos.
- d) Observar cuidadosa y críticamente.
- e) Registrar los datos observados.
- f) Analizar e interpretar los datos.
- g) Elaborar conclusiones.
- h) Elaborar el informe de observación (este paso puede omitirse si en la investigación se emplean también otras técnicas, en cuyo caso el informe incluye los resultados obtenidos en todo el proceso investigativo).

### **3.4 FUENTES DE INFORMACIÓN.<sup>5</sup>**

#### **3.4.1 Fuentes Primarias.**

Las fuentes primarias constituyen el objetivo de la investigación bibliográfica o revisión de la literatura y proporcionan información de primera mano, directa y original, no abreviada ni traducida.

---

<sup>5</sup> MEJIA IBAÑEZ, Raul L. 1999. *Metodología de la Investigación*.

Ejemplo: Antologías, artículos de publicaciones periódicas, artículos científicos, monografías, tesis, disertaciones, y documentos oficiales, reportes de asociaciones, trabajos presentados en conferencias o seminarios, artículos periodísticos, testimonios de expertos, películas, documentales y videocintas originales.

### **3.4.2 Fuentes Secundarias.**

Las fuentes secundarias son aquellas que contienen datos reelaborados, estas fuentes procesan información de primera mano, donde se reportan y comentan brevemente artículos, tesis, disertaciones, y otros documentos en general.

Ejemplo: Compilaciones, traducciones, resúmenes y listado de referencia publicados en un área de conocimiento en particular (a partir de fuentes primarias) relevantes dentro del campo del problema motivo de investigación.

## **CAPÍTULO IV**

## **MARCO TEÓRICO**

### **4.1 MARCO CONCEPTUAL.**

#### **4.1.1 CONCEPTO DE AUDITORÍA.**

“Auditoría, en su acepción mas amplia, significa verificar la información financiera, operacional y administrativa que se presenta es confiable, veraz y oportuna. Es reservar que los hechos, fenómenos y operaciones se den en la forma como fueron planeados; que las políticas y lineamientos establecidos han sido observados y respetado; que se cumplan con obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general. Es evaluar la forma como se administra y opera teniendo al máximo el aprovechamiento de los recursos”.<sup>6</sup>

Entonces podemos decir que la auditoria está encaminada a la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos, así como al contrario de los mismos. Según las normas de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República, Auditoría “Es la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y criterios establecidos”<sup>7</sup>

Por cuanto llegamos a determinar que la Auditoría, es el examen profesional, objetivo e independiente, de las operaciones financieras y/o Administrativas, que se realiza con posterioridad a su ejecución en la entidades públicas o privadas y cuyo producto final es un informe conteniendo opinión sobre la información financiera y/o administrativa auditada, así como conclusiones y recomendaciones tendientes a promover la economía, eficiencia y eficacia de la gestión empresarial o gerencial, sin perjuicios de verificar el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

---

<sup>6</sup> <http://www.monografias.com/trabajos17/auditoria/auditoria.shtml>

<sup>7</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Normas de Auditoria Gubernamental CE/10 Pág. 1

Por otro lado podemos señalar que “auditar” es el proceso de acumular y evaluar evidencia, realizado por una persona independiente y competente acerca de la información cuantitativa de una entidad económica específica, con el propósito de determinar e informar sobre el grado de correspondencia existente entre la información cuantificable y los criterios establecidos.

También debe de aclararse que, la Auditoría no es una subdivisión o continuación del campo de la Contabilidad. Por el contrario, la Auditoría es la encargada de la revisión de los estados financieros, de verificar la vigencia del proceso administrativo y del cumplimiento de ordenamiento jurídico y de las políticas de dirección y procedimientos específicos que relacionados entre si, forman la base para obtener suficiente evidencia acerca del objetivo de la revisión, cuyo propósito es poder expresar una opinión profesional sobre todo ello.

Es así que la Auditoría, puede considerarse como un examen sistemático de los estados financieros, contables, administrativos, operativos y de cualquier naturaleza, para determinar el cumplimiento de principios económico-financiero, la adherencia a los principios de contabilidad generalmente aceptados, el proceso administrativo y las políticas de dirección; normas y otros requerimientos establecidos por la organización.

#### **4.1.1.1 Auditoría Financiera.-**

“La auditoría financiera analiza si los informes financieros o de gestión y los estados contables (Balances y estado de pérdida y ganancia) o cuentas acordes se han organizado de acuerdo con los principios contables generalmente aceptados y son representativos de la realidad económica – financiera de la respectiva entidad”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> CARMENZA AVELLANEDA, Diccionario bilingüe de términos financieros. Ed. McGraw-Hill



Es decir que la auditoría financiera es el examen del sistema contable de una empresa llevado a cabo por un profesional independiente al emisor y al usuario de la información con el objetivo de emitir una opinión sobre la razonabilidad con los que los estados financieros presentan la información acerca de la situación patrimonial, los resultados y los flujos en base a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Se entiende por estados financieros, los cuatro estados financieros básicos que se elaboran en las empresas: Balance General, Estado de Resultados, Estado de Flujo del Efectivo y Estado del Capital Contable o Patrimonio Neto.

#### **4.1.1.2 Auditoría Operativa.**

Según el autor Rubén Centellas, la Auditoría Operacional “es un examen objetivo de la gestión operativa de una entidad, su entorno y los sistemas operativos internos, y se orienta a identificar oportunidades de mejoras o cambios, analizar y evaluar las debilidades, amenazas y oportunidades, con el propósito de lograr que las actividades empresariales se ejecuten con eficiencia, efectividad y economía”.<sup>9</sup>

Es decir un examen de lo interno de la empresa y el entorno que lo rodea. Además que es el examen posterior, profesional, objetivo y sistemático de la totalidad o parte de las operaciones o actividades de una entidad, proyecto, programa, inversión o contrato en particular, sus unidades integrantes u operacionales específicas; por cuanto la auditoría operacional es un examen objetivo, sistemático y profesional de evidencias de la gestión operativa, llevado a cabo con el propósito de determinar los grados de efectividad, economía y eficiencia alcanzados por la organización y formular recomendaciones para mejorar las operaciones evaluadas.

---

<sup>9</sup> CENTELLAS ESPAÑA, Rubén. Auditoria Operacional 2da Edición. Pág. 53



Por tanto el objetivo de la Auditoría Operativa es identificar las áreas de reducción de costos, mejorar los métodos operativos e incrementar la rentabilidad con fines constructivos y de apoyo a las necesidades examinadas. La Auditoría Operativa determina si la función o actividad bajo examen podría operar de manera más eficiente, económica y efectiva. Asimismo determinará si se ha realizado alguna deficiencia importante de política, procedimientos y prácticas contables defectuosas.

Es necesario aclarar que una auditoría operativa es efectuada por un equipo de profesionales de diversas disciplinas según la situación a presentarse, puede ser realizada por personal de la empresa, o por personas ajenas, el trabajo en equipo está conformado por auditores, contadores públicos profesionales, también técnicos profesionales de otras disciplinas como son: ingenieros, economistas, matemáticos, abogados, especialistas en sistemas electrónicos, administradores de empresas, etc. Sin embargo cada uno es responsable de colaborar en su área específica.

#### **4.1.1.3 Auditoría Interna.**

La auditoría interna es una actividad independiente, objetiva y de consultoría, diseñada para agregar valor y optimizar la operación de una organización. Contribuye a que una organización alcance sus objetivos al proveer un enfoque disciplinado y sistemático para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y dirección.

También, la auditoría interna es una función independiente de evaluación establecida dentro de una organización, para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la organización, el objetivo de la auditoría interna es apoyar a los miembros de la organización en la delegación efectiva de sus responsabilidades. Para este efecto la auditoría interna les proporciona análisis,



evaluaciones, recomendaciones, asesoría en información relacionada con las actividades revisadas. La unidad de auditoría interna debe estar ubicada en el más alto nivel jerárquico de la entidad, para garantizar un máximo grado de independencia, el auditor puede efectuar diferentes tipos de auditoría como un servicio a la gerencia, no da “fe pública” y sus informes son de carácter interno.

Por otra parte la Ley 1178 en su Art. 15, señala: “La auditoría interna se practicará por una unidad especializada de la propia entidad, que realizará las siguientes actividades en forma separada, combinada o integral: Evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos; determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros; y por último, analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones.

La Unidad de auditoría interna no participará en ninguna otra operación ni actividad administrativa y dependerá de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, sea ésta colegiada o no, formulando y ejecutando con total independencia el programa de sus actividades”.<sup>10</sup>

Se determina que una auditoría interna, es una actividad de evaluación que se desarrolla en forma independiente dentro de una organización, a fin de revisar la contabilidad, las finanzas y otras operaciones como base de un servicio protector y constructivo para la administración.

Es un instrumento de control que funciona por medio de la medición y evaluación de la eficiencia de otras clases de control, tales como: procedimientos; contabilidad y demás registros; informes financieros; normas de ejecución; etc.

---

<sup>10</sup> Ley de Administración y Control Gubernamentales-SAFCO Art. 15. Pág. 10

#### **4.1.1.4 Auditoría Especial.**

La auditoría especial “es la acumulación y un examen sistemático y objetivo de evidencia, con el propósito de expresar una opinión independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo, y otras normas legales aplicables, y obligaciones contractuales y, si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública”.<sup>11</sup>

De lo que se determina que una auditoría especial es la revisión que se lleva a cabo con una finalidad distinta a la de dictaminar los estados financieros de fin de ejercicio, puesto que puede ser necesario comprobar detalladamente las operaciones o bien puede ser suficiente llevar a cabo pruebas selectivas de ciertas partes de la contabilidad. Generalmente este tipo de auditoría implica el examen y comprobación particular de alguna cuenta o cuentas.

Generalmente la Auditoría Especial, incluye una investigación especial o limitada sobre una cuenta o tipo de transacción concreta, puesto que la misma se traduce en un examen objetivo, profesional e independiente, que se realiza específicamente en un área determinada de la entidad, ya sea información suministrada o evaluar el desempeño. Ejemplo: de Caja, de Inversiones, de Activos Fijos, examen a cheques emitidos durante una semana, etc.

Es el examen objetivo y sistemático de una de las operaciones y transacciones financieras o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución con finalidad de evaluarlas y elaborar el correspondiente informe que contenga comentarios, conclusiones y recomendaciones. Las auditorías especiales tienen objetivos específicos y el contenido de los papeles de trabajo varía de conformidad a sus objetivos y tipos de análisis realizado.

---

<sup>11</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Normas de Auditoria Gubernamental Pág. 9

Por otro lado, la Auditoría Especial es el examen realizado en cualquier momento, sobre una operación o grupo de operaciones específicas de una entidad, proyecto, programa o una de su información financiera, con un fin determinado.

Este tipo de auditoría puede darse en: Cuentas de efectivo, inventario, etc. En este caso se puede sospechar de la existencia de irregularidades o estar interesado en obtener cierta información relacionada con las cuentas de efectivo, inventario u otras cuentas o transacciones. Normalmente se realiza un examen extenso sobre un periodo de tres a seis meses, en lugar de uno de un año, ya que en la mayoría de los casos tales investigaciones van enfocados a descubrir el fraude en los registros o un robo en la propiedad.

Es así, que este tipo de auditoría por lo general es demandado por las entidades gubernamentales ya que se emite como resultado de un examen distinto del relativo a los estados financieros, lo cual implica que preferentemente sea realizada por un auditor gubernamental.

Las Normas de Auditoria Especial son:

*a) Planificación.*

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

La planificación de la auditoría debe permitir un adecuado desarrollo del resto de las etapas del examen, facilitando su administración y una utilización eficiente de los recursos humanos y materiales involucrados. Asimismo dicha planeación no puede tener un carácter rígido.



El autor gubernamental debe estar preparado para modificar el programa de trabajo cuando en el desarrollo del mismo se encuentre con circunstancias no previstas o elementos desconocidos, y cuando los resultados del trabajo indiquen la necesidad de hacer variaciones o aplicaciones a los programas previamente establecidos.

En la planeación de la auditoría deben definirse claramente el objeto, el objeto y el alcance del examen, es por eso que la misma también puede contar con el apoyo legal y la asistencia especializada necesaria y suficiente.

*b) Supervisión.*

El trabajo de auditoría debe ser supervisado sistemática y oportunamente para controlar el cumplimiento de los objetivos de auditoría. La actividad de supervisión incluye:

- Instruir al equipo de auditoría.
- Informarse de los problemas significativos.
- Revisar el equipo realizado.
- Ayudar a resolver problemas técnicos y administrativos.
- Asistir y entrenar oportunamente al equipo de auditoría.

*c) Control Interno.*

Cuando se considere necesario, debe efectuarse la evaluación del control interno relacionado con el objetivo del examen. La evaluación de control interno debe llevarse acabo tomando en cuenta las particularidades del examen. A través de la evaluación del control interno, el auditor debe identificar el riesgo de control, definir la metodología aplicable y determinar la naturaleza, la extensión y la oportunidad de las pruebas.

*d) Evidencia.*

Debe obtenerse evidencia competente y suficiente como base razonable para sustentar los hallazgos y conclusiones del auditor gubernamental. Asimismo para una auditoría con indicios de responsabilidad, debe considerarse que todos los documentos estén debidamente legalizados por la unidad competente, que constituyen evidencias útiles y necesarias para fines de una acción legal.

A la conclusión del trabajo de campo y con carácter previo a la redacción borrador de informe de auditoria debe obtenerse, excepto para las firmas privadas y profesionales independientes, una opinión legal escrita sobre la existencia de indicios de responsabilidad por la función publica, resultantes de los hallazgos de auditoria.

*e) Comunicación de Resultados.*

El informe de auditoria especial debe:

- Ser lo más oportuno, veraz, objetivo, así como lo suficientemente claro y conciso posible, en tanto lo permitan los asuntos tratados.
- Indicar los antecedentes, el objetivo, los objetivos específicos del examen, el alcance y la metodología empleada.
- Señalar que el auditor gubernamental realizo la auditora de acuerdo con las normas de auditoria gubernamental.
- Exponer los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del auditor gubernamental. Cuando no se pueda emitir una conclusión, el auditor gubernamental debe exponer las razones que sustenta su limitación y la naturaleza de la información omitida.

- Si corresponde, exponer los indicios de responsabilidad y condiciones para la presentación de descargos.
- Hacer referencia a informes legales o técnicos que sustenten el informe de auditoría especial.
- Los informes con indicios de responsabilidad deben hacer referencia, si corresponde, a informes separados que contengan los hallazgos sobre aspectos relevantes del control interno.

La auditoría especial puede dar lugar a dos tipos de informes:

1. Aquel que contiene los hallazgos de auditoría que dan lugar a indicios de responsabilidad por la función pública, acompañados por el informe legal correspondiente, a excepción de las firmas de auditorías externas y profesionales independientes.
2. Aquel que contiene los hallazgos de auditoría que no dan lugar a indicios de responsabilidad por la función pública, pero que son relevantes al control interno.

#### **4.1.2 CONTROL INTERNO.**

Se puede decir que control representa una: “Comprobación, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando o algún dispositivo de regulación”.

Según Cepeda: “El propósito final de control es, en esencia: preservar la existencia de cualquier organización y apoyar su desarrollo, su objetivo es contribuir con los resultados esperados”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> CEPEDA, Gustavo. Auditoría y Control Interno, Ed. McGraw-Hill. Pág. 3

El Control Interno: “Es un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proponer una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

Completan la definición algunos conceptos fundamentales:

- El control interno es un proceso, es decir un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo.
- Lo llevamos a cabo las personas que actúan en todos los niveles, no se trata solamente de manuales de organización y procedimientos.
- Sólo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la conducción.
- Está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las categorías señaladas las que, al mismo tiempo, suelen tener puntos en común.

Al hablarse de control interno como un proceso, se hace referencia a una cadena de acciones extendida a todas las actividades, inherentes a la gestión e integrados a los demás procesos básicos de la misma: planificación, ejecución y supervisión.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.notas/contables.com/detalle>

Tales acciones se hallan incorporadas (no añadidas) a la infraestructura de la entidad, para influir en el cumplimiento de sus objetivos y apoyar sus iniciativas de calidad.

Según la comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el control interno puede ser definido como el plan de organización, y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales:

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada.
- Preservar al patrimonio de pérdida por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades.
- Respetar las leyes y reglamentaciones, como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma.
- Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos.

Para la alta dirección es primordial logara los mejores resultados con economía de esfuerzos y recursos, es decir al menor costo posible. Para ello debe controlarse que sus decisiones se cumplan adecuadamente, en el sentido que las acciones ejecutadas se correspondan con aquellas, dentro de un esquema básico que permita la iniciativa y contemple las circunstancias vigentes en cada momento.

Por consiguiente, siguiendo los lineamientos de la INTOSAI, incumbe a la autoridad superior responsabilidad en cuanto al establecimiento de una estructura de control interno idónea y eficiente, así como su revisión y actualización periódica.

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 los objetivos institucionales.

La definición de control interno se entiende como: “el proceso que ejecuta la administración con el fin de evaluar operaciones específicas con seguridad razonable en tres principales categorías: Efectividad y eficiencia operacional, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de políticas, leyes y normas.”

El control interno posee cinco componentes que pueden ser implementados en todas las entidades públicas o privadas de acuerdo a las características administrativas, operacionales y de tamaño; los componentes son: un ambiente de control, una valoración de riesgos, las actividades de control (políticas y procedimientos), información y comunicación, y finalmente, el monitoreo o supervisión.

La implementación del control interno implica que cada uno de sus componentes estén aplicados a cada categoría esencial de la empresa convirtiéndose en un proceso integrado y dinámico permanentemente en, como paso previo cada entidad debe establecer los objetivos, políticas y estrategias, relacionadas entre sí, con el fin de garantizar el desarrollo organizacional y el cumplimiento de las metas institucionales.

Aunque el sistema de control interno debe ser intrínseco a la administración del entidad y busca que ésta sea más flexible y competitiva en el mercado, se producen ciertas limitaciones inherentes que impiden que el sistema como tal sea 100% confiable, por lo cual puede existir un pequeño porcentaje de incertidumbre;

debido a esta razón, se hace necesario un estudio adecuado de los riesgos internos y externos con el fin de que control provea una seguridad razonable para la categoría a la cual fue diseñado.

El propósito del control interno es:

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

Hoy en día también se adopta el nuevo concepto y modelo del control interno, ayudando de esta forma a su divulgación y aplicación, conceptos que como fuente de información ayudan a complementar el trabajo del auditor y el revisor fiscal en el cumplimiento de las expectativas de un asesoramiento empresarial oportuno y preventivo que son indispensables para las entidades, debido a las condiciones cambiantes del mercado a las cuales se pueden ver enfrentadas.

Las normas de control interno son parte integrante del control gubernamental. Definen el nivel mínimo de calidad aceptable del sistema de control interno de cada entidad para desarrollar adecuadamente las políticas, los programas, la organización, la administración del control de sus operaciones. En consecuencia constituyen uno de los elementos básicos para evaluar la eficacia del control interno.

#### **4.1.2.1 Sistema de Control Interno.**

Podemos decir que el sistema es: "un conjunto formal de procesos que operan sobre una colección de datos estructurados según las necesidades del empresa, recopilan, elaboran y distribuye la información necesaria para las operaciones del empresa y las actividades de planeación, dirección y control correspondientes para desempeñar su actividad de acuerdo a su estrategia de negocios se".<sup>14</sup>

Se denominan " sistema" porque analiza y recopilar datos provenientes del ambiente y de operaciones efectuadas dentro de la empresa; los filtra, los organiza y selecciona presentando los informar información a los gerentes de todos los niveles, proporcionando les han sí, los medios información destinados para facilitar la toma de decisiones de las actividades de las cuales ellos son responsables.

El sistema de control interno está orientado a: "proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante los riesgos potenciales y cereales que las puedan afectar. Asimismo, asegurar la oportunidad y claridad, utilidad y confiabilidad de la información y los registros que respaldan la gestión de la organización".<sup>15</sup>

#### **4.1.2.2 El control Interno y el Sector Gubernamental.**

"El control interno es un proceso compuesto por la cadena de acciones extendida a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, elevando a cabo por estos y por todo el personal de la misma, diseñado con el objeto

---

<sup>14</sup> LAUDON, Kennet; LAUDON, Jane. "Sistemas de Información Gerencial". Pág 134

<sup>15</sup> CEPEDA, Gustavo. Auditoria y Control Interno, Ed. McGraw-Hill. Pág. 7

delimitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado que seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas."

Podemos decir que control gubernamental es de gran importancia para el desarrollo económico de cualquier nación, ésta debe ser adoptada a las realidades de cada una de ellas, cuidadosamente estudiada y se aplicada con la más estricta disciplina, a fin de lograr los objetivos de crecimiento económico y desarrollo que persigue. También el control gubernamental consiste en la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía que hayan exhibido en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento por las entidades de las normas legales de los lineamientos de política y planes de acción. Evalúa la eficacia de los sistemas de administración y control y establecer las causas de los errores e irregularidades para recomendar las medidas correctivas.

Los objetivos del control gubernamental son: mejorar la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, y en las operaciones del estado; mejorar la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos (recursos y operaciones); mejorar los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y mejorar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del estado.

#### **4.1.2.3 Control Presupuestario.**

Jaime Vargas define al presupuesto como: “un plan de acción valorado que abarca sistemáticamente el funcionamiento integral del estado o de las empresas y conlleva un estricto control del desempeño”.

Actualmente se constituye en una necesidad básica para el estado y las empresas, determinar las mejores alternativas y los mejores caminos de acción hacia la consecución de sus objetivos.

En este sentido el presupuesto constituye una importante herramienta para lograr una administración eficiente, investigando y evaluando anticipadamente las mejores opciones de la entidad, sirviendo de guía para la toma de decisiones, controlando su ejecución y evaluando sus resultados.

Es una herramienta técnica en la que se apoya el control de gestión, basado en la dirección de objetivos. Como uno de los objetivos prioritarios de la empresa es alcanzar determinar la rentabilidad, la eficiencia de la gestión, en relación con las desviaciones hacia esa rentabilidad se puede controlar recurriendo al control presupuestario.

"El presupuesto fiscal es elaborado por el gobierno de cada nación y su metodología es utilizada para las entidades públicas, excepto las empresas, las que se encuadran dentro de la metodología el presupuesto empresarial. Este presupuesto se basa en el control financiero (movimiento de caja- bancos), considerando las compras como gastos y las cobranzas como ingresos."

Es decir que estiman los gastos necesarios y determinar la forma de cubrirlos con el objetivo de hacer el mejor uso de los recursos escasos para satisfacer necesidades de la sociedad y también satisfacer las necesidades públicas.

Asimismo el cura presupuestario establece el control del desempeño de cada centro de responsabilidad (departamento, provincia, etc.), haciendo un seguimiento de los costos incurridos, y las metas alcanzadas, determinando y evaluando sus desviaciones respecto a lo planificado, identificando a los responsables y sugiriendo las medidas correctivas a ser tomadas.

Además que el control presupuestario constituye una gran ayuda para la dirección de las entidades públicas, puesto que, por una parte permite definir las decisiones programadas a ser tomadas por los niveles operativos y por otra parte constituye una guía de inapreciable valor para la toma de decisiones no programadas a cargo de los niveles ejecutivos.

#### **4.1.2.3.1 Componentes del Control Interno.**

El control interno está compuesto por:

##### *a) Ambiente de Control*

Es un conjunto de reglas y valores compartidos que constituye el marco que guía el comportamiento de los funcionarios de una entidad. Dicho ambiente configura la conciencia de control o autocontrol que afecta las actitudes de los funcionarios públicos frente al control interno y se exterioriza por medio de ellas.

Se debe comprender que la ambiente de control refleja el espíritu ético y vigente de una entidad respecto a comportamiento de sus integrantes, la integridad y responsabilidad, que se encaran sus obligaciones y actividades y la importancia que le confieren al proceso de control interno.

Refleja el espíritu ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encarar sus actividades, y la importancia que le asignan al control interno.

“También sirve de base de los otros componentes, ya que es dentro de la ambiente reinante que se evalúan los riesgos y se definen las actividades de control tendientes a neutralizarlos. Simultáneamente se capta la información relevante y se realizan las comunicaciones pertinentes, dentro de un proceso supervisado y corregido de acuerdo con las circunstancias.

El modelo refleja el dinamismo propio de los sistemas de control interno. Así, la evaluación de riesgos no sólo influye en las actividades de control, sino que puede también poner de relieve la conveniencia de reconsiderar el manejo de la información y la comunicación. No se trata de un proceso en serie, en el que un componente incide exclusivamente sobre el siguiente, sino que es interactivo multidireccional en tanto cualquier componente puede influir, y de hecho lo hace, en cualquier otro.”

Existe también una relación directa entre los objetivos (eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información y cumplimiento de leyes y reglamentos) y los cinco componentes referenciados, la que se manifiesta permanentemente en el campo de la gestión: las unidades operativas y cada agente de la organización conforman secuencialmente un esquema orientado a los resultados que se buscan, y la matriz constituida por ese esquema es a su vez cruzada por los componentes.

El ambiente de control define al conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son por lo tanto determinantes del grado en el que los principios de este último imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales.

Es fundamentalmente, consecuencia de la actitud asumida por la alta dirección, la gerencia, y por carácter reflejó, los demás agentes correlacionar la importancia de control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados.

Los principales factores del ambiente de control son:

- La filosofía y estilo de la dirección y la gerencia.
- La estructura, el plan organizacional, los reglamentos y los manuales de procedimientos.
- La integridad, los valores éticos, la competencia profesional y el compromiso de todos los componentes de la organización, así como su adhesión a las políticas y objetivos establecidos.
- Las formas de asignación de responsabilidades y de administración y desarrollo del personal.
- El grado de documentación de políticas y decisiones, y de formulación de programas que contengan metas, objetivos e indicadores de rendimiento.

En las organizaciones que lo justifiquen, la existencia de consejo de administración y comités de auditorías con suficiente grado de independencia y calificación profesional. El ambiente de control reinante será tan bueno, regular, lo conocíamos factores que lo determinan.

“En mayor o menor grado de desarrollo y excelencia de estos hará, en ese mismo orden, a la fortaleza o debilidad del ambiente que generan y consecuentemente al tono del organización.”

*b) Evaluación de Riesgos.*

El objetivo de este proceso es la identificación y el análisis de los riesgos que afectan los sistemas administrativos y operativos con el propósito de poder anticipar las decisiones que faciliten la minimización de los posibles efectos significativos que pudieran ocurrir si se materializan dichos riesgos.

Se debe entender por riesgo a la posibilidad de ocurrencia de cualquier situación que afecte el desarrollo de las operaciones y pueda perjudicar el uno de los objetivos de la entidad. En general, el riesgo implica la posibilidad de una pérdida económica. Dicha pérdida puede estar representada por mayores costos operativos, menor calidad de los productos o servicios o retrasos de la ejecución de los procesos.

El control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes y él. Hasta el cual el control vigente en los neutraliza se evalúa la vulnerabilidad del sistema.

Para ello debe adquirirse un conocimiento práctico que la entidad y sus componentes de manera de identificar los puntos débiles, enfocando los riesgos tanto a los niveles de organización (internos y externos) como la actividad.

El establecimiento de objetivos es anterior a la evaluación de riesgos. Si bien aquellos no son un componente del control interno, constituyen un requisito previo para el funcionamiento del mismo.

Los objetivos (relacionados con las operaciones, con la información financiera y el cumplimiento), pueden ser explícitos o implícitos, generales o particulares.

Estableciendo objetivos globales y por actividad, una entidad puede identificar los factores críticos del éxito y determinar los criterios para medir el rendimiento.

A este respecto cabe recordar que los objetivos de control deben ser específicos, así como adecuados, completos, razonables e integrados a los globales de la institución.

Una vez identificados, el análisis de los riesgos incluirá:

- Una estimación de su importancia/trascendencia.
- Una evaluación de probabilidad/frecuencia.
- Una definición de modo en que habrán de mejorarse.

"Dado que las condiciones en que las entidades se desenvuelven suelen sufrir variaciones, se necesitan mecanismos para detectar y encarar el tratamiento de los riesgos asociados con el cambio.

Aunque el proceso de evaluación es similar al de los otros riesgos, la gestión de los cambios merece efectuarse independientemente, dada una gran importancia y las posibilidades de que los mismos base en inadvertidos para quienes están inmersos a las rutinas de los procesos."

Los mecanismos para prever, identificar y administrar los cambios deben estar orientados hacia el futuro, de manera de anticipar los más significativos a través de sistemas de alarmas complementados con planes para un abordaje adecuado de las variaciones.

*c) Actividades de Control.*

Son procedimientos o acciones que ayudan a asegurar que se lleve a cabo las políticas e instituciones de la dirección y su propósito es la prevención y la detección de errores e irregularidades que pueden afectar la consecución de los objetivos institucionales.

Para dar cumplimiento ha dicho propósito todas las actividades de control deberán estar enfocadas hacia los riesgos reales o potenciales que puedan causar perjuicios a la entidad.

Las actividades de control se ejecutan en todos los niveles de la organización y encara una de las etapas de la gestión, están constituidas por los procedimientos específicos establecidos como un reaseguro para el cumplimiento de los objetivos, orientados primordialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos.

“Conociendo los riesgos, se disponen los controles destinados a evitarlo o minimizarlos, los cuales pueden agruparse en tres categorías, según el objetivo de la entidad con el que estén relacionados:

- Las Operaciones.
- La confiabilidad de la información financiera.
- El cumplimiento de leyes y reglamentos.

En muchos casos, las actividades de control pensadas para un objetivo suelen ayudar también a otros: los operacionales pueden contribuir a los relacionados con la confiabilidad de la información financiera, éstas han cumplimiento normativo, y así sucesivamente.”

A su vez en cada categoría existen diversos tipos de control:

- preventivo/correctivos.
- Manuales/automatizados o informáticos.
- Gerenciales o directivos.

En todos los niveles de la organización existen responsabilidades de control, y es preciso que los agentes conozcan individualmente cuales son las que les competen, debiéndose para ello explicitar claramente tales funciones.

Es necesario remarcar la importancia de contar con buenos controles de las tecnologías de información, pues éstas desempeñan un papel fundamental en la gestión, destacándose al respecto el centro de procedimientos de datos, la adquisición, implantación y mantenimiento del software, la seguridad en el acceso de los sistemas, los proyectos de desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones.

#### *d) Información y Comunicación.*

El rol principal del sistema información en el proceso de control interno es que permite la interrelación o enlace con el resto de los componentes del proceso de control interno.

Sin información no es posible ningún tipo de control. La información es necesaria para el normal desenvolvimiento de cualquier entidad; razón por la cual debe ser considerada como un recurso significativo que tienen ser adecuadamente administrativo.

Un sistema información es un conjunto de elementos que interactúan regularmente con el objetivo de suministrar, a quienes deciden y a quienes operan dentro de una entidad la información que se requiere para el ejercicio de sus funciones. Se debe entender por información al resultado de haber organizado o analizado los datos de alguna manera y con propósito determinado.

Así como es necesario que todos los agentes conozcan el papel que les corresponde desempeñar la organización (funciones, responsabilidades), es imprescindible que cuenten con la información periódica y oportuna que deben manejar para orientar sus acciones en consonancia con los demás, así el mejor logro de los objetivos.

“La información relevante debe ser captada, procesada y transmitida de tal modo que llegue oportunamente a todos los sectores permitiendo asumir las responsabilidades individuales. La información operacional, financiera y de cumplimiento conforma un sistema para posibilitar la dirección, ejecución y control de las operaciones.

Está conformada no sólo con datos generales internamente sino que aquellos provenientes de actividades y condiciones externas, necesarios para la toma de decisiones.

Los sistemas de información permite identificar, recoger, procesada y divulgar datos relativos a los hechos su actividades internas y externas, y funcionan muchas veces como herramientas de supervisión a través del rutinas previstas para tal efecto. No obstante resulta importante mantener un esquema de información acorde con las necesidades institucionales que, en un contexto de cambios constantes, evolucionan rápidamente.”

Por lo tanto deben adaptarse, distinguiendo entre indicadores de alerta y reportes cotidianos en apoyo de las iniciativas y actividades estratégicas, a través de la evolución desde sistemas exclusivamente financieros a otros integrados con las operaciones para un mejor seguimiento y control de las mismas. Puesto que sistema información incluye sobre la capacidad de la dirección para tomar decisiones de gestión y control, la calidad de aquél resulta de gran trascendencia y se refiere entre otros a los aspectos de contenido, oportunidad, actualidad, exactitud y accesibilidad.



Tenemos que tener muy en cuenta que la comunicación es inherente a los sistemas de información. Las personas deben conocer al tiempo las cuestiones relativas a sus responsabilidades de gestión y control. Cada función ha de especificarse con claridad, entendiendo en ello los aspectos relativos a la responsabilidad que los individuos dentro del sistema de control interno. Dentro manera el personal tiene que saber cómo están relacionadas sus actividades con el trabajo de los demás, cuales son los comportamientos esperados, de qué manera deben comunicarle información relevante que generan.

Además de una buena comunicación interna, es importante una eficaz comunicación externa que favorezca el flujo de todos a la información necesaria, y en ambos casos corta contar con medios eficaces, dentro de los cuales tan importantes como los manuales de políticas, memorias, difusión institucional, canales formales e informales.

Todo lo descrito en el punto anterior resulta la actitud que asume la dirección en el trato con sus subordinados.

*e) Supervisión.*

La supervisión en el proceso de control interno es necesaria para asegurar que éste continúa funcionando adecuadamente tal como fue diseñado bajo un nivel del riesgo y con una estructura organizativa determinada. Asimismo permite conocer en un momento dado, total o parcialmente el funcionamiento del proceso de control implantado y realizar los ajustes que se consideren pertinentes. De acuerdo con este rol, la supervisión configura el autocontrol del proceso facilitando el perfeccionamiento del resto de los componentes y procurando el mejoramiento continuo de acuerdo con las circunstancias vigentes.

Se relaciona con la dirección, la existencia de una estructura de control interno idóneo y eficiente, así como supervisión y actualización periódica para mantenerla en un nivel adecuado.

Procede la evaluación de las actividades de control de los sistemas a través del tiempo, pues toda organización tiene áreas donde los mismos están en desarrollo, necesitan ser reforzados o se impone directamente su reemplazo debido a que perdieron su eficacia o resultaron inaplicables. Las causas pueden encontrarse en los cambios internos y externos a la gestión que, al variar las circunstancias, generan nuevos riesgos a afrontar.

"El objetivo es asegurar que control interno funciona adecuadamente, a través de dos modalidades de supervisión: actividades continuas o evaluaciones puntuales.

Las primeras son aquellas incorporadas a las actividades normales y recurrentes que, ejecutándose en tiempo real y arraigadas a la gestión, generan respuestas dinámicas a las circunstancias sobrevivientes.

En cuanto a las evaluaciones puntuales, corresponden: su alcance y frecuencia están determinados por la naturaleza e importancia de los cambios y riesgos que estos conllevan, la competencia y experiencia de quienes aplican los controles, y los resultados de la supervisión continuada. Son ejecutados por los propios responsables de las áreas de gestión (auto evaluación), la auditoría interna (incluidas en el planeamiento o solicitadas especialmente por la dirección), y los auditores externos.

La tarea del evaluador es averiguar el funcionamiento renal del sistema: que los controles existan estén formalizados, que se apliquen cotidianamente como una rutina incorporada a los hábitos, y que resulten aptos para los fines perseguidos."

f) *Calidad.*

La gestión de calidad debe entenderse con un conjunto de actividades de la administración de una entidad mediante el cual se determinó la política de calidad, los objetivos y las responsabilidades que se incrementan por medios tales como la planificación de calidad, el control de calidad, el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento de la calidad, en el marco de un sistema de calidad.

Por otra parte, el control interno eficaz coadyuva al mantenimiento del nivel de excelencia obtenido por una gestión de calidad, perfeccionando los procesos administrativos y operativas que desarrollan las entidades tras pasar la satisfacción de las necesidades consideradas en sus objetivos.

#### **4.1.2.3.2 Componentes del Sistema de Control Gubernamental.**

Es sistema de control gubernamental está compuesto por:

- *Control Previo.*

Los servidores responsables de las operaciones, en cada una de las unidades de las entidades públicas, deberán ejercer el control interno previó, entendiéndose ser por éste el conjunto de métodos y procedimientos aplicados a antes de que se autoricen o ejecuten las operaciones con actividades o de que sus actos causen efecto, con el propósito de establecer su legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad, en función de los fines, programas y presupuestos del entidad. En ningún caso la única internas ni personas u entidades externas, ejercerán controles previos. Tampoco contra crearse una única específica con tal propósito.

- *Control Posterior.*

Los supervisores de cada unidad de una entidad serán los responsables de ejercer control posterior sobre las metas, objetivos por resultados alcanzados por las operaciones con actividades bajo su directa competencia con el propósito de evaluarlas para mejorarlas en el futuro. Por otra parte la evaluación de los sistemas de administración información y de los controles internos incorporados a ellos, así como el examen financiero y operacional efectuado, posterioridad a la ejecución de las operaciones y actividades de cualquier unidad o de la inequidad en general, estará a cargo de la respectiva unidad interna.

## **4.2 MARCO LEGAL.**

El presente trabajo se desarrolla acorde a las siguientes disposiciones legales:

### **4.2.1 Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.**

Esta ley expresa un modelo de administración para el manejo de los recursos del estado, además que establece sistemas de administración financiera y no financiera, que funcionan de manera interrelacionada entre sí y con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, asimismo establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos para el desempeño de sus funciones.

La ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) de 20/07/1990 cuenta con los siguientes reglamentos:

- Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, Decreto Supremo N° 23215 de 22/07/1992

- Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública – SAFCO, Decreto Supremo N° 23318 A de 03/11/1992
- Modificaciones del Decreto Supremo N° 26327 de 29/06/2001 al Decreto Supremo N° 23318 A de 03/11/1992

Asimismo el Sistema de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO), está conformado por ocho subsistemas, los mismos están agrupados de la siguiente manera:

➤ *Para Programar y Organizar las Actividades:*

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

➤ *Para ejecutar las Actividades Programadas:*

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

➤ *Para Controlar la Gestión del Sector Público:*

- Control Gubernamental Integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

## **Finalidad de la Ley 1178.**

La presente Ley regula los Sistemas de Administración y de Control de los Recursos de Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

- a) Programar, organizar, y escuchar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la presentación de servicios y los proyectos del sector público;
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todos servidores públicos, sin distinción de jerarquía, asuman plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuentas de los recursos públicos que les fueron confiados y de la forma y resultados de su aplicación;
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir con identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del estado.

Las finalidades de la presente ley se lograrán a través de la implantación de los Sistemas de Administración y de Control Gubernamental y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

## **Ámbito de Aplicación de la Ley 1178.**

Los sistemas de administración y control se aplicarán en todas las entidades del sector, sin excepción, entendiéndose por tales a: La Presidencia y Vicepresidencia del Estado, los Ministerios, las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Estado y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, la Autoridad de Supervisión y Fiscalización del Sistema Financiero, las Corporaciones de

Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera, las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, los Gobiernos Municipales, las Universidades, las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacionales, departamentales y locales, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

#### **4.2.2 Convenio de Financiamiento N° ALA/2004/016-688, suscrito entre el Gobierno de Bolivia y la Unión Europea el 29 de octubre de 2005.**

➤ *Objetivo General.*

El objetivo general del convenio FONADAL YUNGAS es reducir el nivel de conflictos sociales en Bolivia, especialmente en el área de los Yungas, como una contribución a la reducción de pobreza y la inclusión social.

➤ *Objetivo Específico.*

Incrementar la capacidad institucional del Gobierno, especialmente del FONADAL y de sus socios estratégicos, para diseñar e implementar una política de desarrollo alternativo (DA) sostenible.

➤ *Resultados.*

Los resultados esperados del convenio N°ALA/2004/016/688 “Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia Mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL YUNGAS)” son los siguientes:

1. El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo-FONADAL es institucionalmente fortalecido para jugar su rol como institución que capta y canaliza recursos para el desarrollo alternativo.

2. Existe una política sectorial de desarrollo alternativo y es aceptada por los principales actores involucrados, enlazada con otras políticas relacionadas y aceptadas por la comunidad internacional.
3. Existe un modelo efectivo de intervención por parte de una agencia nacional (FONADAL) para zonas productoras de Coca (Los Yungas de La Paz)
4. Existe un modelo efectivo de intervención por parte de una agencia nacional (FONADAL) para zonas cocaleras que están en peligro de convertirse en extensiones de zonas cocaleras y para zonas expulsoras de manos de obra barata hacia las zonas cocaleras.

#### **4.2.3 Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.**

“El presente reglamento se emite en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990. Regula el capítulo V: “Responsabilidad por la Función Pública” de dicha ley así como toda otra norma concordante con la misma.”

Por tanto la responsabilidad por la función pública, es la obligación que emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y licitud. Además dichos responsabilidad se determina tomando en cuenta los resultados de la acción (resultados de hacer) u omisión (abstención de hacer lo que señalan las obligaciones establecidas) de todo servidor público, por ello responden ante sus superiores jerárquicos hasta el máximo ejecutivo; los máximos ejecutivos ante las autoridades de las entidades que ejercen tuición, hasta la cabeza del sector; las autoridades del poder ejecutivo y de las entidades autónomas, de acuerdo a disposiciones legales, ante el Poder Legislativo, Consejos Prefecturales, Municipales o la máxima representación universitaria, según corresponda; y todos ellos ante la sociedad.

Es por eso que la ley contempla diferentes tipos de responsabilidades: Administrativa, Ejecutiva, Civil y Penal.

- a) Responsabilidad Administrativa. Es cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcional del sector público, por tanto es de naturaleza exclusivamente disciplinaria.
- b) Responsabilidad Ejecutiva. Se da cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con obligaciones expresamente señaladas en la ley cuando su gestión ha sido deficiente o negligente.
- c) Responsabilidad Civil. Es la acción u omisión, del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas, que cause daño al estado y sea valuable en dinero.
- d) Responsabilidad Penal. Surge cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares se encuentra tipificada como delito en el Código Penal.

TIPOS DE RESPONSABILIDAD	NATURALEZA	SUJETO	DETERMINACIÓN	SANCIÓN	PRESCRIPCIÓN
<b>ADMINISTRATIVA</b>	Acción u omisión que contraviene el orden jurídico administrativo.	Servidores públicos, ex servidores públicos.	Por proceso interno.	Multa, suspensión o destitución.	A los dos años de la contravención.
<b>EJECUTIVA</b>	Gestión deficiente o negligente y por incumplir Art. 1 c), 27 d) e) y f) Ley N° 1178 y otras causas.	Máxima autoridad o dirección colegiado o ambos. Ex autoridades	Por dictamen del Contralor general.	Suspensión o destitución.	A los dos años de concluida la gestión.
<b>CIVIL</b>	Acción u omisión que causa daño al estado Valuable en dinero.	Servidores públicos, ex servidores públicos, personas privadas.	Por juez competente.	Resarcimiento o del daño económico.	A los diez años de la acción o desde la última actuación procesal.
<b>PENAL</b>	Acción u omisión tipificada como delito en el Código Penal.	Servidores públicos, ex servidores públicos o particulares.	Por juez competente.	Penas o sanciones previstas por el Código Penal.	De acuerdo a los términos del Código Penal.

#### **4.2.4 Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas y aprobadas por la Contraloría General de la República con Resolución N° CGR/079/2006 del 4 de abril de 2006.**

Son el conjunto de normas y aplicaciones que permiten asegurar la uniformidad y calidad de la Auditoría Gubernamental en Bolivia. Estas normas son de aplicación obligatoria en la práctica de la Auditoría realizada en toda entidad pública comprendida en los Artículos 3° y 4° de la Ley 1178, por los Auditores Gubernamentales de las siguientes organizaciones de Auditoría:

- Contraloría General de La República
- Unidades de Auditoría interna de las entidades, y
- Profesionales o firmas de Auditoría o Consultoría Especializada.

Las Normas Generales de Auditoría Gubernamental contemplan requisitos personales y profesionales que deben reunir los auditores gubernamentales, o quien ejerza dicha función:

- *Competencia.*

El auditor gubernamental o grupo de auditores gubernamentales designados para realizar la auditoría deben tener individualmente y en conjunto, respectivamente, la capacidad técnica, entrenamiento y experiencia necesaria para lograr los objetivos de auditoría.

Las organizaciones de auditoría deben asignar los recursos humanos necesarios para garantizar que el examen sea ejecutado por personal que colectivamente, posea conocimientos y habilidades necesarias para llevarlo a cabo. Para tal efecto, se pueden contratar los servicios de consultoría que se requieran.

Asimismo el equipo de auditoría debe poseer conocimientos de los métodos y técnicas aplicables al examen que se realiza, así como la educación, habilidades y experiencia para aplicar tales conocimientos.

- *Independencia.*

Los auditores gubernamentales deben actuar, en todo momento, en base a principios de objetividad, imparcialidad e independencia.

Los auditores gubernamentales deben preservar dicha objetividad e imparcialidad en la consideración de los hechos y en la formulación de las opiniones, conclusiones y recomendaciones.

- *Ética.*

En el ejercicio de sus funciones, el auditor gubernamental debe regirse a los principios éticos contenidos en el Código de ética del auditor gubernamental emitido por la Contraloría de la República (CGR – 01/02/1996).

- a) Comportamiento Personal: Integridad y probidad, desempeño de funciones con rectitud y dignidad. Conducta y disciplina. Confidencialidad de la información. Lealtad institucional.
- b) Desempeño y Competencia Profesional: Independencia, objetividad, desempeño personal, actividades incompatibles.
- c) Responsabilidad ante Terceros: Prohibición de recibir beneficios, interés público y valor agregado.

- *Diligencia Profesional.*

Se debe ejercer el debido cuidado y diligencia profesional en la ejecución del examen y preparación del informe.

La diligencia profesional obliga a cada una de las personas del equipo de auditoría a realizar su trabajo de acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental.

- *Control de Calidad.*

Las organizaciones de auditoría deben establecer políticas e implantar un sistema interno de control de calidad. Este sistema debe estar sujeto periódicamente a revisiones externas.

El sistema de control interno de calidad es un conjunto de políticas y procedimientos orientados a obtener una seguridad razonable de que:

- La organización ha adoptado y cumple las Normas de Auditoría Gubernamental.
- Se han establecido políticas y procedimientos de auditoría adecuada.
- *Disposiciones Legales Aplicables.*

El auditor gubernamental debe obtener una seguridad razonable sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico-administrativo, otras normas legales aplicables y obligaciones contractuales que resulten significativos para el logro de los objetivos de auditoría.

El ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables comprenden las normas jurídicas que emanan de un órgano público competente, como ser leyes del Estado, decretos y resoluciones supremas; ordenanzas municipales y resoluciones administrativas.

Asimismo el auditor gubernamental tiene la obligación de conocer el ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables al sujeto y objeto de la auditoría, para diseñar el examen de tal forma que le permita obtener seguridad suficiente acerca del cumplimiento del ordenamiento jurídico-administrativo, otras normas legales aplicables y obligaciones contractuales que sean significativas para la consecución de los objetivos.

- *Relevamiento de Información y Ejecución.*

En función del tipo de auditoría, puede requerirse la realización de un relevamiento de información a efectos de establecer el grado de auditabilidad. Este término es la condición que debe reunir el sujeto y el objeto de la auditoría para poder ser auditado.



El relevamiento de información consiste en la toma de conocimiento sobre la predisposición de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad a someterse a una auditoría; y la existencia de la información necesaria y suficiente para ejecutar la auditoría. Cualquiera sea el objeto del examen y tipo de auditoría a ejecutarse, la misma debe ser planificada y supervisada; estar acompañada de evidencia; y sus resultados deben ser comunicados en forma escrita.

- *Seguimiento.*

La Contraloría General del Estado y las unidades de auditoría interna de las entidades públicas deben verificar oportunamente el grado de implantación de las recomendaciones contenidas en sus informes. Además, las unidades de auditoría interna deben verificar el cumplimiento del cronograma de implantación de recomendaciones de las firmas privadas y profesionales independientes.

#### **4.2.5 Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas con Resolución No. CGR-1/070/2000 por la Contraloría General de la República.**

La promulgación de la ley N° 1178, de 20 de julio de 1990 y su progresiva aplicación están procurando dotar al Estado boliviano de sistemas modernos de gestión pública, cuya implantación se inicio con la emisión y la aplicación de normas generales y básicas de control interno para cada sistema de administración emitidas, en primera instancia, en septiembre de 1992 por la Contraloría General del Estado (CGE), las que fueron revisadas y reemplazadas en noviembre de 1996.

Posteriormente, el Ministerio de Hacienda (órgano rector de los Sistemas de administración) procedió a la emisión de Normas Básicas para cada uno de ellos en la gestión 1995 completándose el proceso en 1998.

Dado el tiempo transcurrido de emitidas las referidas Normas Básicas de Control Interno, se hace evidente la necesidad de una revisión y actualización de las mismas, en atención a las necesidades y dinámicas relacionadas con los siguientes conceptos:

- Evaluación del ambiente de las actividades de control para la minimización de los riesgos y jerarquización de controles, en el cumplimiento de los objetivos de la organización o entidad (Informe COSO).
- Administración por objetivos y evaluación de resultados.
- Responsabilidad.
- Compromiso social en el marco del desarrollo sostenible.
- Aseguramiento de la calidad.
- Desarrollo científico y tecnológico.

De acuerdo con el Art. 18º del reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por el Decreto Supremo N° 23215, la CGR emite las Normas Básicas de Control Gubernamental Interno que deben ser tomadas en cuenta por el órgano rector de los Sistemas de Administración (Ministerio de Hacienda) en el diseño y desarrollo de los mismos y por las entidades públicas en el desarrollo de la normativa secundaria.

#### **4.2.6 Otras disposiciones legales vigentes.**

Asimismo la Auditoría de referencia se desarrolló, aplicando una metodología y procedimientos conforme a lo que se describe:

- Manual de Normas de Auditoría Gubernamental, aprobada por la Contraloría General del Estado con Resolución CGR/079/2006 de 04 de abril de 2006.



- Normas Básicas del Sistemas de Contabilidad Integrada, aprobadas mediante Resolución Suprema N° 218040 de 09 de febrero de 1998.
- Normas Básicas de Sistemas de Contabilidad Integrada, aprobadas mediante Resolución Suprema N° 222957 de 04 de marzo de 2005.
- Ley 004 Marcelo Quiroga Santa Cruz. “Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas”.
- Guía practica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea.
- Otras disposiciones requeridas en el transcurso del examen.

## **CAPÍTULO V** **PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA**

### **5.1 MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA.**

#### **MEMORANDUM DE PLANIFICACIÓN**

##### **1. TÉRMINOS DE REFERENCIA.**

###### **1.1 Orden de trabajo.**

En cumplimiento a Instrucciones impartidas por la Jefatura de la Unidad de Auditoría Interna mediante Memorandum MDRyT/UAI/020/2011 de fecha 12 de abril de 2011 y al Programa Operativo Anual de Actividades de la Unidad de Auditoría Interna, se procederá a realizar la Auditoría especial de la construcción del Hospital de Referencia Chulumani (Punto 29 del Informe MDRAyMA/UAI/INF/011/2008 de la Auditoría Especial de los Procesos de Contratación en el FONADAL, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2006 y el 21 de septiembre de 2007).

###### **1.2 Objetivo.**

El objetivo del examen es expresar una opinión profesional e independiente sobre la construcción del Hospital de Referencia Chulumani verificando el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo.

###### **1.3 Objeto.**

Efectuaremos nuestro examen conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental, el mismo comprenderá la revisión de la documentación financiera y administrativa en el proceso de contratación, ejecución y recepción del Hospital de Referencia Chulumani.

###### **1.4 Alcance.**

El proceso de contratación, ejecución de la construcción, recepción del Hospital de Referencia Chulumani, en lo que se refiere a los Actos Financieros Administrativos.

###### **1.5 Metodología Utilizada.**

Con el propósito de verificar el proceso de contratación, ejecución de la construcción y recepción del Hospital de Referencia Chulumani, se emplearán las siguientes técnicas de auditoría:

- ✓ Indagación, confirmación de saldos, análisis de la documentación proporcionada por el FONADAL, procedimientos sustantivos en las planillas de Avance de Obra, así como, la aplicación de procedimientos señalados en los Programas de Trabajo, elaborados para este fin.

## **1.6 Normas, principios y disposiciones legales a ser aplicadas en el desarrollo de la auditoría**

Las normas y principios que se aplicaran son las siguientes:

- ✓ Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.
- ✓ Convenio de Financiamiento N° ALA/2004/016-688, suscrito entre el Gobierno de Bolivia y la Unión Europea el 29 de octubre de 2005.
- ✓ Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.
- ✓ Resolución Suprema N° 222957 de 4 de marzo de 2005, que aprueba las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada.
- ✓ Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas y aprobadas por la Contraloría General de la República con Resolución N° CGR/079/2006 del 4 de abril de 2006.
- ✓ Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas con Resolución No. CGR-1/070/2000 por la Contraloría General de la República.
- ✓ Guía Práctica de los Procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea.
- ✓ Otras disposiciones legales vigentes.

## **1.7 Principales responsabilidades a nivel de emisión de Informes**

El Proceso de Contratación, Ejecución de la construcción y recepción del Hospital de Referencia Chulumani, son responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva del FONADAL. Nuestra responsabilidad es expresar una opinión profesional e independiente sobre el cumplimiento del Ordenamiento Jurídico Administrativo en la construcción del Hospital de Referencia Chulumani basados en nuestra Auditoría.

## **1.8 Informes a emitir**

Como resultado de nuestro examen emitiremos los siguientes informes de auditoría:

- a) Informe de Control Interno, que reflejará las deficiencias encontradas y las sugerencias respectivas para regularizar las mismas.
- b) Si en el transcurso de la auditoria se detectaren hallazgos significativos, se emitirán informes con indicios de responsabilidad por la función pública.

## 1.9 Actividades y fechas más importantes (Cronograma)

La Auditoría Especial será realizada por un profesional de acuerdo al siguiente cronograma:

ACTIVIDADES	FECHAS	N° DIAS ESTIMADOS
<b><u>Planificación</u></b>	12/04/2011	
- Inicio de la auditoría con Relevamiento de Información	12/04/2011	1
- Solicitud y obtención de la documentación del Proceso de Contratación		
- Conocimiento y evaluación de la legalidad de la documentación obtenida en observancia a normativa y disposiciones vigentes	12/04/2011	
- Elaboración del Memorandum de Planificación de Auditoría	Del 13/04 al 15/04/2011	3
<b><u>Ejecución</u></b>		
- Ejecución de procedimientos descritos en el Programa de Trabajo	Del 18/04 al 3/05/2011	11
<b><u>Comunicación de Resultados y presentación informe</u></b>		
- Elaboración del Informe Preliminar	Del 4 al 6/05/2011	3
- Revisión y emisión del Informe	Del 9 y 10/05/2011	2
	<b>TOTAL</b>	<b>20</b>

## 2. INFORMACIÓN SOBRE LOS ANTECEDENTES, OPERACIONES DEL FONADAL Y SUS RIESGOS INHERENTES

### 2.1 Antecedentes de la Entidad

El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) fue creado mediante la Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias controlada, del 18 de julio de 1988, el Artículo 23°, crea el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo, para el financiamiento de los planes y programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca, en base a fondos provenientes del Presupuesto Nacional y de la cooperación financiera bilateral y multilateral.

FONADAL es una institución que se encuentra bajo dependencia directa, en lo administrativo, financieros y técnico del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral.

Su principal función es la gestión de financiamiento Nacional e Internacional para promover Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo Alternativo, sustitución de cultivos de hoja y canalizarlos hacia las regiones mediante los gobiernos regionales, municipales y organizaciones de productores.

## Convenios de Financiamiento

### Convenio N° ALA/2004/016/688 – FONADAL YUNGAS

El Gobierno de Bolivia y la Comunidad Europea en fecha 29 de octubre de 2004, suscriben el Convenio de Financiación para el Proyecto “Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo – FONADAL YUNGAS), Convenio N° ALA/2004/016/688 – FONADAL YUNGAS, financiamiento de la Comunidad Europea asciende a Euros 7.000.000.-, vigencia al 30 de junio de 2011. La Fase de Ejecución Operativa concluye el 31 de diciembre de 2009; la fase de cierre inicia el 1 de enero de 2010.

La fase de ejecución operativa del convenio de financiación concluyó el 31 de diciembre del 2009, actualmente el FONADAL se encuentra trabajando en la fase de cierre que concluye el 6 de junio de 2011.

A través del proyecto FONADAL YUNGAS se han financiado la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani.

## 2.2 Marco Legal

El FONADAL ha tenido desde su creación variaciones en cuanto a la normativa legal, este es el proceso atravesado por la institución.

NORMA LEGAL	DEPENDENCIA
Ley 1008 de 19/07/1988 (Art. 23)	Delega a reglamentación por el Poder Ejecutivo
D.S No. 22099 de 28/12/1988	Delega a la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo la emisión de una reglamentación especial para el funcionamiento del FONADAL
D.S No. 22866 de 15/07/1991	El FONADAL tiene dependencia del Ministerio de la Presidencia
Ley 1493 de 17/09/1993 y su Reglamento D.S No.23660 de 12/10/1993	El FONADAL pasa depender del Ministerio de Desarrollo Humano
D.S No. 23668 de 03/11/1993, modifica Art. 118 del D.S 23660	El FONADAL pasa a tuición del Ministerio de Gobierno con dependencia directa de la Secretaría Nacional de Defensa Social
Ley No. 1788 de 16/09/1997	Transfiere la tuición del FONADAL al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
D.S No. 24928 de 30/11/1997	Establece dependencia directa del Viceministerio de Desarrollo Alternativo
D.S 25471 de 28/07/1999	FONADAL pasa a depender directa y presupuestariamente del Viceministerio de Desarrollo alternativo eliminando su autonomía administrativa y financiera.

NORMA LEGAL	DEPENDENCIA
D.S 26772 de 15/08/02 aboga el D.S 25471 de 28/07/1999	FONADAL queda bajo la tuición del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Ley No. 2446 de 19/03/03	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios.
D.S No. 26973 de 27/03/03	Por delegación del Ministro el Viceministerio de Desarrollo Alternativo coordina con el FONADAL
D.S 26990 de 11/04/03, complementa D.S 26973	Establece la dependencia Administrativa, financiera y técnica del FONADAL con el Viceministerio de Desarrollo Alternativo y adicionalmente le da competencia de ejecutar y supervisar, directa o delegadamente las funciones del FONADAL
Ley 3351 de 21/02/06 y Reglamento D.S 28631 de 09/03/06	Bajo Tuición del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y dependencia directa del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral

- ✓ Convenio de Financiamiento N° ALA/2004/016-688, suscrito entre el Gobierno de Bolivia y la Unión Europea el 29 de octubre de 2005.
- ✓ Guía Práctica de los Procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea.
- ✓ Manual de Organizaciones y Funciones.

### **Misión**

FONADAL es una institución pública que promueve procesos de Desarrollo Integral, mediante el financiamiento de proyectos priorizados por actores locales y beneficiarios del área de influencia de los cultivos de hoja de coca del país, en los ámbitos de Desarrollo Económico, Social, Medio Ambiente e Institucional.

### **Visión**

Ser líderes en soluciones de financiamiento para que los diferentes actores y beneficiarios de las áreas de influencia directa e indirecta del cultivo de coca, accedan al desarrollo integral en el marco de las políticas públicas vigentes.

### **Objetivo General**

Contribuir a reducir el nivel de conflictos sociales en Bolivia, especialmente en el área de los Yungas, como una contribución a la reducción de la pobreza y la inclusión social.

### **Objetivo Específico**

Incrementar la capacidad institucional del FONADAL, y sus socios estratégicos para diseñar y ejecutar una política de desarrollo alternativo y sostenible con participación social.

### 2.3 Principales segmentos de la entidad relacionados con el objeto de la auditoría

A efectos de realizar nuestra Auditoría Especial a la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, hemos tomado conocimiento de la información sujeta a nuestra revisión:

- Diseño Final del Proyecto Construcción Hospital de Referencia Chulumani
- Proceso de Contratación de la Empresa Constructora TIERRA
- Registros contables por Pagos realizados a la Empresa Constructora TIERRA
- Recepción de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani.

### 2.4 Organismos y entidades vinculadas con el objeto de la auditoría

La Comunidad Europea, como Organismo financiador del Convenio N° ALA/2004/016/688 - Proyecto “Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo – FONADAL YUNGAS) FONADAL YUNGAS.

El Gobierno Municipal de Chulumani Institución contratante, entidad que concedió el terreno en la localidad de Chulumani, para la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani.

Empresa Unipersonal Constructora TIERRA CT, entidad encargada de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani.

### 2.5 Fuente de generación de recursos de la Entidad

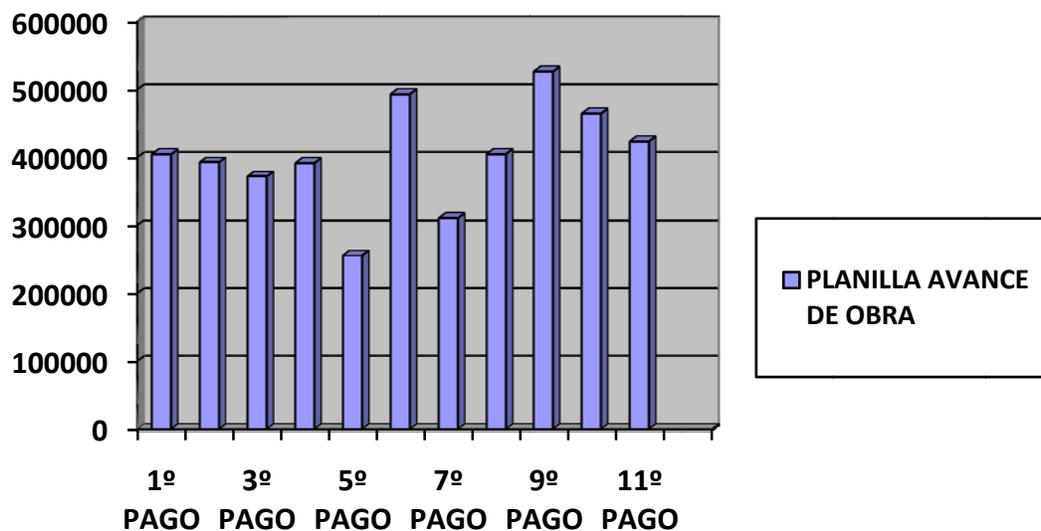
El financiamiento para la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, fue realizado por el FONADAL y por el Gobierno Municipal de Chulumani, de acuerdo a la siguiente estructura:

	<b>FONADAL Bs</b>	<b>Municipio Bs</b>	<b>Total Bs</b>
Construcción Hospital de Referencia Chulumani	2.997.296,40	750.038,00	3.747.334,40
Contrato modificatorio	317.591,40		317.591,40
Orden de Cambio N° 1	181.951,10		181.951,10
Orden de Cambio N° 2	188.985,37		188.985,37
<b>TOTAL</b>	<b>3.685.824,25</b>	<b>750.038,00</b>	<b>4.435.862,27</b>
<b>Porcentajes de financiamiento</b>	<b>83,09%</b>	<b>16,91%</b>	<b>100,00%</b>

## 2.6 Estructura de gastos

Los pagos realizados a la Constructora Tierra para la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, fue la siguiente:

Fecha	Detalle	Bs	%
31/03/2007	1° PAGO, anticipo otorgado a la Constructora	404.184,87	9,11
31/05/2007	2° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 1	392.482,25	8,85
09/08/2007	3° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 2	371.750,80	8,38
09/08/2007	4° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 3	391.140,49	8,82
25/10/2007	5° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 4	255.242,37	5,76
29/11/2007	6° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 5	492.903,09	11,11
28/12/2007	7° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 6	310.256,55	6,99
27/05/2008	8° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 7	404.731,39	9,12
03/07/2008	9° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 8	525.909,94	11,86
19/08/2008	10° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 9	464.056,30	10,46
09/12/2008	11° PAGO, Planilla de Avance de Obra N° 10	423.204,42	9,54
	<b>TOTAL CANCELADO</b>	<b>4.435.862,47</b>	<b>100,00%</b>



*Plazos de ejecución de la obra*

Detalle	Plazo	Fecha prevista de entrega
Fecha de inicio de la obra	1° de mayo de 2007	
Plazo original de la propuesta	210 días calendario	27 de noviembre de 2007
Ampliaciones de plazo	127 días calendario	2 de abril de 2008
Plazo Obra adicional de emergencia	150 días calendario	29 de agosto de 2008
Tiempo real de ejecución	487 días calendario	
Fecha de entrega provisional	23 de agosto de 2008	
Fecha de entrega definitiva	8 de noviembre de 2008	

## 2.7 Responsables de las operaciones objeto de la auditoría

El FONADAL, tiene la siguiente estructura:

*Principales autoridades del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo – FONADAL, a la fecha de nuestra auditoría abril de 2011, son:*

<b>Cargo</b>	<b>Gestión 2007</b>	<b>Gestión 2008</b>	<b>A la fecha de nuestra revisión (abril 2011)</b>
Director General Ejecutivo	Lic. Karl Hoffman  Lic. Oscar Coca Antezana	Lic. Oscar Coca Antezana  Lic. Rolando Viruez Balderrama	Cr. Víctor Hugo Almanza Céspedes, a partir del 25 de agosto de 2009, designado mediante Resolución Ministerial N° 384
Director de Evaluación, Seguimiento de Proyectos	Ing. Eduardo Bellido  Ing. Jesús Sanéz Mamani	Ing. Jesús Sanéz Mamani  Lic. Marcelo Velásquez Bonilla	Ing. Moisés Yonyun Hur Torrez
Director Administrativo Financiero	Lic. Erick Quevedo  Lic. Oskar Ustariz Dulong	Lic. Oskar Ustariz Dulong  Lic. Oscar Sandy	Lic. Mariela Karen Balderrama Rodríguez
Director Jurídico	Lic. Arely Vargas Montaña	Dr. Dalez Veizaga	Dr. Antonio Valverde Luna Pizarro

## 2.8 Factores externos que puedan afectar las operaciones

A la fecha de nuestra auditoría no se han presentado factores anormales y/o estacionales que puedan afectar el desenvolvimiento de la entidad.

## 3. AMBIENTE DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) requieren que evaluemos y comprendamos el control interno, para la presente auditoría especial a la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, hemos considerado lo siguiente:

- La licitación para la Construcción del Hospital de Referencia fue realizado en la gestión 2007; proceso de contratación que fue realizado en cumplimiento a la Guía Práctica de los Procedimientos Contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea.
- la ejecución (construcción) durante las gestiones 2007 y 2008, fue efectuado según se estableció en las especificaciones técnicas y cronograma de ejecución de la obra.
- la recepción del mismo fue en la gestión 2008.

Considerando el tiempo transcurrido y el tipo de la actividad - Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, no nos va ser posible efectuar la Evaluación del Sistema de Información, existente durante esas gestiones en el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

Por otra parte, se ha tomado en cuenta que el FONADAL cambio de procedimiento para la ejecución de estos proyectos a ser financiados por esta institución; tal como señalamos a continuación:

- En la presente gestión el FONADAL ya no ejecuta directamente la construcción de Obras; el financiamiento es realizado a Municipios y/o Instituciones quienes realizan directamente la ejecución de sus obras.
- Asimismo, los procesos de contratación ya no son realizados de acuerdo a lo establecido en la Guía Práctica de los Procedimientos Contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea; proceso que son realizados de acuerdo lo establecido en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

#### **4. AMBIENTE DE CONTROL**

Considerando que la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, fue ejecutada durante las gestiones 2007 y 2008 no nos fue posible efectuar una evaluación del control existente en el FONADAL durante esas gestiones.

Sin embargo, del conocimiento que tenemos del FONADAL, podemos señalar lo siguiente:

- El FONADAL al ser una entidad pública desconcentrada, bajo tuición y dependencia del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; el Director General Ejecutivo del FONADAL es designado por dicha entidad. La actual Máxima Autoridad Ejecutiva del FONADAL infunde confianza entre sus colaboradores para el logro de los objetivos de la entidad.
- Durante la gestión 2010, no hubieron cambios en la Dirección General Ejecutiva; La estructura Organizacional que existe en el FONADAL contempla niveles jerárquicos y operativos. En dicha estructura se distinguen diferentes niveles de autoridad, su correspondiente nivel de responsabilidad y los canales de comunicación ascendente y descendente.
- El FONADAL solo cuenta con un ítem (Personal Permanente) asignados por el Tesoro General de la Nación, excepto el Director General Ejecutivo, los demás funcionarios que desempeñan funciones en la entidad corresponde a Personal Eventual, ítems asignados por el Tesoro General de la Nación y por el ente financiador – Unión Europea; los procedimientos de selección de la contratación de la empresa constructora del proyecto Construcción del Hospital de Referencia Chulumani están definidos en la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea.

## 5. ENFOQUE DE AUDITORIA ESPERADO

Considerando que no hemos tomado conocimiento de los Sistemas de Control Interno del FONADAL existente durante las gestiones 2007 y 2008, aplicaremos procedimientos específicos a:

- Proceso de Contratación para la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani
- Registros Contables por pagos realizados a la Constructora TIERRA, para la ejecución (construcción del Hospital de Referencia Chulumani),
- Acta de recepción del Hospital de Referencia Chulumani.

## 6. CONSIDERACIONES SOBRE SIGNIFICATIVIDAD

Al ser una Auditoría Especial a la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, no se ha previsto la aplicación de muestreo, se efectuará una revisión de todos los registros contables y/o transacciones por pagos realizados a la Constructora TIERRA para la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani.

## 7. TRABAJOS REALIZADOS POR LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA

La Unidad de Auditoria Interna del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), durante la gestión 2008 emitió el Informe de Auditoria Interna N° MDRAyMA/UAI/INF/011/2008 relativo a la Auditoría Especial de los Procesos de Contratación y Cumplimiento de Contratos en el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2006 al 21 de septiembre de 2007. En dicha auditoría con relación a la Auditoría Especial de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani se ha emitido la Observación N° 29 – Diferencias entre el presupuesto de obra y el diseño del Hospital de Referencia Chulumani.

## 8. APOYO DE ESPECIALISTAS

Durante el trabajo de auditoría especial a realizar a la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, si el caso amerita se requerirá el apoyo de especialistas.

## 9. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

Nuestro trabajo se realizará mediante un cronograma con fechas de inicio y conclusión y presupuesto días Auditor, para la realización de la “Auditoria Especial de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani”, como se detalla:

Descripción actividad	Del	Al
Planificación	12/04/2011	15/04/2011
Ejecución de pruebas sustantivas y analíticas (trabajo de campo)	18/04/2011	03/05/2011
Elaboración de informes	04/05/2011	10/05/2011

## **CAPÍTULO VI** **EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

### **6.1 PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS.**

Los procedimientos utilizados en la auditoría especial fueron realizados de acuerdo a la planificación realizada, en base a un programa de auditoría (el cual incluimos a continuación), y sus respectivos papeles de trabajo.

#### **6.1.1 Programa de Auditoría.**

##### **OBJETIVO**

1. Verificar que el proceso de contratación para la construcción del hospital de referencia Chulumani, se haya realizado de acuerdo a disposiciones legales vigentes y que las mismas cuenten con la documentación de respaldo suficiente.
2. Verificar que los pagos efectuados para la construcción del hospital de referencia Chulumani, cuenten con la documentación de respaldo suficiente.
3. Verificar que la recepción de Hospital de referencia Chulumani, se haya efectuado en el plazo previsto y cuenten con la documentación de respaldo suficiente.

Nº	DETALLE DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA	REF. P/T	HECHO POR
1.	Solicitar y obtener la siguiente documentación: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Diseño final del Proyecto Hospital de Referencia Chulumani.</li> <li>b) Proceso de contratación para la construcción del Hospital de Referencia Chulumani.</li> <li>c) Registros contables por los pagos efectuados para la construcción del Hospital de Referencia Chulumani.</li> <li>d) Contratos e informes del Supervisor de la Obra.</li> <li>e) Actas de Recepción provisional y definitiva del Hospital de Referencia Chulumani.</li> </ol>		

Nº	DETALLE DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA	REF. P/T	HECHO POR
2.	<p>Con el Diseño Final del proyecto obtenido, Verificar que en el Diseño Final del Proyecto Hospital de Referencia Chulumani, contenga como mínimo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes.</li> <li>• Detalle del Proyecto.</li> <li>• Detalle de costos.</li> <li>• Presupuesto de la obra.</li> <li>• Verificar que el proyecto se encuentre debidamente aprobado.</li> </ul>		
3.	<p>En base al proceso de contratación obtenido, efectuar una planilla que contenga la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificaciones Técnicas y/o Términos de Referencia.</li> <li>• Autorización para el inicio del proceso.</li> <li>• Número de publicación.</li> <li>• Plazo de presentación de propuestas.</li> <li>• Nombramiento de la comisión de calificación.</li> <li>• Acta de recepción de sobres.</li> <li>• Acta de apertura de sobres.</li> <li>• Informe final de la comisión de calificación.</li> <li>• Resolución del FONADAL adjudicando el servicio.</li> <li>• Una vez aceptado se comunicará los resultados al proponente que obtuvo el mayor puntaje.</li> <li>• Contrato.</li> <li>• Garantías.</li> <li>• Verificar la coherencia de fechas.</li> </ul>		
4.	<p>Una vez concluida el proceso de contratación, verificar que se haya suscrito contrato de servicios.</p> <p>En base al contrato efectuar una planilla consignando la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Número de contrato.</li> <li>✚ Contratado.</li> <li>✚ Objeto del contrato.</li> <li>✚ Costo total de la obra</li> <li>✚ Fecha de suscripción del contrato.</li> <li>✚ Plazo de entrega de la obra.</li> <li>✚ Garantías.</li> <li>✚ Supervisor de la obra.</li> <li>✚ Fiscal de la obra.</li> <li>✚ Observaciones.</li> </ul>		

N°	DETALLE DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA	REF. P/T	HECHO POR
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Modificaciones al contrato, si las hubiera.</li> </ul>		
5.	<p>En base a los registros contables de los pagos realizados para la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, efectuar una planilla que contenga la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Comprobante:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Número preventivo.</li> <li>b. Fecha.</li> <li>c. Concepto.</li> <li>d. Importe.</li> </ol> </li> <li><b>2. Documentación de respaldo:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Autorización de Pago.</li> <li>b. Factura.</li> <li>c. Solicitud de pago.</li> <li>d. Fotocopia de cheque y cédula de identidad del representante.</li> <li>e. Informe de Aprobación</li> <li>f. Certificado o Planilla de Avance de Obras.</li> <li>g. Entrega de Planilla de Avance.</li> </ol> </li> <li><b>3. Autorizaciones:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Verifique que el comprobante contable este debidamente firmado por Contador, Responsable Financiero y Director Administrativo y Financiero.</li> <li>b. Verifique que la solicitud de pago este debidamente firmado por autoridad competente.</li> <li>c. Verifique que el Informe de Aprobación este debidamente firmado por autoridad Competente y que corresponda a la Planilla de Avance presentado.</li> <li>d. Verifique que la Planilla de Avance de Obra este debidamente firmado por:               <ol style="list-style-type: none"> <li>d.1 Contratista.</li> <li>d.2 Supervisor de la Obra.</li> <li>d.3 Fiscal de la Obra.</li> </ol> </li> <li>e. Verificar la coherencia de fechas.</li> </ol> </li> </ol>		
6.	<p>En base a las Planillas de Avance de Obras efectúe el siguiente trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Nombre del proyecto.</li> <li>✚ Entidad Ejecutora.</li> <li>✚ Ubicación.</li> </ul>		

Nº	DETALLE DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA	REF. P/T	HECHO POR
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Periodo de la ejecución.</li> <li>✚ Plazo de ejecución de la obra, Fecha de conclusión</li> <li>✚ Ampliaciones. (si las hubiera)</li> <li>✚ Volumen de la obra presupuestada comparada con el volumen de la obra física.</li> <li>✚ Monto solicitado para el pago.</li> <li>✚ Monto ya cancelado, montos pendientes de pago.</li> <li>✚ Verificar que los Ítems unitarios presupuestados, sean los establecidos en la Propuesta del Contratista.</li> <li>✚ Verificar que la Planilla de avance este debidamente firmado por: Contratista, Supervisor y el Fiscal de la Obra.</li> </ul>		
7.	<p>En base al Contratos e informes del Supervisor de la Obra, efectuar una planilla consignando la siguiente información:</p> <p>Contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Número de contrato.</li> <li>✚ Contratado.</li> <li>✚ Objeto del contrato.</li> <li>✚ Fecha de suscripción del contrato.</li> <li>✚ Informes a presentar.</li> <li>✚ Monto total a cancelar.</li> <li>✚ Plazo del contrato.</li> </ul> <p>Informes presentados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Número del informe.</li> <li>✚ En los informes verificar lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Que el informe corresponda a la planilla de avance presentado.</li> <li>✚ Que el informe se encuentre aprobado por autoridad responsable.</li> </ul> </li> <li>✚ Verificar la coherencia de fechas.</li> </ul>		
8.	<p>En las Actas de Recepción verificar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ En el Acta de Recepción Provisional verificar que la obra se haya recibido en el plazo establecido. Y verificar que el mismo consigne las firmas de los responsables de la entrega y recepción de la obra.</li> <li>✚ En el Acta Definitiva verificar que la obra se haya recibido en el plazo establecido.</li> <li>✚ Verificar la coherencia de fechas.</li> </ul>		
9.	<p>En base de la documentación recopilada, obtenida y analizada elaborar la Planilla de Deficiencias con los atributos correspondientes.</p>		

Nº	DETALLE DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA	REF. P/T	HECHO POR
10.	Redactar el informe borrador con relación a los resultados obtenidos, que contengan los requisitos exigidos por las NAG, para auditorías especiales.		
11.	En el caso de establecer responsabilidades por la función pública, obtener fotocopias legalizadas de la documentación de respaldo y requerir la opinión legal correspondiente.		

MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL y TIERRAS	INICIALES	RUBRICAS	FECHA
<b>ELABORADO POR:</b>	<b>YOL</b> YOVANNA ORTIZ LEDEZMA		
<b>REVISADO POR:</b>	<b>DPT</b> DAVID PEÑARANDA TORREJON		
<b>APROBADO POR:</b>	<b>MTE</b> MARIO TORREZ ECHALAR		

## **CAPÍTULO VII** **INFORMES DEL TRABAJO**

### **7.1 INFORME DE AUDITORÍA INTERNA.**

#### **INFORME DE AUDITORIA INTERNA** **MDRyT/UAI/INF/0../2011**

**A** : Señora Nemesia Achacollo Tola  
**MINISTRA DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS**

**DE** : Lic. Aud. Mario Wilder Torres Echalar  
**JEFE DE UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA**

**REF.** : **INFORME DE CONTROL INTERNO DE LA  
AUDITORIA ESPECIAL DE LA CONSTRUCCION  
DEL HOSPITAL DE REFERENCIA CHULUMANI**

**FECHA** : La Paz, 25 de mayo del 2011

---

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.10 Orden de trabajo**

En cumplimiento a Instrucciones impartidas por la Jefatura de la Unidad de Auditoría Interna mediante Memorandum MDRyT/UAI/020/2011 de fecha 12 de abril de 2011 y al Programa Operativo Anual de Actividades de la Unidad de Auditoría Interna, se procederá a realizar la Auditoría especial de la construcción del Hospital de Referencia Chulumani (Punto 29 del Informe MDRAyMA/UAI/INF/011/2008 de la Auditoría Especial de los Procesos de Contratación en el FONADAL, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2006 y el 21 de septiembre de 2007).

#### **1.11 Objetivo**

El objetivo del examen es expresar una opinión profesional e independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico y administrativo de la “Construcción del Hospital de Referencia Chulumani”.

### **1.12 Objeto**

Efectuaremos nuestro examen conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental, el mismo comprenderá la revisión de la documentación financiera y administrativa generado en el proceso de contratación, pagos efectuados por la construcción y recepción del Hospital de Referencia Chulumani.

### **1.13 Alcance**

El proceso de contratación, pagos efectuados por la construcción y recepción del Hospital de Referencia Chulumani, en lo que se refiere a los Actos Financieros Administrativos.

### **1.14 Metodología Utilizada**

Con el propósito de verificar el proceso de contratación, pagos efectuados por la construcción y recepción del Hospital de Referencia Chulumani, se emplearán las siguientes técnicas de auditoría:

- ✓ Indagación, análisis de la documentación proporcionada por el FONADAL, procedimientos sustantivos en las planillas de Avance de Obra, así como, la aplicación de procedimientos señalados en los Programas de Trabajo, elaborados para este fin.

### **1.15 Normas, principios y disposiciones legales a ser aplicadas en el desarrollo de la auditoría**

Las normas y principios que se aplicaran son las siguientes:

- ✓ Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.
- ✓ Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, que aprueba el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.
- ✓ Resolución Suprema N° 222957 de 4 de marzo de 2005, que aprueba las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada.
- ✓ Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas con Decreto Supremo N° 29190 de fecha 11 de julio del 2007
- ✓ Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas y aprobadas por la Contraloría General de la República con Resolución N° CGR/026/2005 del 24 de febrero de 2005.
- ✓ Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobadas con Resolución No. CGR-1/070/2000 por la Contraloría General de la República.
- ✓ Guía Práctica de los Procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea.

- ✓ Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL)
- ✓ Contrato de Obra adicionales de emergencia de la “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL)
- ✓ Otras disposiciones legales vigentes.

De la revisión de la documentación que sustenta la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, verificamos que el costo total asciende a Bs4.435.862,27, de acuerdo a la siguiente estructura:

Detalle	FONADAL Bs	Municipio Bs	Total Bs
Construcción Hospital de Referencia Chulumani	2.997.296,40	750.038,00	3.747.334,40
Contrato modificatorio	317.591,40		317.591,40
Orden de Cambio N° 1	181.951,10		181.951,10
Orden de Cambio N° 2	188.985,37		188.985,37
<b>COSTO TOTAL DE LA CONSTRUCCION</b>	<b>3.685.824,25</b>	<b>750.038,00</b>	<b>4.435.862,27</b>

El contrato fue suscrito en fecha 29 de marzo de 2007, se tenía previsto un plazo de 210 días para la construcción, el mismo fue modificado y ampliado hasta un total de 487 días, de acuerdo al siguiente detalle:

Descripción	Bs	Fecha de suscripción	Fecha de inicio	Plazo de ejecución (en días)	Fecha prevista de conclusión
Contrato original	3.747.334,40	29/03/2007	01/05/2007	210	05/11/2007
Adenda al contrato		30/10/2007		127	01/04/2008
Contrato modificatorio	317.591,40	27/02/2008		150	29/08/2008
Orden de Cambio N° 1	181.951,10	10/05/2008			
Orden de Cambio N° 2	188.985,37	20/08/2008			
<b>COSTO TOTAL DE LA OBRA</b>	<b>4.435.862,27</b>			<b>487</b>	

Asimismo, la construcción del Hospital de Referencia Chulumani fue recepcionado de manera provisional en fecha 23 de agosto de 2008 – Acta de Recepción Provisional de Obra y la Recepción Definitiva fue realizada el 8 de noviembre de 2008 según Acta de Recepción Definitiva, suscrito entre el FONADAL y el Contratista. La entrega del Hospital de Referencia Chulumani a la Alcaldía Municipal de Chulumani fue realizada recién el 27 de febrero de 2009.

Por otra parte, hemos evidenciado que el Hospital de Referencia Chulumani está en funcionamiento en dicha localidad recién a partir de la gestión 2010.

Como resultado de la Auditoría Especial de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani (Punto 29 del Informe MDRyMA/UAI/INF/011/2008 de la Auditoría Especial de los Procesos de Contratación en el FONADAL, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2006 y 21 de septiembre de 2007), evidenciamos deficiencias de Control Interno que se identificaron y que a continuación detallamos:

### **7.1.1 HALLAZGOS DE AUDITORÍA.**

#### **1. EL CONTRATO MODIFICATORIO NO CUENTA CON INFORME TÉCNICO LEGAL FINANCIERO QUE LO SUSTENTE**

De la revisión a la documentación que respalda la “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, hemos evidenciado que el contrato inicial fue modificado, para lo cual se suscribió un contrato modificatorio en fecha 27 de febrero de 2008, por un importe de Bs317.591,40; al respecto, no hemos evidenciado lo siguiente:

- No existe Informe técnico - legal ni financiero que respalde dicha modificación; aspecto que no nos permite evidenciar si dichas modificaciones fueron de conocimiento y aprobadas por el Beneficiario (Honorable Alcaldía Municipal de Chulumani) y por el Organismo Financiado (Comisión Europea)
- No adjunta planilla de análisis de costos que respalden el monto a ser modificado.
- Asimismo, no hemos evidenciado si se efectuó cotizaciones para respaldar y sustentar los costos con los que fueron adjudicados a la empresa constructora.

Hemos evidenciado que el Contrato modificatorio no se encuentra refrendado por la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia.

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

#### **Artículo 35°.- (Modificaciones).**

**35.7** Queda establecido que de forma excepcional, por causas plenamente justificadas (técnica, legal y financiera), el SUPERVISOR, con la autorización expresa del CONTRATANTE, durante el período de ejecución de la obra, podrá efectuar modificaciones y/o ajustes necesarios al diseño de la obra (que modifiquen el plazo o el monto de la obra), a efectos que la misma cumpla con el fin previsto.

### 35.10 Mediante Contrato Modificatorio

Solo en caso extraordinario en que la obra deba ser complementada o por otras circunstancias de Fuerza Mayor o en Caso Fortuito que determinen una modificación significativa en el diseño de la obra y que signifique un decremento o incremento independiente a la emisión de Ordenes de Cambio, el SUPERVISOR podrá formular el documento de sustento técnico-financiero que establezca las causas y razones por las cuales debiera ser suscrito este documento.

El Informe-recomendación y antecedentes deberán ser cursados por el SUPERVISOR al FISCAL, quien luego de su análisis y con su recomendación enviará dicha documentación a la dependencia responsable del seguimiento de la obra en la Entidad, para el procesamiento de su análisis técnico legal y formulación del Contrato, antes de su suscripción.

Recibida la recomendación e informe la MAE, podrá instruir la conformación de una comisión técnica que analizará el informe y emitirá recomendación, considerando aspectos técnicos, financieros y de aprobación del Sistema Nacional de Inversión Pública. Aprobado el mismo la MAE instruirá el procesamiento de su emisión. El contrato modificatorio será firmado por la mista autoridad (o su reemplazante si fuese el caso) que firmó el contrato original.

La orden de cambio o el Contrato Modificatorio, deben ser emitidos y suscritos de forma previa a la ejecución de los trabajos por parte del CONTRATISTA, en ninguno de los casos constituye un documento regulador de procedimiento de ejecución de obra, excepto en casos de emergencia declarada para el lugar de emplazamiento de la obra.

La deficiencia anteriormente descrita se origino por la falta de un adecuado control y supervisión a la documentación que se genera para la elaboración y suscripción del contrato modificatorio por parte del ex responsable de la Unidad Jurídica del FONADAL; situación que origina que no se cuente con información suficiente y válida que respalden las modificaciones a los contratos suscritos.

**R.01** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro asegurarse que de se cumplimiento estricto a lo estipulado en los contratos suscritos de obras como el de contar con informes técnicos legales y financieros antes de la suscripción de los contratos modificatorios.

## 2. ORDENES DE CAMBIO NO SUSTENTADOS CON INFORMES TÉCNICOS QUE RESPALDEN LAS MODIFICACIONES

De la revisión a la documentación que respalda la “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, hemos evidenciado que el contrato inicial fue modificado, mediante dos Órdenes de Cambio; al respecto hemos evidenciado lo siguiente:

**a) Orden de Cambio N° 1**

Orden de Cambio N° 1 de fecha 10 de mayo de 2008, por un monto de Bs181.951,40, no hemos evidenciado lo siguiente:

- el Informe técnico que sustente dichas modificaciones e incremento en el costo, ítems modificados.
- Si bien, esta Orden de Cambio cuenta con un contrato modificatorio, el mismo no consigna la firma de la Honorable Alcaldía Municipal de Chulumani, como constancia de la aprobación de las modificaciones realizadas.
- La Planilla de Orden de Cambio N° 1 no se encuentra firmada por el FISCAL de la Obra, solo se encuentra firmada por el CONTRATISTA y por el Supervisor de la Obra.

**b) Orden de Cambio N° 2**

Por la Orden de Cambio N° 2 del 20 de agosto de 2008, por un importe de Bs188.985,37, no hemos evidenciado lo siguiente:

- El Informe técnico que sustente dichas modificaciones e incremento del costo modificado. Solamente se adjunta una Planilla de Orden de Cambio N° 2, la misma que no se encuentra firmada por el FISCAL de la Obra, solo se encuentra firmada por el CONTRATISTA y por el Supervisor de la Obra.
- Falta del contrato modificatorio suscrito entre partes, como constancia de la aprobación a dichas modificaciones.

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

**II. Condiciones Particulares.**

**Artículo 15°.- (Programa de Ejecución).** ...El SUPERVISOR de la obra, bajo ninguna circunstancia podrá autorizar autónomamente el incremento de volúmenes de ejecución, la ampliación del plazo o la modificación de la obra comprometida. En caso de ser necesario la implementación de tales hechos, **a)** el Supervisor de obra; **b)** El Responsable Técnico del Municipio Beneficiario; y **c)** el Representante de la Empresa, en forma conjunta deberán elevar un requerimiento a él CONTRATANTE a efectos de que este revise y emita su asentimiento, el mismo que se expresará mediante la suscripción de una adenda o contrato complementario. *Sin la existencia de este último documento las obras que haya podido ejecutar el*

CONTRATISTA, la ampliación del plazo o modificación de la obra no tendrá efecto vinculante con el CONTRATANTE.

**Artículo 35°.- (Modificaciones).**

**35.7** Queda establecido que de forma excepcional, por causas plenamente justificadas (técnica, legal y financiera), el SUPERVISOR, con la autorización expresa del CONTRATANTE, durante el período de ejecución de la obra, podrá efectuar modificaciones y/o ajustes necesarios al diseño de la obra (que modifiquen el plazo o el monto de la obra), a efectos que la misma cumpla con el fin previsto.

**b) Mediante Orden de Cambio**

La orden de cambio se aplicará cuando la modificación a ser introducida implique una modificación del precio del contrato o plazos del mismo, donde se pueden introducir modificación de volúmenes o cantidades de obra (no considerados en la licitación), sin dar lugar al incremento de los precios unitarios, ni crear nuevos ítems. Una orden de cambio no puede modificar las características sustanciales del diseño.

...El documento denominado Orden de Cambio que tendrá número correlativo y fecha del día de emisión, será elaborado con los sustentos técnicos y de financiamiento (disponibilidad de recursos), por el SUPERVISOR y será puesto a conocimiento y consideración del FISCAL, quien con su recomendación enviará a la dependencia responsable del seguimiento de la Obra en la Entidad, para el procesamiento de su emisión.

La Orden de Cambio será firmada por la misma autoridad (o su reemplazante si fuese el caso) que firmo el contrato original.

**35.10 Mediante Contrato Modificatorio.**

Solo en caso extraordinario en que la obra deba ser complementada o por otras circunstancias de Fuerza Mayor o en Caso Fortuito que determinen una modificación significativa en el diseño de la obra y que signifique un decremento o incremento independiente a la emisión de Ordenes de Cambio, el SUPERVISOR podrá formular el documento de sustento técnico-financiero que establezca las causas y razones por las cuales debiera ser suscrito este documento.

El Informe-recomendación y antecedentes deberán ser cursados por el SUPERVISOR al FISCAL, quien luego de su análisis y con su recomendación enviará dicha documentación a la dependencia responsable del seguimiento de la obra en la Entidad, para el procesamiento de su análisis técnico legal y formulación del Contrato, antes de su suscripción.

Recibida la recomendación e informe la MAE, podrá instruir la conformación de una comisión técnica que analizará el informe y emitirá recomendación,

considerando aspectos técnicos, financieros y de aprobación del Sistema Nacional de Inversión Pública. Aprobado el mismo la MAE instruirá el procesamiento de su emisión. El contrato modificatorio será firmado por la misma autoridad (o su reemplazante si fuese el caso) que firmó el contrato original.

La orden de cambio o el Contrato Modificatorio, deben ser emitidos y suscritos de forma previa a la ejecución de los trabajos por parte del CONTRATISTA, en ninguno de los casos constituye un documento regulador de procedimiento de ejecución de obra, excepto en casos de emergencia declarada para el lugar de emplazamiento de la obra.

La deficiencia anteriormente descrita se origina por la falta de un adecuado control y supervisión a la documentación que se genera para las modificaciones a los contratos de obra suscritos por parte de los ex responsables Técnicos de la Administración y Legal del FONADAL; situación que origina que no se cuente con información suficiente y válida que respalden las modificaciones mediante Órdenes de Cambio a los contratos suscritos.

- R.02** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro asegurarse que de sé cumplimiento estricto a lo estipulado en los contratos suscritos de obras como el de contar con informes técnicos, contratos modificatorios a través de Ordenes de Cambio de manera de contar con documentación suficiente y válida que respalde cualquier modificación realizada a la obra.

### **3. OBSERVACIONES AL TRABAJO DEL SUPERVISOR DE LA OBRA**

De la revisión de las planillas de avance de obra, libros de órdenes, hemos evidenciado que las planillas de avance de obras fueron firmadas como Supervisores las siguientes personas:

- Planillas de Avance Nros. 1, 2 y 3 fueron supervisadas por Ernesto Dávalos, planillas suscritas en fecha 14/05/2007, 20/06/2007 y 20/07/2007 respectivamente.
- Planilla de Avance N° 4 no consigna la firma del Supervisor, la misma fue firmada por Eduardo Bellido – Responsable de Obras Civiles de FONADAL, planilla suscrita en fecha 20/08/2007.
- Planilla de Avance Nros. 5, 6 y 7 fueron supervisadas por Guillermo Quiroga, planillas suscritas en fecha 01/11/2007, 13/12/2007 y 14/02/2008 respectivamente.
- Planilla de Avance Nro. 8, 9 y 10 fueron supervisadas por Freddy Quisbert, planillas suscritas en fecha 10/06/2008, 25/07/2008 y 22/10/2008 respectivamente.

Al efectuar la revisión, hemos evidenciado las siguientes deficiencias:

- a) La Administración del FONADAL no nos ha proporcionado, contratos de prestación de servicios e informes emitidos en relación a la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, por los Señores: Ernesto Dávalos, Eduardo Bellido y Guillermo Quiroga – Supervisores de Obra del FONADAL.
- b) Hemos evidenciado que el Sr. Guillermo Quiroga fue quien realizó el trabajo de diseño final del Proyecto Hospital de Referencia Chulumani; y por un periodo fue designado Supervisor de Obra, tal como señala en el Libro de Órdenes (página N° 38 del 19/09/2007), aspecto que denota que en una etapa el proyectista que realizó el Diseño Final del Proyecto, fue también quien supervisó el trabajo.
- c) No se nos proporcionó el registro y/o control que tenía el Supervisor respecto a la vigencia y validez de las garantías, tal como señala el contrato de la obra.
- d) De la revisión del Libro de Órdenes, hemos evidenciado la existencia de muros con rajaduras y en algunos casos debían demolerse; al respecto, en dicho libro no hemos evidenciado el registro que señale la realización de dichos trabajos, como exponemos a continuación:
  - Hoja N° 24 de fecha 21/12/2007, el FISCAL de Obra menciona que la obra presenta rajaduras; aspecto, que es corroborado por el Fiscal de la Obra, mediante nota enviada al FONADAL en fecha 28 de noviembre de 2008, doce días antes de proceder al pago final de la obra; de la revisión del libro de órdenes no hemos evidenciado que las observaciones hayan sido subsanadas.
  - Hoja N° 33 del 11/01/2008, el Supervisor señala: “los muros afectados por fisuras en emergencias, deberán ser demolidos, (ingreso –junta de dilatación) deberá tomar las previsiones del caso”.
  - Hoja N° 39 del 21/01/2008, el Supervisor señala: “En los aleros interiores de Servicios Generales han presentado grietas en el revoque, es posible de estuco pasmado, se instruye corregir quitando el estuco dañado y sustituir con un nuevo”.
  - Hoja N° 40 del 23/01/2008, el Supervisor señala: “...las fisuras en el sector ambulancias se han acentuado dejando grietas de más de 10 cms...”.
  - Hoja 48 del 19/02/2008, el Supervisor señala: “en muros donde se tenga fisuras de asentamiento deberá descascarar revoques hasta dejar el ladrillo, de acuerdo al estado se procederá a la demolición...”
  - Hoja 50 del 01/03/2008, el Supervisor señala: “Revisado los muros afectados por fisuras... deben demolerse”.

Por otra parte, de la inspección in situ realizada al Hospital de Chulumani, en fecha 10 de mayo de 2011, hemos evidenciado que los muros de algunos ambientes presentan rajaduras.

- e) Las modificaciones, tanto las obras adicionales, como las modificaciones en

Órdenes de Cambio fueron suscritas entre febrero y agosto de 2008, cuando se tenía una avance físico del 75% de la obra.

Detalle	Fecha de suscripción	FONADAL Bs
Contrato modificatorio	27/02/2008	317.591,40
Orden de Cambio N° 1	10/05/2008	181.951,10
Orden de Cambio N° 2	20/08/2008	188.985,37

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

## II. Condiciones Particulares

### Artículo 5°.- (Gestor del proyecto o Fiscal de Obra y el representante del gestor o Supervisor).

5.10 Supervisión Técnica: La SUPERVISION de la obra será realizada por un técnico especializado denominado en este Contrato el SUPERVISOR, con todas las facultades inherentes al buen desempeño de las funciones de supervisión e inspección técnica, teniendo entre ellas lo siguiente:

- d) Realizar mediciones conjuntas con el CONTRATISTA de la obra ejecutada y aprobar los Certificados o Planillas de Avance de Obra
- e) Llevar el control directo de la vigencia y validez de las garantías, a los efectos de requerir oportunamente al CONTRATISTA su ampliación (en monto y plazo), o para solicitar al CONTRATANTE a través del FISCAL, la ejecución de estas cuando corresponda.

5.11 Será responsabilidad directa de la SUPERVISION, el control de calidad y el cumplimiento de las especificaciones del contrato.

### Artículo 35°.- (Modificaciones).

35.7 Queda establecido que de forma excepcional, por causas plenamente **justificadas (técnica, legal y financiera)**, el SUPERVISOR, con la autorización expresa del CONTRATANTE, durante el período de ejecución de la obra, podrá efectuar modificaciones y/o ajustes necesarios al diseño de la obra (que modifiquen el plazo o el monto de la obra), a efectos que la misma cumpla con el fin previsto.

Los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobados por la Contraloría General de la República con Resolución CGR-1/070/2000, señalan :

**Numeral 2313 (Aseguramiento de la integridad).** “Toda actividad de control pierde efectividad en cuanto no cumpla el requisito de asegurar la integridad de los elementos que constituyen el objeto de control.

Esto implica que todo dato, información, a ser utilizado como objeto de una actividad de control deben provenir de fuentes en las que los procesos que los generan garanticen, razonablemente, la integridad de su procesamiento”.

Entre las herramientas que contribuyen a preservar la integridad en el aseguramiento de la integridad, podemos citar:

- Confrontación de datos de distintas fuentes

**Numeral 2318 (Procedimiento para ejecutar actividades de control).**

Las actividades control referidas incluyen, entre otras:

- Técnicas de datos de prueba y testeos orientados a cantidades, calidades, previos y costos.

La observación descrita se debe a que los ex funcionarios Responsables de la Supervisión, así como los responsables de la aprobación de los gastos no han efectuado un adecuado control a la documentación generada por la construcción de la obra, ocasionado la falta de documentación del trabajo realizado así como el respaldo de los incrementos en los costos de la obra.

**R.03** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro, se apliquen actividades de control al trabajo de supervisión de la obras en estricto cumplimiento a los contratos suscritos; asimismo, contar con el resguardo adecuado a la documentación, de tal manera de contar con información íntegra y fiable.

#### **4. FALTA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA RECEPCION DEFINITIVA DE LA CONSTRUCCION**

Para la recepción definitiva de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, hemos evidenciado las siguientes deficiencias:

- Un documento de designación de la Comisión de Recepción, para la inspección y evaluación de la Obra; aspecto por el cual no hemos tomado conocimiento si hubo dicha designación y quienes conformaron dicha Comisión.
- De la verificación del Acta de Recepción Definitiva suscrita en 8 de noviembre de 2008, no se ha evidenciado que en la recepción haya participado el Representante del Municipio de Chulumani, ni representantes de las comunidades Beneficiarias del Proyecto ni el Fiscal de la Obra como constancia

de la aprobación y recepción a conformidad de la Obra, la Acta se encuentra suscrita por: Ing. Hector Vallejo – Responsable del Componente de Desarrollo Social y el Arq. Freddy Quisbert M.- Supervisor de Obra.

- Asimismo, no hemos evidenciado Acta u otro documento que sustente la Entrega del Hospital de Referencia Chulumani a los beneficiarios finales Alcaldía de Chulumani y la participación de los Representantes de las Comunidades, se ha verificado un Acta de Entrega del 27 de febrero de 2009, en el que señala que se realiza la transferencia de la Obra “Hospital de Referencia Chulumani”, Acta firmada solamente por: Firmado por: Ing. Hector Vallejos Sanguenza, Dámaso Torrez – Alcalde Municipal de Chulumani y Ernesto Ticona – Presidente Concejo.
- El Libro de Órdenes concluye en la Hoja N° 93 del 23/08/2008 fecha en la que se realizó la Recepción Provisional de la Obra, y no se considero efectuar registros hasta la Recepción Definitiva, tal como establecía el Contrato de Obra.

Por otra parte, de la revisión del Acta de Recepción Provisional que fue suscrita el 23 de agosto de 2008, en la misma se incluyeron varias observaciones a la Obra, no hemos evidenciado documentos que respalden si la Constructora regularizo o no las observaciones realizadas. Solamente se adjunta la nota CITE CBB/FN/071/2008 de fecha 30 de septiembre de 2008, la Constructora TIERRA solicita fecha para la recepción definitiva, mencionando además que habiendo subsanado las observaciones, sin detallar ítem por ítem que fue regularizado.

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

## II. Condiciones Particulares

### Artículo 59°.- (Recepción Definitiva).

**59.4** Se realiza una vez que se cumplan las siguientes condiciones:

- El CONTRATISTA ha resuelto las observaciones que hubiesen presentado en la recepción provisional, siendo el plazo máximo de noventa (90) días calendario.
- Cinco días hábiles antes de que concluya el plazo previsto para la recepción definitiva, subsiguiente a la entrega provisional, el CONTRATISTA mediante carta expresa o en el Libro de Ordenes, solicitará al SUPERVISOR el señalamiento de día y hora para la Recepción Definitiva de la obra, haciendo conocer que han sido corregidas las fallas y subsanadas las deficiencias y observaciones señaladas en el Acta de Recepción Provisional.

El SUPERVISOR señalará la fecha y hora para el verificativo de este acto y pondrá en conocimiento del CONTRATANTE.

La Comisión de Recepción, realizará un recorrido e inspección técnica total de la Obra y, si no surgen observaciones, procederá a la redacción y suscripción del Acta de Recepción Definitiva.

Ningún otro documento que no sea el Acta de Recepción Definitiva de la Obra podrá considerarse como una admisión de que el contrato, o alguna parte del mismo, ha sido debidamente ejecutado, por tanto, no se podrá considerar que el contrato ha sido completamente ejecutado, mientras no sea suscrita el acta de recepción definitiva de la Obra, en la que conste que la Obra ha sido concluida a entera satisfacción del CONTRATANTE, y entregada a esta institución. Este proceso, desde la presentación de la solicitud por parte del CONTRATISTA hasta el día de realización del acto, no debe exceder el plazo de diez (10) días hábiles.

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas con Decreto Supremo N° 29190 de fecha 11 de julio del 2007, señalan:

## **Título II – Subsistema de Contratación de Obras, Bienes y Servicios Generales y Servicios de Consultoría**

**Artículo 16.- (Comisión de Recepción).** La comisión de recepción será designada por la MAE. Tendrá la responsabilidad de efectuar la recepción del bien, obra o servicio y dar su conformidad, verificando el cumplimiento de los términos y condiciones del contrato. Este hecho no exime las responsabilidades del proveedor ni del supervisor, cuando corresponda, respecto de la entrega de la obra, bien o servicio. La comisión estará conformada por personal de planta de la entidad.

Los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, emitidas y aprobadas por la Contraloría General de la República con Resolución CGR-1/070/200 del 21/09/00, señalan:

Numeral 2318. Procedimientos para ejecutar actividades de control, “...Las actividades de control referidas incluyen, entre otras:

- Inspección de documentación
- Validación de exactitud y oportunidad del registro de transacciones y hechos.”

Lo anteriormente señalado se debe a la inobservancia a disposiciones vigentes para la recepción de las obras, por parte del ex responsable de Proyectos, de la ex Administración y del ex Presidente Ejecutivo del FONADAL, aspecto que origina susceptibilidad en la Recepción del Obra a conformidad de las partes.

**R.04** Se recomienda a la Señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo FONADAL considerar que en el futuro, el designar a una Comisión de Recepción, en cumplimiento al contrato y disposiciones vigentes al respecto.

Asimismo, las Actas de Recepción, además de estar firmados por el Contratista y el Supervisor de la Obra deben ser suscritas por los Representantes de los Beneficiarios de los Proyectos y por el Director del FONADAL como constancia de la recepción y entrega a conformidad de las partes.

**5. PAGO FINAL REALIZADO A LA CONSTRUCTORA TIERRA, SIN CONSIDERAR LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR EL FISCAL DE LA OBRA**

De la revisión del pago final realizado a la Constructora TIERRA, hemos evidenciado las siguientes observaciones:

- a) En fecha 9 de diciembre de 2008, se realizó el pago de la planilla final a la Constructora Tierra por la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, pago efectuado sin considerar las observaciones realizadas a la obra por el Fiscal de Obra del Municipio de Chulumani, mediante Nota del 28 de noviembre de 2008, doce días antes del pago realizado, en la que menciona que la obra presenta algunas fisuras las cuales deberían ser consideradas por funcionarios del FONADAL, pago realizado a través del Comprobante Contable N° 586 del 9/12/2008, de acuerdo a lo siguiente:

N°	Fecha	Detalle	Bs
586	09/12/2008	Pago a la Constructora TIERRA, por Construcción Hospital Chulumani Planilla N° 10, de acuerdo a solicitud, informe de aprobación, contrato	423.202,23

Asimismo, la Planilla de Avance de Obra N° 10 no consigna la firma del FISCAL de Obra como constancia de aprobación a la misma, planilla que solamente fue firmada por el Contratista y el Supervisor de la Obra.

Si bien, en el Informe de Aprobación de Obra para el pago de final de la Planilla de Avance N° 10, menciona que la Obra se encuentra concluida, con las observaciones realizadas en la entrega provisional corregidas y a satisfacción del supervisor designado.

Al respecto, no hemos evidenciado el Informe y/u otra documentación que respalde que el Supervisor haya verificado que el CONTRATISTA dio cumplimiento y subsano las observaciones realizadas a la Obra durante la Recepción provisional, para que la Obra se haya entregado dentro del plazo de ejecución.

- b) Para dicho pago, se solicito y emitió el Informe Legal FONADAL/A.L./040/2008 del 3/12/2008, en sus conclusiones se señala: “En cumplimiento al Contrato de Obra entre el FONADAL y el Contratista, se

proceda a su pago final, recayendo la negligencia sobre el Fiscal de la Obra, por presentar notas a destiempo y desatinadas”; al respecto, se solicito opinión legal sin considerar que no era función de este ex funcionario asumir el pago final a la Empresa Contratista.

Asimismo, hemos observado que para la recepción no se tomo en cuenta que la Obra debería ser recepcionada en cumplimiento a lo estipulado en las especificaciones técnicas.

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

## **II. Condiciones Particulares**

### **Artículo 43°.- (Disposiciones Generales - Pagos).**

**Forma de pago:** El pago será paralelo al progreso de la obra, a este fin mensualmente y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a cada mes vencido, el CONTRATISTA presentará al SUPERVISOR, para su revisión en versión definitiva, **una planilla o certificado de pago debidamente firmado, con fecha y firmado por el Superintendente de obra**, documento que consignará todos los trabajos ejecutados a los precios unitarios establecidos, de acuerdo a la medición efectuada en forma conjunta por el SUPERVISOR y el CONTRATISTA.

...El **SUPERVISOR**, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, después de recibir en versión definitiva el **certificado o planilla de pago indicará por escrito su aprobación** o devolverá el certificado para que se enmienden los motivos del rechazo, debiendo el CONTRATISTA, en este último caso, realizar las correcciones necesarias y volver a presentar el certificado, con la nueva fecha.

El Certificado aprobado por el SUPERVISOR, con la fecha de aprobación, será remitido al **FISCAL DE OBRA**, quien luego de tomar conocimiento del mismo, dentro del término de tres (3) días hábiles subsiguientes a su recepción o lo devolverá al SUPERVISOR si requiere aclaraciones, o lo enviará la dependencia pertinente del CONTRATANTE para el pago, **con la firma y fechas respectivas**. En dicha dependencia se expedirá la orden de pago dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles computables desde su recepción.

Lo anteriormente señalado se debe a la inobservancia a disposiciones legales vigentes, por parte del ex responsable de Proyectos, de la ex Administración y del ex Presidente Ejecutivo del FONADAL, aspecto que origina susceptibilidad en si la Obra fue realizada en cumplimiento a lo establecido en el contrato y si se verifico antes de proceder a realizar el pago final.

**R.05** Se recomienda a la Señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo FONADAL considerar que en el futuro, en obras de similar naturaleza antes de

realizar el pago correspondiente verificar el cumplimiento de lo establecido en el contrato suscrito.

## 6. CONTRATOS DE OBRA PROTOCOLIZADO CON RETRASO

De la revisión efectuada del Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito en fecha el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), fue protocolizado recién en fecha 31 de marzo de 2011, existiendo un retraso de más de 3 años en protocolización, tal como demostramos a continuación:

Descripción	Costo de la obra Bs	Fecha de suscripción	Comprobante de pago		Retraso en la protocolización
			Nº	Fecha	
Contrato original	3.747.334,40	29/03/2007			
Pago del anticipo			169	31/03/2007	4 años
Pago de la Planilla de Avance N° 1			396	31/05/2007	3 años y 10 meses

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señalan:

### II. Condiciones Particulares

**Artículo 70°.- (Protocolización del contrato).** El presente contrato, deberá ser protocolizado por el CONTRATANTE ante la Notaría de Gobierno donde se celebró el contrato o donde se lo ejecutará, por lo que forma parte del monto del contrato, el importe que por concepto de protocolización del mismo debe ser pagado por el CONTRATISTA, y que no será desembolsado al CONTRATISTA y será descontado por el CONTRATANTE en el primer mes de ejecución de la obra, para la realización del trámite contendrá los siguientes documentos:

- a. Minuta del contrato (original)
- b. Documento legal de representante del CONTRATANTE
- c. Documento legal del CONTRATISTA
- d. Garantías (fotocopia simple)

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas con Decreto Supremo N° 29190 del 11 de julio de 2007, señala:

### Sección III - Contratos

**Artículo 35.- (Suscripción y Protocolización del Contrato).**- En el segundo párrafo señala: El contrato que por su naturaleza o mandato expreso de Ley requiera ser otorgado en escritura pública y aquel cuyo monto sea igual o superior a Bs800.000.- (Ochocientos mil 00/100 bolivianos), deberá ser protocolizado por la

entidad pública contratante ante la Notaría de Gobierno donde se celebró el contrato, siendo el costo del trámite responsabilidad del contratista. Para el efecto se deberá entregar toda la documentación a la Notaría de Gobierno en un plazo no mayor a diez (10) hábiles después de la suscripción del contrato.

Lo anteriormente señalado se debe a la inobservancia a disposiciones legales vigentes, por parte del ex Asesor Legal y del ex Presidente Ejecutivo del FONADAL, situación que conlleva a que la entidad de manera oportuna no cuente con un instrumento legal suficiente que pueda ser aplicado en caso de contingencias de incumplimiento que podrían surgir por parte de la empresa contratada.

**R.06** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro asegurarse que los contratos de obras deben ser protocolizados en el plazo previsto, en cumplimiento a la normativa vigente.

## **7. CONTRATO MODIFICATORIO NO PROTOCOLIZADO POR EL FONADAL**

Hemos observado que en fecha 27 de febrero de 2008, entre el FONADAL y la Constructora TIERRA, se suscribió el Contrato Modificadorio por Obras adicionales de emergencia en la “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, por un importe de Bs317.591,40, contrato que no fue protocolizado, tal como establece el contrato.

Al respecto, el Contrato de Obra adicionales de emergencia de la “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 27 de febrero de 2008 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

### **II. Condiciones Particulares**

**Artículo 37º.- (Protocolización del contrato).** El presente contrato, deberá ser protocolizado por el CONTRATANTE ante la Notaría de Gobierno donde se celebró el contrato o donde se lo ejecutará, por lo que forma parte del monto del contrato, el importe que por concepto de protocolización del mismo debe ser pagado por el CONTRATISTA, y que no será desembolsado al CONTRATISTA y será descontado por el CONTRATANTE en el primer mes de ejecución de la obra, para la realización del trámite contendrá los siguientes documentos:

- e. Minuta del contrato (original)
- f. Documento legal de representante del CONTRATANTE
- g. Documento legal del CONTRATISTA
- h. Garantías (fotocopia simple)

Lo señalado anteriormente se debe a la inobservancia a disposiciones legales vigentes, por parte del ex Asesor Legal y del ex Presidente Ejecutivo del FONADAL, situación que conlleva a que la entidad carezca de instrumento legal suficiente que pueda ser aplicado en caso de contingencias de incumplimiento que podrían surgir por parte de la empresa contratada.

**R.07** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro asegurarse que los contratos de obras deben ser protocolizados en cumplimiento a la normativa vigente.

## **8. FALTA DE CERTIFICADO DE TERMINACIÓN DE OBRA**

De la revisión de los documentos que sustentan la recepción de la obra de la Construcción del Hospital de Referencia Chulumani, no hemos evidenciado el Certificado de Terminación de obra, documento que debería ser emitido a la finalización de la obra una vez que sea realizado la recepción definitiva, en cumplimiento a lo establecido en el contrato de obra.

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

### **II. Condiciones Particulares**

**Artículo 49°.- (Planilla de liquidación final).** En el tercer párrafo señala:

...El cierre del contrato deberá ser acreditados con un **CERTIFICADO DE TERMINACIÓN DE OBRA**, otorgado por la autoridad competente del CONTRATANTE, luego de la recepción definitiva y de concluido el trámite precedentemente especificado.

Lo anteriormente señalado se debe a la inobservancia a disposiciones legales vigentes, por parte del ex Director de Proyectos y del ex Presidente Ejecutivo del FONADAL, situación origina incumplimiento a lo establecido en el contrato de obra, y ocasiona susceptibilidad en la conformidad de la recepción de la obra.

**R.08** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro, en obras de similar naturaleza se de estricto cumplimiento a lo establecido en los contratos de obras, en particular a la emisión del Certificado de Terminación de Obras a la conclusión de la misma.

## **9. PLANILLAS DE AVANCES NO CONSIGNAN TODAS LAS FIRMAS DE LOS RESPONSABLES**

De la revisión de los comprobantes de pago, a través de los cuales se cancelaron las Planillas de Avance de Obras, hemos evidenciado la falta de firmas en dichos documentos, así como la aclaración y/o pie de firma del Contratista, Supervisor y Fiscal de la Obra, como constancia de la revisión y aprobación realizada a dichas planillas, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) Planillas de Avance de Obra que no consigna la aclaración y/o pie de firma del Contratista – Representante de la Constructora TIERRA, los casos detectados mencionamos a continuación:

Cpbte. de pago		Planilla de Avance de Obra		Observaciones
Nº	Fecha	Nº	Fecha	
396	31/05/2007	1	14/05/2007	La firma del Contratista no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
521	0908/2007	2	20/06/2007	La firma del Contratista no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
522	09/08/2007	3	20/07/2007	La firma del Contratista no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
772	25/10/2007	4	20/08/2007	La firma del Contratista no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
916	28/12/2007	6	13/12/2007	La firma del Contratista no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma

- b) Planillas de Avance de Obra que no consigna la aclaración y/o pie de firma del Supervisor de Obra, los casos detectados mencionamos a continuación:

Cpbte. de pago		Planilla de avance de obra		Observaciones
Nº	Fecha	Nº	Fecha	
396	31/05/2007	1	14/05/2007	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
521	0908/2007	2	20/06/2007	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
522	09/08/2007	3	20/07/2007	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
772	25/10/2007	4	20/08/2007	Sin firma del Supervisor
842	29/11/2007	5	01/11/2007	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
916	28/12/2007	6	13/12/2007	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma

Cpbte. de pago		Planilla de avance de obra		Observaciones
Nº	Fecha	Nº	Fecha	
117	27/05/2008	7	14/02/2008	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
186	03/07/2008	8	10/06/2008	La firma del Supervisor de Obra no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma

- c) Planillas de Avance de Obras no consignan la firma del Fiscal de obra, y en algunos casos no cuentan con la aclaración y/o pie de firma del responsable de la firma como Fiscal de Obra:

Cpbte. de pago		Planilla de avance de obra		Observaciones
Nº	Fecha	Nº	Fecha	
842	29/11/2007	5	01/11/2007	La firma del Fiscal no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
916	28/12/2007	6	13/12/2007	La firma del Fiscal no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
186	03/07/2008	8	10/06/2008	Planilla sin firma del Fiscal de Obra
287	19/08/2008	9	25/07/2008	La firma del Fiscal no consigna la aclaración y/o pie de firma del que firma
586	09/12/2008	10	22/10/2008	Planilla sin firma del Fiscal de Obra

Al respecto, el Contrato de Obra “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

## **II. Condiciones Particulares**

### **Artículo 5º.- (Gestor del proyecto o Fiscal de Obra y el representante del gestor o Supervisor).**

5.10 Supervisión Técnica: La SUPERVISION de la obra será realizada por un técnico especializado denominado en este Contrato el SUPERVISOR, con todas las facultades inherentes al buen desempeño de las funciones de supervisión e inspección técnica, teniendo entre ellas lo siguiente:

- d) Realizar mediciones conjuntas con el CONTRATISTA de la obra ejecutada y aprobar los Certificados o Planillas de Avance de Obra

Lo señalado anteriormente contraviene las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, aprobada con Resolución Suprema N° 222957 del 4 de marzo de 2005, que señala:

**Artículo 24.- (Archivo de Comprobantes Contables y de Documentos de Respaldo).**

Los comprobantes y registros contables son producto del Sistema de Contabilidad Integrada, las transacciones registradas en los comprobantes contables, deben estar suficientemente respaldadas por contratos, facturas, planillas, autorizaciones escritas y otros en originales o copias legalizadas.

Los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobados por la Contraloría General de la República con Resolución CGR-1/070/2000, señalan :

**Numeral 2313 (Aseguramiento de la integridad).** “Toda actividad de control pierde efectividad en cuanto no cumpla el requisito de asegurar la integridad de los elementos que constituyen el objeto de control.

Esto implica que todo dato, información, a ser utilizado como objeto de una actividad de control deben provenir de fuentes en las que los procesos que los generan garanticen, razonablemente, la integridad de su procesamiento”.

Entre las herramientas que contribuyen a preservar la integridad en el aseguramiento de la integridad, podemos citar:

- Confrontación de datos de distintas fuentes

**Numeral 2318 (Procedimiento para ejecutar actividades de control).** Los procedimientos para ejecutar actividades de control responden a un orden de prelación que contempla controles previos, sucesivos niveles de supervisión hasta llegar a la dirección superior...

Las actividades control referidas incluyen, entre otras:

- Técnicas de datos de prueba y testeos orientados a cantidades, calidades, previos y costos.

Lo anteriormente señalado se debe a la inobservancia a disposiciones legales vigentes, por parte de los responsables de la Supervisión, y del Fiscal de la Obra, así como de los funcionarios responsables del procesamiento del pago a la empresa constructora; situación que origina susceptibilidad en los controles realizados a la

obra así como a la aprobación de dichas planillas antes de realizar el pago correspondiente.

**R.09** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro, se fortalezcan los mecanismos de control que permitan perfeccionar los documentos que respaldan la supervisión y control de las obras ejecutadas por el FONADAL.

## **10. REGISTRO INADECUADO DE LA FECHA DE INICIO DE LA CONSTRUCCION, EN LAS PLANILLAS DE AVANCES DE OBRA**

De nuestra revisión, hemos observado diferencia en el registro de la fecha de inicio de la obra, entre la que expone en el Libro de Órdenes con respecto a las señaladas en las Planillas de Avance de Obras, tal como demostramos

- En fecha 9 de abril de 2007, en el Libro de Órdenes se emite la Orden de Proceder, como constancia de su participación y conocimiento, el libro que está firmada por el Arq. Ernesto Dávalos – Supervisor de la Obra y el Ing. Oscar Calizaya – Residente de Obra
- En las Planillas de Avance de Obra, así como en los formularios de Informe Aprobación del Obra elaboradas antes de proceder el pago, señala como fecha de inicio de la obra el 1 de mayo de 2007,

Asimismo, en el libro de órdenes se mencionada algunos retrasos en el inicio de la obra, por trabajos que se encontraba realizando el Gobierno Municipal de Chulumani y se considere estos días para el plazo final.

Sin embargo, no hemos evidenciado algún documento que sustente la variación de los días expuestos en ambos documentos, que sustentan la Construcción de la Obra. De lo señalado, hemos observado la existiendo una diferencia de 22 días entre ambos documentos.

Al respecto, el Contrato de Obra adicionales de emergencia de la “Construcción Hospital de Referencia Chulumani”, suscrito el 29 de marzo de 2007 entre la Empresa unipersonal TIERRA y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL), refrendado por la Comisión Europea en Bolivia, señala:

### **II. Condiciones Particulares**

**Artículo 31°.- (Orden de inicio de la ejecución de la obra).** Emitida la Orden de Proceder por el CONTRANTANTE a través del SUPERVISOR, que constará en el Libro de Órdenes, comenzará a correr el plazo de ejecución de la obra.

**Artículo 32°.- (Plazo de ejecución).** El CONTRATISTA ejecutará y entregará la obra satisfactoriamente concluida, en estricto acuerdo con los ítems de la propuesta adjudicada, ...el cronograma de trabajos en el plazo de 210 días calendario, que

serán computados a partir de la fecha en que el SUPERVISOR expida la Orden de Proceder, por orden del CONTRATANTE.

El plazo para la movilización del CONTRATISTA, realizando los trabajos de instalación de faenas, facilidades para la Supervisión y propias, que será de cinco 5 días calendario, forma parte del plazo total de la ejecución de la obra, por lo que también se computa a partir de la emisión de la Orden de Proceder.

Lo anteriormente señalado denota falta de control en la fecha de inicio de la obra por parte de los responsables de efectuar seguimiento a la Construcción, así como de los funcionarios responsables del procesamiento del pago; aspecto que origina incertidumbre respecto al plazo correcto en la entrega de la obra.

- R.10** Se recomienda a la señora Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, instruir al Director General Ejecutivo del FONADAL, que en el futuro, en obras de similar naturaleza se verifiquen la fecha de inicio de la obra dando estricto cumplimiento a lo establecido en los contratos de obras.

MWTE/DPT/YOL/emrf.  
c.c.: Archivo Unidad de Auditoría Interna  
Contraloría General del Estado

## **7.2 INFORME DE RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

No se cuenta con un informe de responsabilidad por la función pública, ya que el proceso para una determinación de responsabilidad, se encuentra vigente aún a través de un peritaje solicitado por la Unidad de Auditoría Interna, debido a las limitaciones profesionales y la complejidad que el caso amerita.

Es por esta razón que el trabajo contiene como resultado de la auditoría realizada, un informe de auditoría interna que refleja los hallazgos encontrados en todo el proceso de trabajo.

Los hallazgos anteriormente mencionados pueden sustentar una determinación de indicios de responsabilidad por la función pública, aspecto que esta siendo evaluado por la unidad de auditoria interna y la unidad de asuntos jurídicos del la entidad.

## **CAPÍTULO VIII**

### **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

#### **8.1 CONCLUSIÓN.**

Del trabajo realizado obtuvimos las siguientes conclusiones:

1. El aprendizaje del proceso de realización de una auditoría especial.
2. La elaboración de programas de auditoría y papeles de trabajo que sustenten el trabajo realizado.
3. La aplicación de leyes, normas y otras disposiciones legales vigentes, relacionadas a la elaboración de una auditoría especial.

#### **8.2 RECOMENDACIONES.**

Se recomienda, para este tipo de auditorías, la aplicación de leyes, normas y demás disposiciones legales vigentes, para un eficiente desempeño en la elaboración de posteriores trabajos.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ÁVILA BARAY, H.L. 2006. Introducción a la Metodología de la Investigación.
- BAVARESCO DE PRIETO, Aura. 1979. Las Técnicas de la Investigación.
- Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.
- HAMMERSLEY, Martyn y ATKINSON, Paul. Métodos de Investigación.
- HERNÁNDEZ SAMPIERE, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BATISTA LUCIO, Pilar. 2003. Metodología de la Investigación.
- Ley "SAFCO" 1178.
- MEJIA IBAÑEZ, Raul L. 1999. Metodología de la Investigación.
- MONTES CAMACHO, Niver. 2002. Metodología de Investigación para Auditores.
- MÜNICH LOURDES, Ángeles Ernesto. 2000. Métodos y Técnicas de Investigación.
- Normas de Auditoría Gubernamental.
- Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la CGR D.S., N° 23215, Cap. II, Art. 11.
- Res. CGR-1/11972002, Normas de Auditoría Gubernamental.
- TORREZ Q. CARLOS F. Técnicas de Investigación.
- VELA QUIROGA, Gabriel. 2008. La Auditoría Operativa y la Administración o Gestión de Riesgos E.R.M. Edit. "El Clon".
- WHITTINGTON, Pany. 2005. Principios de Auditoría. Decimocuarta edición. Edit. McGraw-Hill.