

UNIVERSIDAD MAJOR DE SAN ANDRES

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



ACREDITADA POR RESOLUCIÓN
CEUB No. 1126/02

TESIS DE GRADO

**“LA INEFICACIA E INEFICIENCIA JURÍDICA DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DESPUES DE OPERARSE
LA PRESCRIPCIÓN EN EL MARCO DEL DECRETO SUPREMO No.
23318-A, MODIFICADO POR EL DECRETO SUPREMO No. 26237 Y
LA LEY 1178”**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

POSTULANTE: SALOMON ALAVI VALERO

TUTOR: Dr. RAFAEL TORREZ VALDIVIA

**LA PAZ – BOLIVIA
2010**

Dedicatoria

A mis hijos Milenea Omar y Oscar que hoy se encuentran culminando su carrera profesional en la UMSA para que con la misma dedicación y esfuerzo sigan el camino trazado y superen con capacidad e inteligencia las dificultades que la vida estudiantil presenta.

Agradecimiento

A la Universidad Mayor de San Andrés, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Carrera de Derecho por la preparación científica recibida de parte de los docentes que han permitido mi formación como jurista.

Al Dr. Arturo Vargas Flores, quién me iluminó con las primeras letras del sílabo del Derecho, al iniciar la carrera y al finalizar me indujo lumbreira en el camino para llegar a la meta desde la Dirección del Instituto de Investigaciones y Seminarios con la pedagógica guía en la elaboración de la Tesis y los valiosos cursos taller llevados a cabo, y a todos mis docentes de la carrera por haberme transmitido sus sabias enseñanzas y que con su esfuerzo contribuyeron a mi formación profesional.

A mi tutor Dr. Rafael Torrez Valdivia, por dedicarme parte de su tiempo, sin cuyo concurso no hubiera sido posible la culminación de la presente investigación.

Un especial agradecimiento y reconocimiento a mi familia, que han contribuido con la comprensión, tolerancia y sacrificio desplegado, para que concluya con éxito mi carrera.

RESUMEN O ABSTRACT

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante D.S. D.S. N° 23318-A, y modificado por D.S. N° 26237, en sus artículos 15, 16, 18 y, 20 presentan disposiciones desactualizados para regular un proceso administrativo de oficio al interior de la entidad, que ocasionan al Estado costos económicos innecesarios. En la práctica, tal es el caso: para el inicio de un proceso administrativo interno, la solicitud previa de informe de auditoría de parte de la Unidad Legal de la entidad, que amparados en el D.S. N° 23318-A artículo 20 (prueba pre constituida), la máxima autoridad ejecutiva o el sumariante no se hallan dispuestos ha iniciar de inmediato un proceso interno de oficio, a través de una autoridad competente legal, ante cualquier denuncia de irregularidad que se produce al interior de la entidad, siempre esperan un informe previo de Auditoría Interna, que implica el ejercicio de control previo, que de acuerdo al artículo 14 de Ley N° 117 , para auditoría interna este acto está prohibido. Este hecho se agrava cuando se trata de un ex funcionario o ya se tiene una Responsabilidad prescrita.

Considerando las fases que se deben cumplir en un trabajo de auditoría según las Normas de Auditoría Gubernamental, una auditoría toma su tiempo y demanda recursos hasta obtener el dictamen de Responsabilidad Administrativa del Contralor General del Estado, con el que la entidad podrá iniciar el proceso interno en el plazo fijado por la Ley N° 1178 (art. 17 D.S. N° 23318-A). Cuando la responsabilidad hubiera prescrito (dos años), los resultados de la auditoría sólo quedarán en registro de responsabilidades. (Art. 15D.S. N° 23318-A, modificado parcialmente por D.S. N° 26237),hecho que implica costos al Estado y repercute en el presupuesto institucional, que lo denominamos en este trabajo la "Ineficacia e ineficiencia Jurídica...".

La presente investigación tiene como finalidad, bajo los principios de EFICACIA, ECONOMÍA, EFICIENCIA, encontrar procedimientos alternativos abreviados más eficaces y eficientes para la problemática en cuestión y por consiguiente se plantea un anteproyecto de Decreto Supremo sobre "El procedimiento administrativo jurídico legal en la determinación de Responsabilidad Administrativa y en caso de operarse la prescripción", para sancionar al servidor público o ex servidor, para su consideración en las instancias pertinentes

SIGLAS Y ABREVIATURAS

C.G.R.	Contraloría General de la República
C.G.E.	Contraloría General del Estado
M.A.E.	Máxima Autoridad Ejecutiva
D.S.	Decreto Supremo
LOPE	Ley de Organización del Poder Ejecutivo
NAG	Normas de Auditoría Gubernamental
POA	Plan Operativo Anual
R.A.	Responsabilidad Administrativa.
R.C.	Responsabilidad Civil
R.E.	Responsabilidad Ejecutiva
R.P.	Responsabilidad Penal
SIRESE	Superintendencia de Regulación Sectorial
SIREFI	Superintendencia de Regulación Financiera

INDICE

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Resumen Abstrac.....	iv
Siglas y Abreviaturas.....	v
Índice General.....	vi

Pág.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIACIÓN DEL TEMA DE TESIS	1
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	1
3. PROBLEMATIZACIÓN	2
4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE TESIS	4
4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA	4
4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL	4
4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	5
5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS	5
6. OBJETIVOS DEL TEMA TE TESIS	9
6.1. OBJETIVO GENERAL	9
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
7. MARCOS DE REFERENCIA	10
7.1. MARCO HISTÓRICO	10
7.2. MARCO TEÓRICO	12
7.3. MARCO CONCEPTUAL	15
7.3.1. Eficacia jurídica	15
7.3.2. Eficiencia	15
7.3.3. Ineficacia jurídica	16
7.3.4. Prescripción	16
7.3.5. Responsabilidad Administrativa	16

7.3.6. Servidor Público	17
7.4. MARCO JURÍDICO	18
7.4.1. Constitución Política del Estado Plurinacional	18
7.4.2. Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamental)	19
7.4.3. Ley N° 2027 (Estatuto del Funcionario Público)	19
7.4.4. Decreto Supremo N° 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública)	19
7.4.5. Decreto Supremo N° 23215 (Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República)	20
8. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS DEL TEMA DE TESIS	21
8.1. VARIABLE INDEPENDIENTE	21
8.2. VARIABLE DEPENDIENTE	21
8.3. UNIDADES DE ANÁLISIS	22
8.4. NEXO LÓGICO	22
9. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	23
9.1. MÉTODOS	23
9.1.1. Analítico Sintético	23
9.1.2. Método Exegético	23
9.1.3. Método Teleológico	23
9.1.4. Método Normativo	24
9.2. TÉCNICAS	24
9.2.1. Técnica Documental	24
9.2.2. Técnica de la Investigación de Campo	24
INTRODUCCIÓN	26
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y TEÓRICO DOCTRINALES	
RESPECTO AL CONTROL FISCAL	
1. ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN BOLIVIA	34

1.1. PRIMERA ÉPOCA (1920-1990)	34
1.2. SEGUNDA ÉPOCA (1990 – Adelante)	35
1.3. ANTECEDENTES TEÓRICOS, DOCTRINALES Y CONCEPTUALES	37
1.3.1. Responsabilidad por la Función Pública	37
1.3.2. Principios Generales de la Actividad Administrativas	39
1.3.3. Servidor Público	41
1.3.4. Eficacia Administrativa	42
1.3.5. Ineficacia Jurídica	44
1.3.6. Eficiencia Administrativa	44
1.3.7. Economía	45
1.3.8. Sumariante	46

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO RESPECTO AL CONTROL FISCAL Y RESPONSABILIDAD JURÍDICO-ADMINISTRATIVO Y SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE CONTROL GUBERNAMENTAL

2.1. LEGISLACIÓN NACIONAL.....	47
2.1.1. Constitución Política del Estado Plurinacional	47
2.1.2. Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamental)	49
2.1.3. Decreto Supremo N° 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad Por la Función Pública)	50
2.1.4. Ley N° 2027 (Ley del Estatuto del Funcionario Público)	51
2.1.5. Ley N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo)	52
2.1.6. Normas de Control Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado.....	53
2.2. LEGISLACIÓN COMPARADA	56
2.2.1. Chile	56
2.2.2. Colombia	56
2.2.3. Ecuador	57

2.2.4. México	58
2.2.5. Paraguay	59
2.2.6. Venezuela	59
2.3. LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL	
GUBERNAMENTALES.....	59
2.3.1. Sistema de Programación de Operaciones	60
2.3.2. Sistema de Organización Administrativa	61
2.3.3. Sistema de Presupuesto	61
2.3.4. Sistema de Administración de Personal	62
2.3.5. Sistema de Administración de Bienes y Servicio	62
2.3.6. Sistema de Tesorería y Crédito Público	63
2.3.7. Sistema de Contabilidad Integral	64
2.4. SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL	65
2.4.1. Elementos del Control Gubernamental	66
2.4.2. Control Interno Previo	67
2.4.2.1. <u>Sistema de Control Interno Posterior (Auditoría Interna)</u>	68
2.4.2.2. <u>Control Externo Posterior (Auditoría Externa)</u>	70

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, APLICACIÓN DE SANCIONES A EX SERVIDORES Y SERVIDORES PÚBLICOS Y COSTO ECONÓMICO QUE IMPLICA PARA EL ESTADO

3.1. TIPOS DE RESPONSABILIDADES Y SUS SANCIONES	72
3.1.1. Responsabilidad Civil	73
3.1.2. Responsabilidad Penal	75
3.1.3. Responsabilidad Ejecutiva	76
3.1.4. Responsabilidad Administrativa	78

3.2. PRESCRIPCIÓN DE RESPONSABILIDADES	84
3.2.1. Prescripción de Responsabilidad Administrativa	84
3.3. PROCEDIMIENTO DE AUDITORÍA EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU DERIVACIÓN EN PROCESO SUMARIO	86
3.4. ETAPAS DE LA AUDITORÍA	87
3.4.1. Las actividades previas	88
3.4.2. Planificación	88
3.4.3. Ejecución del Trabajo	89
3.4.4. Conclusión de Trabajo	90
3.5. INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	90
3.6. DICTAMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	93
3.7. PROCESO SUMARIO	94
3.7.1. Proceso Interno por Responsabilidad por la Función Pública ...	94
3.7.2. Facultades del Sumariante.	100
3.7.3. Plazos	105
3.7.4. De la Resolución del Sumariante	106
3.8. COSTOS PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS	107
3.8.1. Auditoría para establecer Indicios de Responsabilidad Administrativa	107
3.8.2. Recursos humanos de la UAI encargado de la ejecución de las dos auditorías programadas	108
3.8.3. Costo del personal técnico por unidad de tiempo en la ejecución de una auditoría "A"	109
3.8.3.1. <u>Descripción de las actividades a realizar</u>	110
3.8.4. Estimación de costos de auditoría programada en cada etapa	112

3.8.4.1 <u>Ejecución de auditoría especial con Indicios de Responsabilidad Administrativa-La Paz (Etapa I: Emisión De Informe Preliminar)</u>	112
3.8.4.2. <u>Justificación de insumo de tiempo en la primera etapa de Auditoría</u>	112
3.8.5. Costo en la etapa del procedimiento de comunicación de resultados, aclaración e informe complementario (Etapa II)	113
3.8.5.1. <u>Justificación de tiempo insumido en esta etapa</u>	114
3.8.6. Costo en la etapa de evaluación del trabajo realizado de parte de la Sub contraloría de auditoría internas (SCAI).- (Etapa III) ..	115
3.8.6.1. <u>Justificación del anterior procedimiento</u>	116
3.8.7. Costo en la etapa de dictamen de responsabilidad administrativa (departe del contralor en la emisión del dictamen - Etapa IV)	117
3.8.7.1. <u>Justificación del anterior procedimiento</u>	117
3.8.8. Toma de acciones de parte de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) en base al dictamen de responsabilidad emitida por el Contralor General (Etapa V)	118
3.8.9. Resumen General sobre la incidencia de costos en el Trabajo de Auditoría sobre indicios de responsabilidad Administrativa Prescrita (en un supuesto Ministerio "A")	120

CAPÍTULO IV

NECESIDAD DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO PARA LA SANCIÓN A EX SERVIDORES Y SERVIDORES PÚBLICOS CON RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN CASO DE PRESCRIPCIÓN

4.1. ASPECTOS JURÍDICO-SOCIALES RESPECTO A LA LEY N° 1178 Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	121
4.2. FACTORES QUE INCIDEN PARA QUE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SEA DILATORIA E INEFICAZ	123
4.3. PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A SERVIDORES Y EX SERVIDORES PUBLICOS.	125
4.4. PROCESO EXTENSO RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD	127
4.5. PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE OFICIO POR LA UNIDAD JURÍDICA	128
4.6. LA NECESIDAD DE CONTAR CON RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU RESPECTIVO REGISTRO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO COMO MECANISMO PARA EVITAR CONDUCTAS ANTIECONÓMICAS	129
4.7. INEFICIENCIA E INEFICACIA JURÍDICA EN LA CONTINUIDAD DE ACCIONES EN CUANTO A LA PRESCRIPCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA NECESIDAD DE PROPONER NUEVOS PROCEDIMIENTOS	131
4.8. ASPECTOS GENERALES A CONSIDERARSE RESPECTO A LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN CASO DE ENCONTRARSE INDICIOS DE RESPONSABILIDAD	134
4.9. PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE DECRETO SUPREMO SOBRE PROCESO INTERNO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y EN CASO DE OPERARSE LA PRESCRIPCIÓN .	136
4.9.1. Anteproyecto de Decreto Supremo sobre responsabilidad administrativa y en caso de operarse al prescripción	138

CAPITULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES.....	143
5.2. RECOMENDACIONES	151
BIBLIOGRAFÍA	153

ANEXOS

Anexo 1	Formulario de encuesta	ii
Anexo 2	Cuadros Estadísticos resultados de la encuesta.....	vii
Anexo 3	Análisis e Interpretación de Dilatoria	ix
Anexo 4	Análisis e Interpretación de la Ineficacia del Procedimiento.....	x
Anexo 5	Análisis e Interpretación de la Ineficacia por el Resultado	xi
Anexo 6	Análisis e Interpretación de la Ineficacia por el Resultado y costo	xii
Anexo 7	Análisis e Interpretación de la Ineficacia por el costo mediante informe de auditoría	xiii
Anexo 8	Análisis e Interpretación de Responsabilidad Administrativa de Oficio	xiv
Anexo 9	Análisis e Interpretación de Responsabilidad Administrativa en la Contraloría	xv
Anexo 10	Análisis e Interpretación por Efecto de la Responsabilidad en la postulación a cargos jerárquicos	xvi
Anexo 11	Análisis e Interpretación de la Responsabilidad Administrativa y su efecto en las postulaciones a cargos jerárquicos	xvii
Anexo 12	Análisis e Interpretación por Ineficiencia e Ineficacia Jurídica	xviii
Anexo 13	Análisis e Interpretación de la Necesidad de Procedimientos Administrativos Alternativos	xix
Anexo 14	Costos de la Auditoría en el Interior del País	xx

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

“LA INEFICACIA E INEFICIENCIA JURÍDICA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DESPUÉS DE OPERARSE LA PRESCRIPCIÓN EN EL MARCO DEL DECRETO SUPREMO N° 23318-A, MODIFICADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 26237 Y LA LEY 1178”

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El acto de continuar con procesos administrativos contra servidores o ex servidores públicos, después de operarse la prescripción de la responsabilidad administrativa por contravención a las normas administrativas, constituye una ineficacia de las disposiciones jurídicas contenidas en los Artículos números : 15, 16, 17 ,18 y 20 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública (Decreto Supremo N° 23318-A y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237 de 29 de junio de 2001) y en el marco de la Ley N° 1178, cuyo procedimiento refiere el establecimiento de indicios de responsabilidad a través de auditorías, el cual representa un alto costo al Estado por el tiempo que transcurre en el cumplimiento del procedimiento establecido por la normatividad de la Contraloría General de la República (*ahora denominada Contraloría General del Estado*) y los recursos invertidos hasta obtener el dictamen de indicios de responsabilidad administrativa, para que se derive a la entidad y que allí nuevamente se inicie el proceso interno para que finalmente el involucrado

pueda invocar la prescripción, que de admitirse termina sólo en registros de la Contraloría General del Estado.

En ese contexto surge la interrogante:

¿Cuáles son las consecuencias de la ineficacia e ineficiencia jurídica de responsabilidad administrativa después de operarse la prescripción en el marco del Decreto Supremo N° 23318-A, modificado por el Decreto Supremo N° 26237 y la Ley N° 1178, en cuanto a la erogación de gastos elevados dentro del presupuesto de la entidad al efectuarse auditorías especiales sobre indicios de Responsabilidad Administrativa?

3. PROBLEMATIZACIÓN

-  ¿Cuáles son los antecedentes históricos en cuanto al control fiscal?

-  ¿Cuáles son los sistemas de control gubernamental en entidades públicas?

-  ¿Será objetiva y racional la sanción aplicada a los servidores o ex servidores con responsabilidad administrativa después de la sustanciación del proceso administrativo, aún cuando éstos ya no se encuentren en la entidad trabajando o hubiera prescrito su responsabilidad?

-  ¿Cuál es el costo en bolivianos que representa al Estado, un proceso administrativo a servidores o ex servidores, en la vía Auditoría Interna,

el establecimiento de indicios de responsabilidad administrativa, aun después de la prescripción de responsabilidad?

-  ¿Cuál es el procedimiento administrativo establecido en las normas para sancionar al servidor o ex servidor público por las contravenciones cometidas que generan indicios de responsabilidad administrativa?

-  ¿Quiénes están facultados por ley para establecer los indicios de responsabilidad administrativa en contra de los servidores o ex servidores que hubieran cometido contravenciones a las normas institucionales?

-  ¿Podrá resolverse de oficio los procesos administrativos al interior de cada entidad con apoyo legal y sin dictamen de la Contraloría?

-  ¿Será que un procedimiento alternativo adecuado, racional y objetivo puede ser más eficaz para sancionar a los servidores y ex servidores públicos con responsabilidad administrativa, cuyo plazo hubiera prescrito o cuando el servidor ya no se encuentre en la entidad?

-  ¿Por qué se hace necesario plantear un anteproyecto de un Decreto Supremo respecto al procedimiento del establecimiento de responsabilidad administrativa y en caso de operarse la prescripción?

4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

La presente investigación, se circunscribió en el área del Derecho Administrativo, puesto que la Responsabilidad Administrativa y su prescripción se encuentran dentro de lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 1178 aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, y su aplicación repercute en la Administración Pública.

4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

En cuanto al espacio, la investigación se realizó en la ciudad de La Paz, por cuanto en ella se encuentran las principales instituciones u órganos administrativos que sirven al Estado para la realización de funciones y actividades destinadas a la provisión de obras, bienes y servicios públicos a la sociedad, donde los funcionarios públicos por acción u omisión son susceptibles de contravención a las normas de control interno, que generan indicios de responsabilidad administrativa, tomando en cuenta a la vez que el órgano de control gubernamental (Contraloría General del Estado) de donde emana el dictamen de Responsabilidad Administrativa, se encuentra en esta ciudad de La Paz.

4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

En cuanto al tiempo la investigación, se circunscribió a datos concretos a partir de 29 de junio de 2001, año en que se modifica el Decreto Supremo N° 23318-A (*Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública*), que para efectos de tomar en cuenta la recolección de la información, objeto de investigación y estudio de casos concretos, comprendió del año 2006 hasta 2009, en el marco de la Ley N° 1178 (*Ley Administración y Control Gubernamentales*).

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA

Los limitados recursos con que cuenta el Estado, deben ser eficientemente administrados por cada responsable que lleva adelante la gestión administrativa de una entidad pública.

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A en su artículo 3¹, párrafo I, establece que todo servidor tiene el deber de desempeñar sus funciones con EFICACIA, ECONOMÍA, EFICIENCIA, etc., su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas. Por su parte, el artículo 4² de la misma norma legal, en el párrafo I, establece, para que un acto operativo o

¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 3. (Responsabilidad).**- I.- El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 4. (Eficacia, Economía y Eficiencia).**- I.- Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz económico o eficiente:

- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de Operación, ajustada en función a las condiciones imperante durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.
- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables con relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable

administrativo sea considerado EFICAZ, ECONÓMICO O EFICIENTE debe basarse en lo siguiente:

- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de operación, ajustada en función a las condiciones imperantes durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.
- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables con relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 9³ del Decreto Supremo N° 23215 el control gubernamental interno se ejerce por los servidores de las unidades ejecutoras, por los responsables superiores de las operaciones realizadas y por la Unidad de Auditoría Interna de cada entidad, el cual debe ser regulado por las normas básicas que emite la Contraloría General del Estado, el Ministerio de Hacienda, los reglamentos, manuales e instructivos específicos que elabore cada entidad pública.

De acuerdo al Manual de Normas de Auditoría Gubernamental (M-NAG) aprobados mediante Resolución N° CGR/079/2006, emitidos por la Contraloría General del Estado, la ejecución de una auditoría debe ejercer el debido cuidado y diligencia profesional, lo cual implica planificar el trabajo y una exhaustiva revisión crítica en cada nivel de supervisión del

³ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23215, (*Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia. **Artículo 9.-** El control gubernamental interno se ejerce por los servidores de las unidades ejecutoras de las operaciones, por los responsables superiores de las operaciones realizadas y por la unidad de auditoría interna de cada entidad. Su ejercicio es regulado por las normas básicas que emita la Contraloría General de la República, por las normas básicas de los sistemas de administración que dicte el Ministerio de Finanzas y por los reglamentos, manuales e instructivos específicos que elabore cada entidad pública.

trabajo preparando el material documental que demuestren la evidencia del examen efectuado.

En la ejecución de toda auditoría y específicamente en este caso, una “Auditoría especial con indicios de Responsabilidad Administrativa”, el procedimiento operativo y técnico legal es el mismo y representa un alto costo para el Estado, ya que esta debe ejecutarse de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) descrito anteriormente y el insumo de tiempo de horas auditor en las actividades propias es mayor, ya que el procedimiento comprende:

- La planificación, ejecución, pasando por evaluación de hallazgos de auditoría, sometiendo los hallazgos a opinión legal, informe preliminar, comunicación de resultados, proceso de aclaración, evaluación de descargos, opinión legal de los descargos presentados por el o los involucrados, emisión de informe complementario y remisión del informe a la Contraloría General, para que este órgano evalúe el trabajo realizado por auditoría y apruebe el informe y somete nuevamente a opinión legal de la Sub Contraloría de Servicio Legales y finalmente el Contralor General del Estado en base al informe Servicios Legales, emita el Dictamen de Responsabilidad Administrativa, remitiendo a la propia entidad dicho dictamen para que dentro de diez días, la máxima autoridad vea por conveniente iniciar el proceso sumario interno de responsabilidades contra el funcionario infractor de las normas administrativas, que derivará en las sanciones establecidas en el artículo 29⁴ de la Ley N° 1178, que puede ser multa, suspensión o destitución, según la gravedad del caso.

En caso de que se trate de un ex servidor o cuando la responsabilidad hubiera prescrito, ya no opera ninguna de las anteriores sanciones, sólo queda en el registro de responsabilidades.

⁴ BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 29.-** La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinara por proceso interno de cada entidad que tomara en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicara, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

Este largo procedimiento para la determinación de una responsabilidad administrativa por la vía de auditoría, representa el tiempo aproximado de un año y en algunos casos sobrepasa dicho tiempo, el cual implica un alto costo de recursos que repercute en el presupuesto institucional y por ende en el Estado, lo que indudablemente constituye la ineficacia e ineficiencia jurídica de las normas de control gubernamental.

Mayor es el problema cuando todo el costo invertido sirve sólo para fines de registro en caso de operarse la prescripción de la responsabilidad, ello debido a la lentitud del proceso, hecho que vulnera la Constitución Política del Estado Plurinacional, ya que esta pregonaba una justicia pronta y oportuna sin dilaciones y además constituye la vulneración al principio de celeridad.

De acuerdo con el artículo 16 del Decreto Supremo N° 26237 de 29 de junio de 2001, que modifica el Decreto Supremo N° 23318-A, la responsabilidad administrativa prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores como ex servidores públicos. Asimismo, según este Reglamento, la prescripción deberá ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente.

Por todo lo precedentemente descrito, se hace necesario abreviar el procedimiento establecido, buscando salidas o procedimientos alternativos abreviados más eficaces y eficientes para sancionar al servidor público o ex servidor, que hubiera contravenido a la norma jurídica-administrativa; de modo que cuando la responsabilidad administrativa hubiera prescrito, el mismo no represente un alto costo al Estado.

6. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS

6.1. OBJETIVO GENERAL

- Demostrar la ineficacia e ineficiencia jurídica en casos donde se establece indicios de responsabilidad administrativa a través de auditorías para derivar a proceso interno y al operarse la prescripción en el marco del Decreto Supremo N° 23318-A, modificado por el Decreto Supremo N° 26237 y la Ley N° 1178, conduciendo a la erogación de gastos elevados dentro del presupuesto de la entidad al efectuarse auditorías especiales.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir los antecedentes históricos del Control Fiscal.
- Analizar el régimen jurídico nacional e internacional respecto al control fiscal y la responsabilidad jurídico-administrativo después de operarse la prescripción.
- Determinar los sistemas de control gubernamental en entidades públicas.
- Determinar la objetividad y racionalidad de la sanción aplicada a los servidores o ex servidores con indicios de responsabilidad administrativa después de la sustanciación del proceso administrativo.
- Cuantificar los costos económicos que representa la realización de una auditoría especial para el establecimiento de indicios de

responsabilidad administrativa, cuando este ya se encuentra prescrito o se trate de ex servidores.

- Analizar el procedimiento administrativo establecido en las normas para sancionar al servidor o ex servidor por las contravenciones cometidas que generan indicios de responsabilidad administrativa.
- Proponer nuevos procedimientos abreviados con fundamentos teóricos y jurídicos más eficaces y eficientes para la sanción a los servidores y ex servidores con responsabilidad administrativa, en los casos en que se hubiera operado la prescripción.

7. MARCOS DE REFERENCIA

7.1. MARCO HISTÓRICO

Desde la gestión 2001, (Año en que se modificó el D.S. No.233318-A), las auditorías especiales que se realizan en una entidad, a objeto de establecer indicios de responsabilidad administrativa, en el marco de la ley 1178, por el dilatorio procedimiento, afecta indudablemente a su presupuesto; sin embargo, es menester hacer referencia al procedimiento establecido, en las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), por el cual se inicia una auditoría especial de Responsabilidad Administrativa el cual demora un año, y en algunos casos sobrepasa el tiempo descrito.

Ante este hecho, se añade las dilaciones indebidas provocadas por los funcionarios en el proceso administrativo y ante todo, significa la erogación del presupuesto de las entidades en el cual se realiza auditorías especiales y debido al tiempo que transcurre, trae como consecuencia la prescripción de Responsabilidad Administrativa de los servidores o ex

servidores con indicios de responsabilidad, (2 años) ello debido al largo trámite, que establecen las normas legales de Auditoría Gubernamental.

Esta situación, genera la ineficacia e ineficiencia de las normas legales para sancionar a los servidores y ex servidores que tengan indicios de responsabilidad administrativa; de modo que el costo elevado que implica la realización de auditorías especiales, más allá de llegar a verdaderas sanciones, solamente se refleja en una lista de responsabilidades tras la operación de la prescripción, aspecto que no es proporcional al gasto que se efectuó en la realización de las auditorías.

Este aspecto ha ido en incremento en los últimos años, puesto que el procedimiento refiere el establecimiento de indicios de responsabilidad a través de auditorías, el cual representa un alto costo al Estado por el tiempo que requieren dichas auditorías, para que se derive a la entidad correspondiente y que allí nuevamente se inicie el proceso interno para que finalmente el involucrado pueda invocar la prescripción, que de admitirse termina sólo en registros de la Contraloría General del Estado.

Bajo estos parámetros, el proceso administrativo y las normas legales que regulan el control gubernamental contrasta absolutamente con la realidad, toda vez que a la fecha se vienen tramitando procesos que duran mucho tiempo, donde los involucrados invocan la prescripción de responsabilidad, de modo que el procedimiento por el cual se sanciona la responsabilidad administrativa es dilatoso, hecho que causa desmedro en la economía del Estado Plurinacional de Bolivia.

A ello se suma, el franco desconocimiento de las Normas de Auditoría Gubernamental de parte de los encargados de Asesoría Jurídica de las

entidades públicas y consecuentemente, al sugerir a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), se efectúe una auditoría para determinar responsabilidades, generan una retardación de justicia, producto de la ausencia de procedimientos alternativos eficientes y eficaces, como la de remitir directamente los antecedentes a la autoridad sumariante, sin informe de auditoría interna, en cuanto al establecimiento y determinación de la responsabilidad administrativa.

7.2. MARCO TEÓRICO

El ejercicio de la función pública va ligado a la responsabilidad administrativa. La responsabilidad administrativa, tiene por principal finalidad resguardar el principio de legalidad, que debe entenderse como la cualidad que deben tener la actividad o comportamiento administrativo de ajustarse a las normas de derecho que lo regulan.

La responsabilidad administrativa es de índole estrictamente disciplinaria, puesto que tiene como finalidad lograr que el servidor se conduzca por canales regulares establecidos en el ordenamiento jurídico administrativo y en las normas que regulan la conducta del servidor público.

El artículo 16 del Decreto Supremo N° 23318-A (*Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública*), relativo a la prescripción de la Responsabilidad Administrativa, modificado por el Decreto Supremo N° 26237, establece que esta prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores como ex servidores públicos; a la vez señala, que la prescripción deberá ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente.

En el campo administrativo, se define la responsabilidad como una obligación que se debe asumir cuando se acepta ejercer una función general o específica; pues, si no se asume esa obligación, no se puede ejercer la función. Esa obligación es la de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño causado.

En ese contexto, “la responsabilidad es inherente a la autoridad; es su corolario indispensable, su consecuencia natural. No hay autoridad sin responsabilidad”⁵. Por otro lado, la responsabilidad jurídica, que deriva de las disposiciones legales de conformidad al artículo 28 de la Ley N° 1178 hace referencia a que todo servidor público es responsable administrativa, ejecutiva, civil y penalmente.

En ese entendido, toda acción u omisión que sea contradictoria con la hipótesis contenida en la norma, genera una consecuencia también prevista en ella el cual puede ser una sanción pecuniaria, la suspensión del servidor público y finalmente su destitución.

La Ley N° 1178, en su marco jurídico y conceptual, está dirigido a la defensa y recuperación de los adeudos y/o daño económico ocasionado al Estado a través de procesos que pueden ser administrativos, ejecutivos, civiles y penales, cuya norma legal establece y regula el régimen de caución y sanción emergentes de la responsabilidad de los involucrados.

En merito a lo precedentemente descrito y tomando en cuenta que el tema objeto de investigación, es de carácter eminentemente legal, se adecua

⁵ DERMIZAKY, Peredo, PABLO, *Derecho Administrativo*, 6° ed., Edit. J.V., Cochabamba-Bolivia, 2007, p. 47.

dentro del ámbito positivista, por lo que es necesario proponer alternativas de solución al problema en cuestión, de modo que se hace imprescindible una norma legal efectiva y eficiente para sancionar a los involucrados con indicios de responsabilidad, más allá de que sigan o dejen de trabajar en las entidades, y a la vez evitar el alto costo que implica para las entidades las auditorías especiales, lo que provoca dilaciones en el proceso que termina con la prescripción de la responsabilidad; es decir, es necesario contar con instrumentos legales y claros que permitan dicha efectivización.

Además es menester tomar en cuenta que el derecho garantiza el patrimonio del Estado dentro del contexto social y asegura que dicha interrelación no atente contra el interés social y el bien común y siendo indispensable para regular la vida en sociedad y a objeto de conocer y comprender la naturaleza del hombre para que se pueda determinar el tipo de regulación que brindará el derecho. Por lo que para la presente investigación se valoró la aplicación de la legislación vigente respecto a la responsabilidad administrativa.

En ese entendido, debido a que todo trabajo de investigación, tiene que fundarse en un marco teórico para ser científico, el cual constituye la garantía de una verdadera investigación, se tomó como marco teórico a la doctrina o filosofía jurídica del POSITIVISMO JURÍDICO puesto que se constituye en la :

...la ciencia jurídica que tiene por objeto el conocimiento del conjunto de normas, constituye el derecho vigente o positivo, que tiene validez o fuerza obligatoria, eso en cuanto a su aplicación...⁶

Dicho de otra manera es:

...el estudio del derecho como una pluralidad de normas que constituyen una unidad o un ordenamiento, cuando su validez reposa

⁶ ROJAS, Amandi Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*. Editorial Harta. México 1991, p. 101.

sobre una norma única.⁷

Por lo que la presente investigación viene a ser objeto de esta teoría jurídica.

Por otro lado, debido a la perspectiva al cual se llegó, se tomó también en cuenta la técnica legislativa que se define como:

...el estudio de formulas o métodos destinados a mejorar la calidad de estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como el uso del lenguaje de tales instrumentos, es un saber aplicado a la teoría de la legislación.⁸

7.3. MARCO CONCEPTUAL

7.3.1. Eficacia jurídica

Es el logro de la conducta prescrita; en la concordancia entre la conducta querida por el orden y la desarrollada de hecho por los individuos sometidos al orden jurídico. La importancia de la eficacia reside en que un orden jurídico sólo es válido cuando es eficaz; el orden jurídico que no se aplica deja de ser tal.⁹

7.3.2. Eficiencia

La eficiencia de una actividad consiste en:

...el grado en que sus resultados coinciden con sus objetivos. Si una actividad produce resultados negativos, su eficacia será igual al saldo

⁷ MOSTAJO, Machicado Max, *Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR – 100 Técnicas de Estudio*, Primera Edición 2005, p. 153.

⁸ VETHENCOURT, Velasco Bellkys, *Manual de Técnica Legislativa*, Trad. Heliasta, Argentina, 1987, p. 15

⁹ OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires – Argentina, 1981, p. 375.

neto de sus resultados positivos y negativos.¹⁰

7.3.3. Ineficacia jurídica

Se llama ineficacia jurídica a las disposiciones dilatorias emanadas del cuerpo jurídico que no hacen efectiva una actividad, programa o proyecto, que ha sido programado y como consecuencia de la dilación no ha sido alcanzado las metas propuestas.

7.3.4. Prescripción

La prescripción es un "...medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo que la ley determina..."¹¹; en ese contexto, podemos entender como el modo por el cual a través del transcurso del tiempo, se extingue un derecho por efecto de la falta de su ejercicio. Presupuesto de ella es la inactividad del titular del derecho, durante el tiempo que está fijado por la Ley.

7.3.5. Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa es el sustrato de:

...la responsabilidad disciplinaria, emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan las conductas del servidor público y ex servidores públicos, prescribe a los dos años y las sanciones pueden ser: llamada de atención, apercibimiento escrito, multas, suspensión, postergación de ascenso,

¹⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, (C.G.R.), *Glosario*, NAG, La Paz-Bolivia, 2002.

¹¹ OSSORIO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 787.

retrograduación del escalafón, cesantía y exoneración...¹²

Por su parte, la Ley N° 1178, hace referencia a la responsabilidad administrativa cuando:

...la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un 20% de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de 30 días; o destitución.¹³

7.3.6. Servidor Público

...son todas las personas que realizan o se contribuye a que se realicen funciones administrativas propiamente dichas por cualquiera de los tres órganos esenciales y secundarios del Estado.¹⁴

Por su parte, la Ley N° 2027 en su artículo 27 establece que es:

...aquella persona individual, que independiente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente Ley.¹⁵

¹² MOSTAJO, Machicado Max, *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*, 2° Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004, Pp. 269-270.

¹³ BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 9.**

¹⁴ MOSTAJO, Machicado Max, *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*, 2° Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004, p. 239.

¹⁵ BOLIVIA, Ley N° 2027 de 20 de julio de 1990, (*Ley del Funcionario Público*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 27.**

7.4. MARCO JURÍDICO

El sitio destinado a considerar el desarrollo y avance normativo que tiene que ver con el tema de investigación, comprendió el análisis de:

7.4.1. Constitución Política del Estado Plurinacional

Siendo la Constitución Política del Estado Plurinacional la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico en sus artículos¹⁶ 178, parágrafo I; y 180, parágrafo I, determina que la administración de justicia debe basarse particularmente en los principios de gratuidad, celeridad y probidad, brindando una respuesta pronta sin dilaciones.

Sin embargo, tal situación no se cumple a cabalidad, ya que los procesos administrativos en la vía de auditoría se han convertido en morosos y dilatorios debido a largo procedimiento que requieren, lo cual además implica un alto costo para el presupuesto de las entidades, puesto que las auditorías especiales además de ser costosas demoran y consecuentemente tienden a prescribir la responsabilidad administrativa en este tiempo prolongado, vulnerándose de esta manera el principio de celeridad en la administración de justicia.

¹⁶ BOLIVIA, *Constitución Política del Estado Plurinacional*, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia, 2009. **Artículo 178.- I.-** La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos.
Artículo 180.- I.- La jurisdicción ordinaria se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes ante el juez.

7.4.2. Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales)

En el ámbito de las competencias, tenemos la Ley N° 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamental), donde en su artículo¹⁷ 29, hace referencia a la responsabilidad administrativa del cual pueden ser susceptibles los servidores y ex servidores públicos.

7.4.3. Ley N° 2027 (Estatuto del Funcionario Público)

Al respecto, el artículo 27¹⁸ hace referencia al servidor público como aquella persona individual, que independiente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida, y que por tanto es responsable de todos sus actos en el ámbito de sus funciones.

7.4.4. Decreto Supremo N° 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública)

El Decreto Supremo N° 23318-A en su artículo 3¹⁹, párrafo I, establece que todo servidor tiene el deber de desempeñar sus

¹⁷ BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 29.-** La responsabilidad es administrativa cuando la acción omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinara por proceso interno de cada entidad que tomara en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicara, según al gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

¹⁸ BOLIVIA, Ley N° 2027 de 20 de julio de 1990, (*Estatuto del Funcionario Público*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 27.-** Es aquella persona individual, que independiente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente Ley.

¹⁹ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz–Bolivia, 1992. **Artículo 3. (Responsabilidad).- I.-** El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

funciones con EFICACIA, ECONOMÍA, EFICIENCIA, etc., donde su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas. Por su parte, artículo 4²⁰ de la misma norma legal, en el párrafo I, establece, para que un acto operativo o administrativo sea considerado EFICAZ, ECONÓMICO O EFICIENTE debe basarse en resultados, recursos, relación entre recursos invertidos y los resultados obtenidos.

7.4.5. Decreto Supremo N° 23215 (Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República)

El Decreto Supremo N° 23215 en su artículo 9²¹, respecto al control gubernamental interno, señala que se ejerce por los servidores de las unidades ejecutoras, por los responsables superiores de las operaciones realizadas y por la Unidad de Auditoría Interna de cada entidad, el cual debe ser regulado por las normas básicas que emita la Contraloría General del Estado, el Ministerio de Hacienda, los reglamentos, manuales e instructivos específicos que elabore cada entidad pública.

²⁰ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia, 1992. **Artículo 4. (Eficacia, Economía y Eficiencia).**- **1.-** Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz económico o eficiente:

- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de Operación, ajustada en función a las condiciones imperante durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.
- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables con relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable.

²¹ BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23215, (*Reglamento para el ejercicio de las de la Contraloría General de la República*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia. **Artículo 9.-** El control gubernamental interno se ejerce por los servidores de las unidades ejecutoras de las operaciones, por los responsables superiores de las operaciones realizadas y por la unidad de auditoría interna de cada entidad. Su ejercicio es regulado por las normas básicas que emita la Contraloría General de la República, por la normas básicas de los sistemas de administración que dicte el Ministerio de Finanzas y por los reglamentos, manuales e instructivos específicos que elabore cada entidad pública.

8. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS DEL TEMA DE TESIS

“La existencia de disposiciones legales administrativas ambiguas que regulan el proceso interno a servidores y ex servidores establecidos en la Ley N° 1178 y su Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, vía Informe de Auditoría Interna, han provocado ineficacia e ineficiencia jurídica administrativa, permitiendo la erogación de costos frente a la realización mínima de beneficio para el Estado en el establecimiento de Responsabilidad Administrativa en base a un dictamen emitido por el señor Contralor; por lo que la implementación de un procedimiento abreviado generará una mayor eficacia y eficiencia jurídica-administrativa en la sanción a servidores y ex servidores mediante proceso interno de oficio incluida la responsabilidad administrativa prescrita de la que sólo es para fines de registro”.

8.1.VARIABLE INDEPENDIENTE

- La existencia de disposiciones legales administrativas ambiguas que regulan el proceso interno a servidores y ex servidores establecidos en la Ley N° 1178 y su Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, vía Informe de Auditoría Interna.

8.2. VARIABLE DEPENDIENTE

- Han provocado ineficacia e ineficiencia jurídica administrativa, permitiendo la erogación de costos frente a la realización mínima de

beneficio para el Estado, en el establecimiento de responsabilidad administrativa en base a un dictamen emitido por el señor Contralor.

- La implementación de un procedimiento abreviado generará una mayor eficacia y eficacia jurídica-administrativa en la sanción a servidores y ex servidores mediante proceso interno de oficio incluida la responsabilidad administrativa prescrita de la que sólo es para fines de registro.

8.3.UNIDADES DE ANÁLISIS

- Constitución Política del Estado Plurinacional.
- *Ley Nº 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales)*
- *Ley Nº 2027 (Estatuto del Funcionario Público)*
- *Decreto Supremo Nº 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública)*
- *Decreto Supremo Nº 26237 de 29 de Junio de 2001*
- *Decreto Supremo Nº 23215 ((Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República)*
- Manual de Normas de Auditoría Gubernamental (NAG)
- Guía de Informes de auditorías internas
- Guía de Informes de auditorías externas

8.4. NEXO LÓGICO

- Han provocado
- Permitiendo
- Generará

9. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

9.1.MÉTODOS

9.1.1.Método Analítico Sintético

Este método permitió realizar un análisis para encontrar el sentido y el alcance de lo que significa la problemática de la aplicación de procedimientos ambiguos en la determinación de responsabilidades administrativas con apoyo de auditoría interna y en caso de su prescripción y sus perspectivas para encontrar procedimientos abreviados más eficaces y eficientes para la sanción a servidores y ex servidores en la vía administrativa.

9.1.2. Método Exegético

Este método, permitió deducir lo que realmente el legislador pretendía legislar; es decir, viabilizó llegar a la voluntad del legislador para establecer disposiciones legales que determinan proseguir con la determinación de la responsabilidad administrativa, aunque la misma hubiera prescrito a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad.

9.1.3. Método Teleológico

La utilización de este método permitió encontrar el interés jurídicamente protegido (El principio de presunción de inocencia en

el establecimiento de indicios de Responsabilidad Administrativa) en la problemática en cuestión, y a partir de ello establecer la naturaleza socio jurídico para brindar alternativas de solución al problema.

9.1.4.Método Normativo

Este método, permitió recurrir a las diferentes disposiciones legales, para establecer el sentido y el alcance de las disposiciones legales destinadas al establecimiento de responsabilidad administrativa en el contexto de la Ley N° 1178 y sus Reglamentos.

9.2.TÉCNICAS

9.2.1.Técnica Documental

Consiste en el registro de la información documental obtenida, y que se halla contenida en las diferentes fichas bibliográficas, como ser: de cita textual, resumen, comentario, herográfica, etc. Sirvió para operativizar y sistematizar el trabajo científico, y en nuestra investigación se utilizó para la recopilación de información.

9.2.2.Técnica de la Investigación de Campo

Es una técnica dirigida a recoger y conocer la opinión de una población representativa sobre un tema a través de encuestas y entrevistas. Sirve para cuantificar la fuente de información y los

criterios, lo que nos permitió obtener información actual sobre la problemática planteada.

En ese contexto, el proceso de investigación ha sido tomado en cuenta las características del objeto investigación, sobre la base de entrevistas y encuestas a responsables de Unidades de Auditoría Interna y de Unidades Jurídicas de los diferentes Ministerios del Estado, para establecer criterios sobre la ineficacia jurídica de la responsabilidad administrativa vía auditoría interna en caso de operarse la prescripción en el contexto de la Ley N° 1178 y sus Reglamentos.

INTRODUCCIÓN

El sistema de control gubernamental, es uno de los más importantes indicadores de control y lucha contra la corrupción de los servidores públicos. En todas las gestiones de gobiernos de nuestro país, la corrupción de los funcionarios que manejan la cosa pública ha estado presente y ello se ve en las constantes denuncias que existe.

En la actualidad, el gobierno a objeto de hacer frente a este mal, a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) ha creado el Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, como una instancia del Órgano Ejecutivo que lucha contra la corrupción, a través de la formulación y gestión de políticas de transparencia, prevención y la sanción de la corrupción, coadyuvando en la construcción de un Estado justo, digno y soberano, con las atribuciones de:

- Formular y ejecutar políticas.
- Implementar campaña de concientización.
- Coordinar la investigación, seguimiento y monitoreo de los hechos y procesos judiciales contra la corrupción.
- Promover el desarrollo de la ética pública, transparencia y rendición de cuentas.

En ese contexto, en Bolivia el proceso de modernización del Estado, tiene vigencia pocos años, ello a partir de la implementación de Sistemas de Control Gubernamental, definidos en la Ley N° 1178 (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), promulgado en 1990 y posterior implementación de sistemas de control gubernamental, ya que con anterioridad a esta etapa, se han

producido escandalosos casos de corrupción social, caos y desconfianza en la administración pública del Estado.

En tal sentido, el Estado a través de la normativa antes descrita, quiso regular el control gubernamental, bajo el criterio de que los limitados recursos con que cuenta el Estado, deben ser eficientemente administrados por los responsables que llevan adelante la gestión administrativa de una entidad.

En efecto, al iniciarse la aplicación de este instrumento legal de control gubernamental (Ley N° 1178), no tuvo mayores éxitos, debido a la resistencia de los funcionarios públicos y la carencia de su implementación de normas complementarias específicas; en tal virtud, ha sido implementada otros sistemas reglamentarios de control en materia de responsabilidad por la función pública, evidenciándose que los mismos en sus procedimientos se encuentran ya desactualizados y en muchos casos ocasionan al Estado enormes costos económicos, porque en ella se encuentran vacíos legales que impiden abreviar los procesos internos de forma directa.

En virtud de ello, en el tema de responsabilidad por la función pública, se ha identificado la necesidad de iniciar procesos internos dentro de la entidad sobre responsabilidad administrativa, en los casos donde exista una contravención a la norma administrativa por los funcionarios; sin esperar informe de auditoría y el dictamen del Contralor General del Estado, el cual representa insumo de recursos y tiempo.

Sin embargo, en la práctica las Unidades Legales de las entidades en base sólo a denuncia se resisten a iniciar un proceso administrativo de oficio; es decir, siempre esperan un informe de auditoría interna, hecho que representa

un alto costo al Estado por el procedimiento técnico normativo determinado por las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) que se deben cumplir. Esta situación se agrava más, cuando se trata de seguir acciones de responsabilidad administrativa en casos ya prescritos o de tratarse de ex servidores. A este conjunto se ha denominado ineficaz e ineficiente operación de disposiciones legales que permiten seguir acciones, ante la ausencia de procedimientos más abreviados y eficaces que permitan proteger de forma más oportuna los bienes del Estado.

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A en su artículo 3, párrafo I, establece que todo servidor tiene el deber de desempeñar sus funciones con **eficacia, economía, eficiencia**, etc., donde su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

A su vez, el artículo 4 de la misma norma legal, en el párrafo I, establece, para que un acto operativo o administrativo sea considerado EFICAZ, ECONÓMICO O EFICIENTE, requiere que sus resultados alcancen los objetivos previstos en los programas de operación y al aprovechamiento o neutralización de los efectos o factores externos de importancia o magnitud; a la vez, los recursos invertidos deben ser razonables con relación a los resultados globales alcanzados; y que la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable.

Por otra parte, respecto al ejercicio de control gubernamental, el artículo 9 del Decreto Supremo N° 23215 (*Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República*), el control gubernamental interno se ejerce por los servidores de las unidades ejecutoras de las operaciones, por los responsables superiores de las operaciones realizadas **y por la Unidad de Auditoría Interna de cada entidad**; de modo que del informe de esta unidad,

pueda realizarse procesos administrativos a los involucrados en el manejo de los bienes del Estado.

Su ejercicio está regulado por las Normas Básicas que emita la Contraloría General, —llamada a partir de la nueva Constitución Política del Estado Contraloría General del Estado Plurinacional —, por las Normas Básicas de los Sistemas de Administración que emita el Ministerio de Hacienda y por los Reglamentos, Manuales e Instructivos específicos que elabore cada entidad pública en virtud del Art. 27 de la Ley N° 1178. En ese entendido, la implementación de control interno en cada entidad pública resulta imperiosa necesidad, a objeto de transparentar las actuaciones administrativas de los funcionarios.

Bajo la disposición anteriormente anotada, las Unidades de Auditoría Interna, se han convertido en instancias de mayor fuerza y requeridos por los ejecutivos y la propia Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad, ya que ante cualquier denuncia de irregularidad o hallazgo, la Máxima Autoridad Ejecutiva, no inicia de forma inmediata un proceso interno de oficio, siempre espera la opinión de Auditoría Interna, que de por sí este ya implica el ejercicio de control previo, que de acuerdo al artículo 14 de Ley N° 1178 está prohibido efectuar el control previo por responsables de auditoría Interna.

La evaluación de control interno o la realización de una auditoría especial deben ejecutarse con posterioridad y de conformidad con las normas de auditoría gubernamental (NAG); es decir, la opinión de un auditor gubernamental, sólo se obtiene a través del informe de auditoría y después del trabajo profesional ejecutado según la norma citada y el artículo 15 de la Ley N° 1178.

En la ejecución de toda auditoría y específicamente en una auditoría especial con indicios de responsabilidad administrativa, el procedimiento operativo y técnico legal representa alto costo al Estado y la ineficiencia e ineficacia de las normas existentes; ya que esta debe ejecutarse de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) y el insumo de tiempo de horas auditor en las actividades propias es mayor, ya que comprende: planificación, ejecución, Comunicación de Resultados (Informe Preliminar), procedimientos de aclaración en virtud de los artículo 39 y 40 del D.S. 23215, Informe Complementario, Remisión de resultados a la Contraloría General del Estado, Evaluación y aprobación del Informe , Dictamen de Responsabilidad emitido por el Señor Contralor. De donde el dictamen, junto al ejemplar de lo actuado, es remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva, para que se inicie el proceso interno en el plazo fijado por el artículo 22 de Decreto Supremo N° 23318-A, modificado por el Decreto Supremo N° 26237 y la sanciones se encuentran en el artículo 29 de la Ley N° 1178 y es en función a la gravedad de la falta. En caso de operarse la prescripción de la responsabilidad (dos años), los resultados de la auditoría sólo quedan en el registro de responsabilidades en la Contraloría General del Estado, siendo este aspecto desfavorable al Estado.

Este largo procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa mediante informe de auditoría interna de cada entidad, representa el tiempo aproximado de un año y en algunos casos sobrepasa, y en ese transcurso de tiempo, muchas responsabilidades administrativas prescriben y se pierde información y por ende perjudicado el Estado.

Asimismo, por el insumo de tiempo en la auditoría que debe ejecutarse conforme a Normas de Auditoría Gubernamental (cumplir con todas las etapas de auditoría) implica un alto costo al Estado y repercute en el presupuesto

institucional; siendo de tal manera ineficaz e ineficiente las normas de control gubernamental, más aún, cuando todo el proceso y costo sirve sólo para fines de registro en caso de operarse la prescripción de responsabilidad administrativa que es invocada por el servidor o ex servidor público que desea beneficiarse y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente, ello de conformidad al artículo 16 del Decreto Supremo N° 26237 que modifica al Decreto Supremo N° 23318-A.

De lo precedentemente descrito se hace necesario abreviar el procedimiento establecido, buscando salidas o procedimientos alternativos simplificados más eficaces y eficientes que no represente un alto costo al Estado y para sancionar al servidor público o ex servidor que hubiera contravenido a las normas jurídica-administrativas aún cuando la responsabilidad administrativa hubiera prescrito.

La presente investigación tiene como objetivo brindar una alternativa de solución a la problemática planteada en base a una propuesta de un anteproyecto de Decreto Supremo sobre “El procedimiento administrativo jurídico legal en la determinación de Responsabilidad Administrativa sobre el proceso interno de oficio y en caso de operarse la prescripción”, para su consideración en las instancias pertinentes.

De modo que el tema propuesto sobre “LA INEFICACIA E INEFICIENCIA JURÍDICA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DESPUÉS DE OPERARSE LA PRESCRIPCIÓN EN EL MARCO DEL DECRETO SUPREMO N° 23318-A, MODIFICADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 26237 Y LA LEY 1178”, permitirá contar con instrumentos legales pertinentes abreviados y luchar contra la ambigüedad, la corrupción sin sanción y vacíos jurídicos que

existe en el Sistema de Control Gubernamental, considerando que la propuesta resulta más práctico en beneficio del Estado.

En ese entendido, la presente investigación, se desarrolló en cinco partes, de las cuales en la primera parte se encuentra el Diseño de la Investigación, en el cual se contempla la identificación del problema, los objetivos planteados, la hipótesis y la estrategia metodológica utilizada.

En la segunda parte de la presente investigación, analizamos los antecedentes históricos y teóricos doctrinales respecto al control fiscal. La tercera parte está destinada a explicar el régimen jurídico respecto al control fiscal y responsabilidad jurídico-administrativo y sistema de administración de control gubernamental.

La cuarta parte hace referencia a la responsabilidad administrativa, aplicación de sanciones a ex servidores y servidores públicos y costo económico que implica para el Estado la realización de auditorías, además de ser muy morosas donde los involucrados invocan la prescripción por tiempo.

En la última parte, después del análisis doctrinal y la explicación sobre la responsabilidad administrativa se plantea la necesidad de un nuevo procedimiento para la sanción a ex servidores y servidores públicos con responsabilidad administrativa en caso de prescripción, puesto que son ineficaces e ineficientes las normas relativas al control gubernamental; por lo que se propone un Anteproyecto de Decreto Supremo sobre responsabilidad administrativa en caso operarse la prescripción para garantizar la seguridad jurídica, toda vez que se identifican aquellas acciones que atentan al Estado.

El trabajo de investigación concluye con la presentación de conclusiones y recomendaciones pertinentes, los cuales refuerzan la investigación presentada y surgen a raíz del conocimiento extenso del tema puesto en cuestión.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y TEÓRICO DOCTRINALES RESPECTO AL CONTROL FISCAL

1. ANTECEDENTES DEL CONTROL FISCAL EN BOLIVIA

1.1. PRIMERA ÉPOCA (1920-1990)

En la década de 1920 se hizo presente en nuestro país, al igual que en otros países latinoamericanos, una misión de los Estados Unidos conocida como “Misión Kemmerer”. Esa misión era un reflejo del entonces nuevo sistema de Control Fiscal.

Bajo el influjo de este proceso, en Bolivia el Control Fiscal tiene un primer ordenamiento normativo con la legislación de 5 de mayo de 1928, donde se crea la Oficina de Contabilidad, Estadística y Contralor Fiscal bajo la denominación de “Contraloría General” como organismo independiente de las demás oficinas del Estado, pero sujeta al Presidente del Estado. Este sistema de Control Fiscal, ejercía el control a través de un “Interventor” que supervigilaba sobre su propia gestión financiera con el examen y glosa de todas las cuentas.

En 1928, se transformó en Contraloría General de la República y Constitucionalmente quedó bajo el mando del Poder Ejecutivo, — ahora llamado Órgano del Estado—, ya que en la práctica no era una

entidad de control externo sobre la gestión fiscal de la administración por que integraba al Ejecutivo y su autoridad emanaba del mismo.

1.2. SEGUNDA ÉPOCA (1990 - ADELANTE)

La Ley N° 1178 (*Ley de Administración y Control Gubernamentales*) después de un largo proceso de gestación, durante el cual se fue precisando su contenido y consolidando el consenso político, hizo posible su aprobación el 20 de Julio de 1990.

Uno de los principales actores en el camino de hacer efectiva la ley son los propios servidores públicos, quienes superando el tradicionalismo procedimental de la administración, deberán operar sistemas y métodos racionales y modernos dirigidos a aumentar la eficiencia del Estado y la cantidad y calidad de los bienes, servicios y regulaciones que éste brinda a la sociedad.

Una vez promulgado la Ley N° 1178 el 20 de Julio de 1990, en fecha 3 de noviembre de 1992, se complementa la norma reglamentaria para la determinación de la responsabilidad por la función pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A, en el cual se contempla dentro de las clases de responsabilidades por la función pública, a la “Responsabilidad Administrativa” que es análisis del presente trabajo.

El 29 de junio de 2001, mediante Decreto Supremo N° 26237 se modifican parcialmente el texto del Reglamento de la Responsabilidad

por la Función Pública por Decreto Supremo N° 23318-A, en cuanto a la prescripción, el proceso interno y los recursos de apelación.

Desde la promulgación de la Ley N° 1178 (julio de 1990) hasta el 2006, el Órgano Ejecutivo, mediante Resolución Suprema y Decreto Supremo ha aprobado las Normas Básicas que regulan los Sistemas de Control Gubernamental, sobre cuya base, en virtud del artículo 27 de la Ley N° 1178, las entidades del sector público están obligados a implementar reglamentos específicos, que constituyan normas internas administrativas, que una vez compatibilizados con el ente rector y aprobados y difundidos entre los servidores, éstas se convierten en instrumento jurídico de carácter administrativo y de cumplimiento obligatorio entre los servidores de cada entidad del Estado, donde su incumplimiento genera responsabilidad por la función pública.

Estas Normas Básicas de donde se extraen los reglamentos específicos para cada entidad son los siguientes:

SISTEMAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL

SISTEMA	NORMA	ENTIDAD A CARGO
Sistema de Programación de Sistemas (SPO)	R.S. N° 216784, de 16/08/96	MINISTERIO DE HACIENDA
Sistema de Organización Administrativa (SOA)	R.S. N° 217055, de 20/05/97	
Sistema de Presupuesto (SP)	R.S. N° 217095, de 04/07/97	
Sistema de Administración Personal (SAP)	D.S. N° 261150, de 16/03/01	
Sistema de Tesorería y Crédito Público (STCP)	R.S. N° 218056, de 30/07/97	
Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)	R.S. N° 218041, de 29/07/97	
	D.S. N° 25964, de 21/10/90 D.S. N° 27328, de 31/01/04	
Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada (SCSI)	R.S. N° 218040, de 09/02/98	
Sistema de Control Gubernamental (SCG): P, NGCI, NBCI	RES. CGR.- 1/070/2000	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

1.3. ANTECEDENTES TEÓRICOS, DOCTRINALES Y CONCEPTUALES

1.3.1. Responsabilidad por la Función Pública

La responsabilidad por la función pública comprende no solamente aquella que deriva de las acciones u omisiones de los servidores públicos, sino que este concepto encierra además, la responsabilidad que eventualmente se atribuye a las personas individuales y colectivas que contratan con el Estado.

A partir de la vigencia del Decreto Supremo N° 23318-A de fecha 3 de noviembre de 1992, se aprueba el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, donde los ex servidores públicos pueden ser

sujetos de responsabilidad sin importar que su vínculo de trabajo con el Estado haya concluido.

Por otro lado, es menester señalar que no es ajeno a nuestra realidad que los hechos de corrupción pueda ocurrir en el ejercicio de la función pública y esta posibilidad existe a partir de la delegación de poder que se confiere a los gobernantes, quienes deberían transparentar las instituciones y ejecutar fielmente el mandato social.

En ese contexto, “...es importantísima la existencia de la responsabilidad de los funcionarios para evitar el abuso del poder de burocracia...”²², ya que el ejercicio de la función pública va ligado a la responsabilidad administrativa y ésta tiene por principal finalidad resguardar el principio de legalidad, que debe entenderse como la cualidad que deben tener las actuaciones de los servidores públicos para ajustarse a las normas de derecho que lo regulan.

En ese entendido, la transgresión del deber jurídico:

...es causal de responsabilidad y sanción, que puede ser emergente de acciones u omisiones, por dolo o culpa del servidor público; por otro lado es necesario indicar que estas responsabilidades no son excluyentes; ya que un mismo hecho puede generar más de una responsabilidad...²³

Por lo tanto, la responsabilidad administrativa es de índole estrictamente disciplinaria, puesto que tiene como finalidad lograr que las acciones de los servidores públicos se conduzca por canales regulares establecidos

²² MOSTAJO, Machicado Max, *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*, 2º Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004, p. 268.

²³ MOSTAJO, Machicado Max, *Op. Cit.*, p. 268.

en el ordenamiento jurídico administrativo y en las normas que regulan su conducta, donde la prescripción procede a los dos años y debe ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente; es decir, que la prescripción no opera de oficio, sino a instancia de parte.

1.3.2. Principios generales de la actividad administrativa

La Ley N° 2341 (*Ley de Procedimiento Administrativo*), en su artículo 4²⁴, hace referencia a principios los cuales son concordantes con los principios de la Ley N° 1178 y son las siguientes:

- a) Principio fundamental.-** El desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad.
- b) Principio de autotutela.-** La Administración Pública dicta actos que efectos sobre los ciudadanos y podrá ejecutar según corresponda por sí misma sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior.
- c) Principio de sometimiento pleno a la ley.-** La Administración Pública sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso.
- d) Principio de verdad material.-** La Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil.
- e) Principio de buena fe.-** En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe. La

²⁴ BOLIVIA, Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, (*Ley de Procedimiento Administrativo*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 2002. **Artículo 4.-**

confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos; orientarán el procedimiento administrativo.

- f) Principio de imparcialidad.-** Las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados.
- g) Principio de legalidad y presunción de legitimidad.-** Las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario.
- h) Principio de jerarquía normativa.-** La actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por esta ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes.
- i) Principio de control judicial.-** El Poder Judicial —ahora llamado Órgano Judicial—, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables.
- j) Principio de eficacia.-** Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas.
- k) Principio de economía, simplicidad y celeridad.-** Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias.
- l) Principio de informalismo.-** La inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo.
- m) Principio de publicidad.-** La actividad y actuación de la Administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten.

- n) Principio de impulso de oficio.-** La Administración Pública está obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público.
- o) Principio de gratuidad.-** Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales en favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca.
- p) Principio de proporcionalidad.-** La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley y utilizará los medios adecuados para su cumplimiento.

De todos estos principios, los que tienen estrecha relación con la problemática planteada son los incisos: **j)** que refiere todo procedimiento administrativo, para ser eficaz, debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas. Asimismo, el inciso **k)** señala que los procedimientos administrativos se desarrollarán con simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias.

1.3.3. Servidor Público

Son servidores públicos:

...todas las personas que realizan o se contribuye a que se realicen funciones administrativas propiamente dichas por cualquiera de los tres órganos esenciales y secundarios del Estado.²⁵

²⁵ MOSTAJO, Machicado Max, *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*, 2° Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004, p. 239.

Por su parte, la Ley N° 2027 en su artículo 27²⁶, hace referencia al servidor público como aquella persona individual, que independiente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad.

Esta definición, es adoptada en la presente investigación, puesto que la responsabilidad por la función pública está vinculada con el sujeto principal de un acto, protagonizado por el servidor público, que en ejercicio de sus funciones puede cometer contravenciones a la normatividad vigente y ser sujeto de responsabilidades.

1.3.4. Eficacia Administrativa

La eficacia constituye el logro de los objetivos propuestos o metas programadas en el tiempo previsto para beneficio de la gestión pública.

El tratadista Manuel Osorio, define al término de eficacia como:

El logro de la conducta prescrita; en la concordancia entre la conducta querida por el orden y la desarrollada de hecho por los individuos sometidos al orden jurídico. La importancia de la eficacia reside en que un orden jurídico sólo es válido cuando es eficaz; el orden jurídico que no se aplica deja de ser tal.²⁷

²⁶ BOLIVIA, Ley N° 2027 de 20 de julio de 1990, (*Estatuto del Funcionario Público*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia,

1990. **Artículo 27.** - Servidor Público es aquella persona individual, que independiente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente Ley.

²⁷ OSSORIO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 235.

En ese contexto, la eficacia es la medida del grado de cumplimiento de un objetivo, la misma que se calcula dividiendo el resultado obtenido entre el objetivo planteado, de modo que es sinónimo de efectividad.

El glosario de Auditoría Gubernamental aprobado por la Contraloría General de la República, define a la eficacia o efectividad como:

Logro de Objetivos propuestos o de las metas programadas o de los resultados deseados por una entidad, unidad, programa, proyecto, operación o actividad.²⁸

De modo tal que es la relación que existe entre los bienes o servicios producidos y los recursos empleados en su producción. Una operación es eficiente cuando produce el máximo de los productos que se pueda obtener con una cantidad determinada de insumos necesarios para producir un bien o un servicio en cierta cantidad y con determinada calidad.

Para expresar numéricamente a la eficacia en términos porcentuales, se utiliza la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de eficacia} = \frac{\text{Resultados}}{\text{Objetivos}} \times 100$$

²⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Glosario de Auditoría Gubernamental, Ed. C.G.R., La Paz-Bolivia, 2002, p. 33

1.3.5. Ineficacia Jurídica

Se considera ineficacia jurídica, a las disposiciones dilatorias emanadas del cuerpo jurídico que no hacen efectiva una actividad, programa o proyecto que ha sido programado y como consecuencia de la dilatoria disposición, no ha sido alcanzado las metas propuestas.

También podemos inferir como el resultado inferior del beneficio que representa para el Estado y la sociedad, luego de haber aplicado la normatividad vigente e invertido recursos en la ejecución de procesos.

Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 23318-A en sus artículos 3 y 4 establece que todo servidor tiene el deber de desempeñar sus funciones con EFICACIA, ECONOMÍA, EFICIENCIA, donde su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

1.3.6. Eficiencia Administrativa

La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos en el menor tiempo posible, deben aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable.

Consiste en el logro de las metas con la menor cantidad de recursos y en tiempos óptimos. Lo contrario, relacionado con la parte adjetiva de las normas, será ineficiencia.

El Glosario de Auditoría Gubernamental, emitido por la Contraloría General, define la eficiencia de una actividad como:

...el grado en que sus resultados coinciden con sus objetivos. Si una actividad produce resultados negativos, su eficacia será igual al saldo neto de sus resultados positivos y negativos.²⁹

En tal sentido, la eficiencia administrativa puede ser definido como la habilidad de alcanzar los objetivos empleando la mínima cantidad de recursos posibles.

1.3.7. Economía

Manuel Osorio, define la economía como:

...la administración adecuada de los bienes, también significa el aprovechamiento del dinero y de otros bienes del trabajo y de las energías de toda índole, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio individual o de la sociedad.³⁰

Asimismo, el artículo 3 del Reglamento de la responsabilidad por la función pública, determina que el servidor público tiene le deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud.

²⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Glosario de Auditoría Gubernamental, Ed. C.G.R., La Paz-Bolivia, 2002, p. 34

³⁰ OSSORIO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 12

Por otro lado, para que un acto operativo o administrativo sea considerado económico, los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables en relación a los resultados globales alcanzados.

También se puede señalar, que economía se refiere a que las actividades en la consecución de objetivos, se deben desarrollar con simplicidad, celeridad y ahorro de recursos. Siendo estos principios de economía, eficiencia y efectividad la que caracteriza a la parte propositiva de la presente investigación.

1.3.8. Sumariante

...procedimiento preparatorio que tiene por objeto reunir los elementos de convicción indispensables para dilucidar si se puede o no acusar, durante el plenario, a una o más personas determinadas como culpables de uno o más delitos.³¹

En ese contexto, se puede definir el proceso sumario, como el procedimiento administrativo más restringido, ágil y oportuno en la reunión de pruebas más eficaces seguido por el sumariante, que sirve para determinar si es responsable el servidor público o ex servidor de alguna contravención a la norma jurídica administrativa, que ha sido denunciado.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 26237, en su artículo 21 define al sumariante como la autoridad legal competente”, prevista en las normas específicas de la entidad o en su defecto, el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año.

³¹ OSSORIO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 897.

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO RESPECTO AL CONTROL FISCAL Y RESPONSABILIDAD JURÍDICO-ADMINISTRATIVO Y SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE CONTROL GUBERNAMENTAL

2.1.LEGISLACIÓN NACIONAL

El Sistema Administrativo y Control Gubernamental, es uno de los pilares de la administración del Estado, por ello su estructura y funcionamiento es objeto de una amplia normativa legal.

En este capítulo se analiza disposiciones legales de nuestro país en vigencia, poniendo especial énfasis en las normas reguladoras de la Responsabilidad por la Función Pública y determinación de Responsabilidad Administrativa y en su caso concreto de la prescripción, que es tema de la presente investigación.

De modo que esta normativa legal está conformada por los siguientes:

2.1.1. Constitución Política del Estado Plurinacional

La Constitución Política del Estado Plurinacional se constituye en ley fundamental de la organización del Estado y de los principios, derechos, garantías y declaraciones a favor de las personas.

En ese contexto, la vida social de una nación moderna, democrática y eficiente necesariamente debe estar sostenida por dos principios esenciales que generalmente están contenidos en la Constitución, y ellos son: el principio de legitimidad y el principio de legalidad; el primero significa en sentido amplio que los poderes públicos y las autoridades desempeñan sus funciones y ejercen su jurisdicción en virtud de los mandatos o nombramientos efectuados de acuerdo a la legislación vigente; el segundo se refiere a que estos poderes y autoridades deben enmarcar sus actividades a la normatividad aplicable a ellos.

Al respecto, la Constitución Política del Estado Plurinacional en su artículo 232³², señala que la Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, **eficiencia**, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados, hecho que en la actualidad no se ha cumplido a cabalidad, puesto, que la normativa a cargo del control gubernamental no ha surtido efectos eficientes.

Por su parte, el artículo 235³³ en su numerales 1), 2) y 4) de la Constitución establece que el servidor público debe rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.

³² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Constitución Política del Estado Plurinacional*, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia, 2009. **Artículo 132.-** La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

³³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, *Constitución Política del Estado Plurinacional*, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia, 2009. **Artículo 235.-** Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos:

1. Cumplir la Constitución y las leyes.
2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de la función pública.
3. Rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública.

De modo que las actuaciones de los servidores públicos que no cumplan con estos principios fundamentales dan lugar necesariamente a la arbitrariedad y a la vulneración del Estado de Derecho, que limitado o lesionado en su estructura jurídica, crea situaciones de grave riesgo político, institucional y social. Estas situaciones deben ser atribuidas a la responsabilidad de aquellas que las originan y por ello, es necesario un análisis prioritario del texto constitucional, referente a principios, garantías y derechos de la ciudadanía en su conjunto.

2.1.2. Ley Nº 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales)

La Ley Nº 1178, tuvo un largo proceso de gestación, durante el cual se fue precisando su contenido y consolidando el consenso político que hizo posible su aprobación el 20 de julio de 1990.

Los principios generales de la Ley Nº 1178, se puede resumir en:

- a) Aplicación del enfoque sistémico a la administración del Estado.
- b) Integración entre los sistemas de administración y control, que se concreta con el proceso de control interno como parte de la administración y el control externo como actividad posterior a la ejecución.
- c) Integración entre todos los sistemas que regula la ley, y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- d) Responsabilidad por la Función Pública, buscando que los servidores públicos no sólo sean responsables de los aspectos formales de la gestión, sino también de los resultados de la misma.

- e) En virtud del artículo 45³⁴ de la Ley N° 1178, dispone que la Contraloría General del Estado propondrá al Órgano Ejecutivo la reglamentación concerniente a la responsabilidad por la función pública.

2.1.3. Decreto Supremo N° 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad Por La Función Pública)

Esta normativa de responsabilidades, después de nueve años de vigencia, a propuesta de un proyecto de modificaciones al Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública por parte de la Contraloría General del Estado, en su calidad de órgano rector del sistema de control gubernamental, es modificado parcialmente mediante Decreto Supremo N° 26237, en razón de que el Estatuto del Funcionario Público, aprobado por Ley N° 2027, señala en su artículo 72 que el Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental debe proponer al poder ejecutivo la reglamentación y revisión de los procedimientos relativos a los procesos internos establecidos en el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A.

Asimismo, el Estatuto del Funcionario Público ha introducido nuevos conceptos y procedimientos que hacen necesaria una compatibilización y actualización del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública en lo concerniente a la determinación de la responsabilidad administrativa de los servidores y ex servidores públicos.

³⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 45.-** La Contraloría General de la República propondrá al Poder Ejecutivo, para su vigencia mediante decreto supremo, la reglamentación concerniente al Capítulo V "Responsabilidad por la Función Pública" y al ejercicio de las atribuciones que le han sido asignadas en esta Ley.

Al respecto, en su artículo 3³⁵ del cuerpo legal antes señalado, establece que todo servidor tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia. Por su parte, el artículo 4³⁶ de la misma Norma legal, establece, para que un acto operativo o administrativo sea considerado EFICAZ, ECONÓMICO O EFICIENTE debe basarse en resultados, recursos, relación entre recursos invertidos y los resultados obtenidos.

2.1.4.Ley N° 2027 (Ley del Estatuto del Funcionario Público)

Por Ley N° 2027, ha sido sancionado “El Estatuto del Funcionario Público” que regula la actividad del funcionario público. Asimismo, fue reglamentado por Decreto Supremo N° 25749 de 20 de abril de 2000. Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 26319 de 15 de septiembre de 2001, se establece el Reglamento de Recursos de Revocatoria y Jerárquico para la Carrera Administrativa.

Asimismo, a objeto de establecer el procedimiento administrativo para la sustanciación de los recursos de revocatoria y jerárquico a que hace

³⁵ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 3. (Responsabilidad).**- I.- El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

³⁶ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 4. (Eficacia, Economía y Eficiencia).**- I.- Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz económico o eficiente:

- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de Operación, ajustada en función a las condiciones imperante durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.
- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables con relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable

referencia los artículos³⁷ 65, 66 y 67 de la Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999, se establece el Reglamento de Recursos de Revocatoria y Jerárquicos para la carrera administrativa mediante Decreto Supremo N° 26319.

2.1.5.Ley N° 2341 (Ley de Procedimiento Administrativo)

La Ley N° 2341 es una norma complementaria a las anteriores, a objeto de regular las impugnaciones de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados y regular procedimientos especiales, cuyo ámbito de aplicación es el Órgano Ejecutivo y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI, SIRENARE, Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.

Sin embargo, la Ley N° 1178 como ley especial que rige la Administración Pública y del Estado, en su Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, ha establecido el procedimiento administrativo respecto a proceso interno, sus plazos, término de prueba, impugnación, recursos de revocatoria y jerárquico, mismos que son aplicables en la Administración Pública por ser normas especiales para el sector.

³⁷ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999 (*Ley del Estatuto del Funcionario Público*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1999. **Artículo 65. (Objeto).**- Se establece un procedimiento administrativo para la tramitación de reclamos únicamente e referidos a situaciones relativas al ingreso, promoción y retiro de la Carrera Administrativa y aquellos derivados de procesos disciplinarios.

Artículo 66. (Procedimiento).- Las decisiones referidas al ingreso, promoción y retiro a la carrera administrativa, podrán ser impugnadas mediante un recurso de revocatoria interpuesto ante la misma autoridad que hubiese dictado la decisión impugnada. Las resoluciones denegatorias de los recursos de revocatoria pronunciadas por autoridad administrativa correspondiente, podrán ser impugnadas en recurso jerárquico ante el Superintendente de Servicio Civil, quien se pronunciará mediante resolución administrativa en única y última instancia, sin lugar a recurso administrativo ulterior salvo el contencioso administrativo.

Artículo 67. (Reglamentación).- Los procedimientos que regulen los recursos señalados precedentemente, se sujetarán a los plazos, términos, condiciones y requisitos señalados por normas procesales aplicables que deberán elaborarse por el Órgano Rector, que las propondrá al Poder Ejecutivo para su aprobación mediante Decreto Supremo.

2.1.6. Normas de Control Gubernamentales emitidas por la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado, de acuerdo a la Ley N° 1178, constituye el octavo sistema de control gubernamental. De acuerdo al Decreto Supremo N° 23215 (*Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República*), se constituye en autoridad superior de auditoría del Estado, ello de conformidad al artículo 1 del reglamento señalado.

Asimismo, el artículo 2 de esta norma, confiere atribuciones para elaborar y emitir la normatividad básica de control Gubernamental Interno y posterior. Por lo que, este órgano rector de control, ha emitido las siguientes normas que nos permitimos señalar, los cuales son:

a) Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental

De acuerdo al artículo 18³⁸ del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Decreto Supremo N° 23215, la Contraloría General, emite las Normas Básicas de Control Gubernamental Interno, de carácter principista, que deben ser tenidas en cuenta por las entidades públicas en el desarrollo de la normativa secundaria.

³⁸ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23215, (*Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia. **Artículo 18.** – Las normas básicas de control gubernamental interno son emitidos por la Contraloría General de la República, forman parte integral del gubernamental y son normas generales de carácter principista que definen el nivel mínimo de calidad para desarrollar adecuadamente la políticas, los programas, la organización la administración y control de las operaciones de las entidades públicas: dichas normas deben ser tenidas en cuenta por el órgano rector de los Sistemas de Administración en el diseño y desarrollo de los mismos y por la entidades públicas en la elaboración de la normatividad secundaria.

Esta norma ha sido aprobada mediante Resolución N° Res. CGR-1/070/2000, por la Contraloría General del Estado y define a la Norma Básica de Control Interno³⁹.

De acuerdo al artículo 27 de la Ley N° 1178, las entidades del sector público, tienen la obligación de implantar el control interno en las unidades de su dependencia y su incumplimiento genera responsabilidades. Asimismo, las Normas Auditoría Gubernamental y el artículo 15⁴⁰ de la Ley N° 1178, otorga a la Unidad de Auditoría Interna evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los instrumentos de control interno implantado en la misma entidad.

En consecuencia, la responsabilidad administrativa, también puede originarse en la evaluación de Control Interno, razón por la que debe ser tomada en cuenta.

b) Normas de Auditoría Gubernamental

Constituye el instrumento fundamental de auditoría gubernamental, que determinan la naturaleza y amplitud de la información que debe obtenerse por medio de los procedimientos de auditoría a objeto de una evaluación objetiva de evidencia que constituyen la calidad del trabajo realizado por el auditor.

³⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Principios de Contabilidad Gubernamental Integrada – Normas Bolivianas de Contabilidad Integrada, CGR, La Paz-Bolivia.

⁴⁰ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 15.-** 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 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.

Todos sus informes serán remitidos inmediatamente después de concluidos a la máxima autoridad colegiada, si la hubiera; a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada; y a la Contraloría General de la República.

Esta norma ha sido aprobada por el ente rector de Control Gubernamental, mediante Resolución N° CGR-CGR-1/119/2002, y actualizada mediante Resolución N° CGR/079/2006 de 4 de abril de 2006, siendo su aplicación de carácter obligatoria en la práctica de la auditoría realizada en toda entidad pública comprendida en los artículos⁴¹ 3 y 4 de la Ley N° 1178.

c) Guía para la elaboración del Programa Operativo Anual de las Unidades de Auditoría Interna

Esta guía es norma complementaria emitida por la Contraloría General del Estado, mediante Resolución N° CGR-1/067/00 de septiembre de 2000. Regula la programación de actividades de las Unidades de Auditoría Interna de las entidades públicas, así como de la planificación estratégica a mediano plazo.

Se toma como referencia esta norma, puesto que la investigación planteada tiene como uno de los objetivos demostrar el costo de una auditoría en la determinación de responsabilidades. Al respecto, en una auditoría especial sobre indicios de responsabilidad administrativa, presupuestando tiempo de horas auditor en todo el proceso y también tratándose el hecho en una de las regionales del interior del país que inflan costos por pasajes y viáticos que debe contemplar la programación según la guía de referencia.

⁴¹ BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 3.-** Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

Artículo 4.- Los Poderes Legislativo y Judicial aplicarán a sus unidades administrativas las mismas normas contempladas en la presente Ley, conforme a sus propios objetivos, planes y políticas, en el marco de la independencia y coordinación de poderes.

2.2.LEGISLACIÓN COMPARADA

El tema en cuestión, al ser un problema de índole universal, se estudia a la vez desde la óptica del derecho comparado para realizar el análisis de las semejanzas y diferencias de los ordenamientos jurídicos de los países, en donde éstos regulan la actividad del servidor público y consecuentemente su responsabilidad en las diferentes constituciones, los cuales describimos a continuación:

2.2.1. Chile

La Constitución Política del Estado de la República de Chile en su artículo 38⁴², señala que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño; es decir, la responsabilidad está latente para los servidores públicos.

2.2.2. Colombia

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos⁴³ 83, 124, y 130 establecen que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, determinando una

⁴² REPÚBLICA DE CHILE, *Constitución Política de Estado de la República de Chile*, Gaceta Oficial de Chile, Santiago de Chile. **Artículo 38.**- Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

⁴³ COLOMBIA, *Constitución Política de Colombia*. **Artículo 83.**- Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Artículo 124.- La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Artículo 130.- Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los funcionarios públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

ley especial la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, existiendo a la vez una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los funcionarios públicos.

2.2.3. Ecuador

La Constitución Política del Ecuador, de igual manera en sus artículos⁴⁴ 120, 121 y 122 establecen que no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, donde las normas para determinar la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado y cuando existan graves indicios de utilización de un testaferro, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

⁴⁴ ECUADOR, *Constitución Política de la República del Ecuador*. **Artículo 120.-** No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

Artículo 121.- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

Artículo 122.- Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar, al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos. También harán una declaración patrimonial los miembros de la fuerza pública a su ingreso a la institución, previamente a la obtención de ascensos, y a su retiro.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de utilización de un testaferro, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

2.2.4. México

Por su parte México, en su Constitución Política del Estado en sus artículos⁴⁵ 108, 114 y 128 hace referencia a los servidores públicos como los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública en el Distrito Federal, así como a los servidores del instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

⁴⁵ ESTADO DE MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. **Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

2.2.5. Paraguay

La Constitución Política del Paraguay en su artículo 106⁴⁶, hace referencia a que ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, más al contrario son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

2.2.6. Venezuela

Por su parte, Venezuela en su Constitución en sus artículos⁴⁷ 139, 140 y 143 establece que acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o violación de las leyes la contravenciones que existe a la normas que regulan la administración pública.

2.3. LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES

La Ley N° 1178, en su artículo 2, define que son ocho los sistemas que regulan el control gubernamental y están agrupados de la siguiente manera:

⁴⁶ PARAGUAY, *Constitución de la República del Paraguay*. **Artículo 106.-** *(De la responsabilidad del funcionario y del empleo público).*- Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto.

⁴⁷ VENEZUELA, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. **Artículo 139.-** El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley.

Artículo 140.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública.

Artículo 143.- Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

PARA PROGRAMAR Y ORGANIZAR LAS ACTIVIDADES	PARA EJECUTAR LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS	PARA CONTROLAR LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO
Sistema de Programación de Operaciones Sistema de Organización Administrativa Sistema de Presupuesto	Sistema de Administración de Personal Sistema de Administración de Bienes y Servicios Sistema de Tesorería y Crédito Público Sistema de Contabilidad Integrada	Control Interno posterior Control externo posterior

2.3.1. Sistema de Programación de Operaciones

El rol del sistema de Programación de Operaciones es el de traducir los objetivos y planes estratégicos en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo, en tareas específicas a ejecutar, en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y el espacio, ello de conformidad al artículo 6⁴⁸ de la Ley N° 1178. Esta actividad en la práctica se refleja en la elaboración del POA Institucional.

Programación es entonces, la única base sólida para asegurar eficiencia en el empleo de los recursos y la garantía de poder administrarlos correctamente en procura de resultados específicos.

⁴⁸ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 6.-** El Sistema de Programación de Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y del espacio. Esta programación será de carácter integral, incluyendo tanto las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de pre-inversión e inversión. El proceso de programación de inversiones deberá corresponder a proyectos compatibilizados con las políticas sectoriales y regionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

2.3.2.Sistema de Organización Administrativa

Como puente entre el Sistema de Programación de Operaciones y el Sistema de Presupuesto, la ley ubica a la organización administrativa, la cual se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones, evitará la duplicidad de objetivos y atribuciones mediante la adecuación, fusión o supresión de las entidades y hará que cada entidad implemente los sistemas internos de administración y control regulados por la Ley N° 1178 en su artículo 7⁴⁹.

2.3.3.Sistema de Presupuesto

La previsión y asignación de recursos financieros necesarios para que las operaciones alcancen su plena realización dentro de una organización administrativa o marco institucional adecuado, donde no se diluya la responsabilidad por la obtención de los productos y por el manejo eficiente de los insumos corresponde al presupuesto público.

La Ley N° 1178 en su artículo 8⁵⁰, dispone que el sistema de presupuesto es el utilizado para prever, en función de las prioridades de la política

⁴⁹ BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 7.-** El Sistema de Organización Administrativa se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones. Evitará la duplicidad de objetivos y atribuciones mediante la adecuación, fusión o supresión de las entidades, en seguimiento de los siguientes preceptos:

- a) Se centralizará en la entidad cabeza de sector de los diferentes niveles de gobierno, las funciones de adoptar políticas, emitir normas y vigilar su ejecución y cumplimiento; y se desconcentrará o descentralizará la ejecución de las políticas y el manejo de los sistemas de administración.
- b) Toda entidad pública organizará internamente, en función de sus objetivos y la naturaleza de sus actividades, los sistemas de administración y control interno de que trata esta Ley.

⁵⁰ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 8.-** El Sistema de Presupuesto preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la Organización Administrativa adoptada. Se sujetará a los siguientes preceptos generales:

- a) Las entidades gubernamentales que cuenten con recursos provenientes de tributación, aportes a la seguridad social y otros aportes, regalías o transferencias de los tesoros del Estado, sujetarán sus gastos totales a la disponibilidad de sus recursos, a

gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la programación de operaciones y de la organización Administrativa adoptada.

2.3.4. Sistema de Administración de Personal

Este sistema en procura de la eficiencia de los recursos humanos en la función pública, establece que deberá determinar los puestos de trabajo efectivamente necesarios y los requisitos y mecanismos para proveerlos. Asimismo, será el encargado de implantar regímenes de evaluación y retribución del trabajo, de desarrollar las capacidades y aptitudes de los servidores públicos y de establecer los procedimientos para el retiro de los mismos, ello de conformidad al artículo 9⁵¹ de la Ley N° 1178.

2.3.5. Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Es el encargado de proporcionar los bienes y servicios que requiere la Administración Pública para su funcionamiento y por tanto, debe establecer

las condiciones del financiamiento debidamente contraído y a los límites legales presupuestarios, no pudiendo transferir gastos de inversión a funcionamiento.

- b) Las entidades con autonomía de gestión y de patrimonio cuyos ingresos provengan exclusivamente por venta de bienes o por prestación de servicios, financiarán con tales ingresos sus costos de funcionamiento, el aporte propio del financiamiento para sus inversiones y el servicio de su deuda. Sus presupuestos de gastos son indicativos de sus operaciones de funcionamiento e inversión.
- c) Los presupuestos de gastos del Banco Central y de las entidades públicas de intermediación financiera sometidas al programa monetario del Gobierno y a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, son indicativos de sus operaciones de funcionamiento y de inversión no financiera.
- d) La ejecución de los presupuestos de gastos de las entidades señaladas en los incisos (b) y (c) de este artículo, está sujeta, según reglamentación, al cumplimiento de las políticas y normas gubernamentales relacionadas con la naturaleza de sus actividades, incluyendo las referidas a las modificaciones, trasposos y transferencias dentro de sus presupuestos, así como a la disponibilidad de sus ingresos efectivos después de atender y proveer el cumplimiento de sus obligaciones, reservas, aumentos de capital, rédito sobre patrimonio neto y otras contribuciones obligatorias. No se permitirá la transferencia de gastos de inversión o excedentes de ingresos presupuestados a gastos de funcionamiento.

⁵¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 9.-** El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.

la forma de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de los mismos conforme al artículo 10⁵² de la Ley N° 1178.

En este entendido, el sistema de administración de bienes y servicios debe procurar:

- a) Que sus condiciones técnicas y de calidad satisfagan adecuadamente las necesidades, para las que han sido adquiridos.
- b) Que los bienes y servicios requeridos sean puestos en el tiempo y lugar solicitados.
- c) Que las adquisiciones se efectúen a los precios que más convenga a los intereses del Estado.

2.3.6. Sistema de Tesorería y Crédito Público.

En el marco del artículo 11 de la Ley N° 1178, la gerencia financiera recibe el nombre de Tesorería, señala que el Sistema de Tesorería y Crédito Público, manejará los ingresos y el financiamiento o crédito público y evaluación y retribución del trabajo, además de ello desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores estableciendo los procedimientos para el retiro de los mismos, programando los

⁵² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 10.-** El Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Se sujetará a los siguientes preceptos:

- a) Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.
- b) Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo.
- c) La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos.

Bajos este nuevo concepto, el Tesoro deja de ser un mero pagador para transformarse en un auténtico administrador de los fondos, del endeudamiento y de la ejecución de los presupuestos públicos, con capacidad normativa y de manejo de las políticas en el área que le toca gerenciar.

2.3.7. Sistema de Contabilidad Integrada

La Ley N° 1178 en su artículo 12⁵³, dispone que la Contabilidad Integrada debe incorporar las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable y con base en los datos financieros y operativos generador o suministrar información relevante y útil para la toma de decisiones tanto por parte de las autoridades que regulan la marcha del Estado como de cada una de las entidades públicas.

⁵³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 12.-** El Sistema de Contabilidad Integrada incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en un sistema común, oportuno y confiable, destino y fuente de los datos expresados en términos monetarios. Con base en los datos financieros y no financieros generará información relevante y útil para la toma de decisión por las autoridades que regulan la marcha del Estado y de cada una de sus entidades, asegurando que:

- a) El sistema contable específico para cada entidad o conjunto de entidades similares, responda a la naturaleza de las mismas y a sus requerimientos operativos y gerenciales respetando los principios y normas de aplicación general; y
- b) La Contabilidad Integrada identifique, cuando sea relevante, el costo de las acciones del Estado y mida los resultados obtenidos.

2.4. SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL

A partir de la implementación de la Ley N° 1178, la expresión de control gubernamental se extiende, pues no sólo se refiere al control del Tesoro sino, también a la hacienda pública y en general de las operaciones y actividades de las entidades públicas, ejercido tanto internamente por las propias entidades como externamente por los organismos superiores de control.

Al respecto, el artículo 13⁵⁴ de la Ley N° 1178, establece que el Control Gubernamental tendrá por objetivo MEJORAR LA EFICIENCIA en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado.

El control gubernamental tiene un enfoque constructivo, pues está orientado fundamentalmente a mejorar las operaciones futuras de las entidades públicas. No es la tradicional crítica del pasado para detectar las irregularidades o fraudes cometidos contra los intereses del Estado y en consecuencia divulgarlos y procurar su sanción, no obstante que este resultado se obtiene frecuentemente en su ejercicio. El control gubernamental significa una acción positiva que debe coadyuvar continuamente a que la función pública y los servicios gubernamentales se presten con la mayor eficacia y eficiencia, superando las deficiencias con las que se ha ido tropezando.

⁵⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 13.-** El Control Gubernamental tendrá por objetivo mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado. El Control Gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y estará integrado por:

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

Esta concepción del propósito del Control Gubernamental está claramente reflejada en la Ley N° 1178, en su artículo 13 al fijarle como objetivos estratégicos los siguientes:

- Mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos.
- Mejorar la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos.
- Mejorar los procedimientos para que toda autoridad 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.

2.4.1. Elementos del Control Gubernamental

El Control Gubernamental, es una obligación del gobernante que debe cumplir por si y a través de los Ministros y de los Ejecutivos en cada entidad pública. Estos a su vez cumplen su responsabilidad mediante la implementación de adecuados sistemas de administración y control interno, eficaces para promover los objetivos estratégicos del control.

La Ley N° 1178 señala claramente que el control gubernamental se aplicará sobre el funcionamiento de los sistemas de Administración de los recursos públicos y que está integrado por el Sistema de Control Interno y por el Sistema de Control Externo Posterior, a su vez en Control Interno puede ser Previo o Posterior.

2.4.2. Control Interno Previo

La obligación de controlar que tienen el gobernante y consecuentemente quienes administran la cosa pública, se manifiesta explícitamente en la obligación legal de incorporar en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad pública, los instrumentos de control que se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de las operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto, configurando el denominado “Control Interno Previo”, que no se reduce a procurar el cumplimiento de la legalidad o regularidad de las operaciones que se van a realizar; sino, que abarca el propósito de garantizar que las mismas sean convenientes y oportunas a los fines y programas de la entidad.

La Contraloría General del Estado define el control Interno como un proceso compuesto por una 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.

Por su parte la Ley N° 1178 en su artículo 27, dispone que cada entidad del sector público elaborará en el marco de las normas Básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley.

En ese entendido, el control interno previo es ejercitado por todo los servidores públicos, jefes de unidades de la entidad, antes de que los actos causen efecto.

2.4.2.1. Sistema de Control Interno Posterior (Auditoría Interna)

El artículo 14⁵⁵ de la Ley N° 1178 señala que el Control Interno Posterior será practicado:

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

Como se observa la primera responsabilidad sobre el control de los resultados recae en los niveles directivos, señalándose de esta forma como una función propia de la gerencia de control.

Por otra parte, el sistema de Control Interno requiere de un mecanismo propio de retroalimentación, para garantizar su eficacia y la de los sistemas de administración y para evaluar las operaciones y actividades que permita determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros que se utilizarán para la toma de decisiones gerenciales y analizar los resultados de las operaciones dentro en términos de eficiencia para contribuir con sus recomendaciones a los propósitos estratégicos del control gubernamental; dicho mecanismo o instrumento es la Auditoría Interna.

⁵⁵ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 14.-** Los procedimientos de control interno previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad. Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos

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

Al respecto, el artículo 15 de la Ley N° 1178, determina que 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.
- Analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones.

Para garantizar la confiabilidad de los resultados de la Auditoría Interna, se requiere por principio que su ejercicio sea realizado con posterioridad a la ejecución de las operaciones o actividades que se examina.

La Ley N° 1178, garantiza el cumplimiento de este principio ubicando a la Unidad de Auditoría Interna como una dependencia de la máxima autoridad ejecutiva de la respectiva entidad, facultándola para formular y ejecutar con total independencia el programa de sus actividades, prohibiéndole el desarrollo o participación en operaciones o actividades administrativas diferentes a sus propias tareas y responsabilizando, ante la Contraloría General del Estado, a la máxima autoridad colegiada y al ejecutivo superior por el respeto a la independencia de dicha unidad.

En virtud del este artículo citado precedentemente, la unidad competente debe ejecutar auditorías con indicios de responsabilidad administrativa por la acción u omisión de la norma administrativa; por lo que será la Auditoría Interna de la entidad donde se hubieran contravenido las normas

administrativas, cuyo desarrollo y su ejecución se demostrarán más adelante.

2.4.2.2. Control Externo Posterior (Auditoría Externa)

La Auditoría externa, es el medio técnico de aplicación del sistema de Control Externo Posterior. Una de sus características esenciales es su naturaleza independiente del ente en el cual se practica y por lo tanto, su ejercicio siempre es con posterioridad a la ejecución de las operaciones de las entidades públicas.

La Auditoría externa gubernamental, es útil a los gobernados, a la Asamblea Plurinacional, al Gobierno y a la Administración de las Entidades Públicas.

- Es útil a los gobernados por cuanto sus dictámenes e informes hacen fe pública y suministran elementos de juicio para calificar la gestión del gobernante; proveen un grado de confianza en la administración pública por parte del pueblo; y permiten la censura social de los administradores de la cosa pública, por los errores, desaciertos o irregularidades en que incurran.

- Es útil al Congreso Nacional, ya que los resultados de auditoría externa comunicados en sus informes, constituyen una base independiente, imparcial, técnica y objetiva para el ejercicio del control político que por naturaleza le corresponde al parlamento.

- Es útil al Gobierno, porque la auditoría externa gubernamental le proporciona información independiente e imparcial sobre los resultados de la gestión de los ejecutivos en las entidades públicas y formula recomendaciones que faciliten el ajuste de las políticas, de los programas y de los proyectos, para mejorar los servicios gubernamentales y normas básicas de los sistemas de administración.

- Es útil a la Administración o gerencia de las entidades públicas, porque sus recomendaciones promueven la mejora del funcionamiento de los sistemas de administración y de control interno para hacerlos más eficaces; porque sus opiniones, dictámenes e informes independientes e imparciales dan fe de la confiabilidad y razonabilidad de los registros y estados financieros para que puedan ser utilizados en la toma de decisiones gerenciales en busca de la eficiencia y economía de los recursos del Estado.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, APLICACIÓN DE SANCIONES A EX SERVIDORES Y SERVIDORES PÚBLICOS Y COSTO ECONÓMICO QUE IMPLICA PARA EL ESTADO

3.1. TIPOS DE RESPONSABILIDADES Y SUS SANCIONES

Cuando una entidad pública entra en funcionamiento según la estructura definida por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), lo normal es que se desarrolle sus actividades eficientemente y que los órganos de control realicen una vigilancia estricta de sus operaciones.

Sin embargo, la irregularidad de sus operaciones genera responsabilidades para los ejecutivos y funcionarios de todas las jerarquías de la organización Administrativa.

Al respecto, Manuel Osorio, define el término de responsabilidad como "...la obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal"⁵⁶.

En ese entendido, es menester hacer referencia de manera muy breve a la responsabilidad civil, penal, ejecutiva y administrativa que es en la que se pondrá mayor énfasis.

⁵⁶ OSSORIO, Manuel; *Op. Cit.*, p. 785

3.1.1.Responsabilidad Civil

La Responsabilidad Civil es producto de la conducta de una persona que por incumplimiento de las normas que regula el desempeño de sus funciones, provoca un daño económico a la entidad y al Estado.

Esta responsabilidad, también es llamada patrimonial y:

...es la obligación personal del agente de reparación de los daños y perjuicios que con motivo de su accionar en la función pública pudiera haber ocasionado a los administrados o a la misma administración pública un daño material o moral.⁵⁷

Por otro lado, la responsabilidad es civil "...cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado, valuable en dinero"⁵⁸.

Sin embargo, para la determinación de la existencia de responsabilidad civil, necesariamente con carácter previo se debe establecer la existencia de responsabilidad administrativa y será determinada por autoridad competente.

Por su parte, la Ley N° 1178 define la responsabilidad civil como la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas que cause daño económico al Estado valuable en dinero. Su determinación se sujeta a los siguientes preceptos:

⁵⁷ MOSTAJO, Machicado Max, *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*, 2° Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004, p. 271.

⁵⁸ ROCHA, Cavaría Julio P., *Auditoría Gubernamental* "Metodología y Normativa para la Evaluación de la Gestión Pública", 1° ed., SANTA Cruz-Bolivia, 2006, p. 43.

- a) Será civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios o recursos del Estado o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad.
- b) Incurrirán en responsabilidad civil, las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficien indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado.
- c) Cuando varias personas resultaren responsables del mismo acto o del mismo hecho que hubiese causado daño económico al Estado.

De modo que a tiempo de llevar a cabo la auditoría:

...el auditor encuentra hallazgos que originan indicios de responsabilidad civil o daño económico causado a la entidad y por ende al Estado, ésta se debe demostrar a través de documentación evidente, suficiente y competente el daño económico, haciendo constar en su informe los hechos y las circunstancias que ocasionaron el daño, si es posible determinar la suma líquida y exigible y de inmediato debe solicitar la respetiva opinión legal a la unidad legal de la institución, a través de una carta explicativa y si es posible adjuntar el informe en borrador limpio sin conclusiones; además de la documentación correspondiente y papeles de trabajo, toda vez que corresponde al asesor legal, previo el respectivo análisis de los antecedentes, determinar o no los indicios de responsabilidad civil.⁵⁹

⁵⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-CENTRO DE CAPACITACIÓN (CENCAP); *Informes de Auditoría-1998*, CGR, La Paz-Bolivia, 2002.

3.1.2.Responsabilidad Penal

La responsabilidad es penal "...cuando la acción u omisión del servidor público y de las personas particulares se encuentra tipificada como delito en el código penal"⁶⁰. Por lo que es producto de la conducta de una persona que en el desempeño de sus funciones incurre en la comisión de delito en perjuicio de la entidad en la que presta servicios.

Asimismo, el artículo 35⁶¹ de la Ley N° 1178 establece que los actos o hechos examinados presenten indicios de responsabilidad civil o penal, el servidor público o auditor los trasladará a conocimiento de la unidad legal pertinente y ésta mediante la autoridad legal competente solicitará directamente al juez que corresponda las medidas precautorias y preparatorias.

Por otra parte, el artículo 61⁶² del Decreto Supremo N° 23318-A hace referencia a la responsabilidad penal. Donde el informe contendrá una relación de los actos u omisiones, acompañando las pruebas o señalando donde pueden ser encontradas. Respecto al traslado de los hechos denunciados, el artículo 62 del mismo Decreto menciona que la autoridad competente denunciará de inmediato los hechos sobre la base del informe legal ante el Ministerio Público o si fuere el caso presentará la querrela respectiva.

⁶⁰ ROCHA, Cavaría Julio P., *Op. Cit.*, p. 44.

⁶¹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 35.-** Cuando los actos o hechos examinados presenten indicios de responsabilidad civil o penal, el servidor público o auditor los trasladará a conocimiento de la unidad legal pertinente y ésta mediante la autoridad legal competente solicitará directamente al juez que corresponda, las medidas precautorias y preparatorias de demanda a que hubiere lugar o denunciará los hechos ante el Ministerio Público.

⁶² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 61. (Indicios de Responsabilidad Penal).**- Los servidores públicos u otros profesionales contratados que identifiquen indicios de haberse cometido un delito, elaborarán con la diligencia y reserva debidas un informe, haciendo conocer este extremo a la unidad legal pertinente. El informe contendrá una relación de los actos u omisiones, acompañando las pruebas o señalando dónde pueden ser encontradas.

En aplicación de estas disposiciones legales, cuando en el curso de la auditoría, el auditor encuentra evidencias de haberse cometido delitos, debe elaborar un informe independiente al informe de auditoría dirigida a la Unidad Legal, adjuntando la documentación correspondiente para que ésta proceda conforme el artículo 35 de la Ley N° 1178 y a su vez solicitar que dicha unidad, informe sobre las acciones que se llevan a cabo para hacer constar en el informe de auditoría.

Instruye la Contraloría, que los informes de auditoría que contengan indicios de responsabilidad penal, no requieren de aprobación de la Contraloría, por cuanto la responsabilidad de llevar a cabo o no las acciones recaen en el asesor legal y el máximo ejecutivo de la entidad, para el efecto el abogado debe realizar un análisis adecuado. Asimismo, no corresponde llevar a cabo el procedimiento de aclaración, al amparo del artículo 50 del Decreto Supremo N° 23215.

3.1.3.Responsabilidad Ejecutiva

Además de la Responsabilidad Administrativa, la Ley N° 1178, establece una Responsabilidad Ejecutiva para las máximas autoridades ejecutivas, emergente de una gestión deficiente o negligente.

Al respecto, el artículo 30⁶³ de la Ley N° 1178 establece que la responsabilidad ejecutiva se origina en informes de auditoría que establezcan:

⁶³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 30.-** La responsabilidad es ejecutiva cuando la autoridad o ejecutivo no rinda las cuentas a la que se refiere el inciso (c) del artículo 1 y el artículo 28 de la presente Ley; cuando incumpla lo previsto en el primer párrafo y los incisos (d), (e) o (f) del artículo 27 de la presente Ley; o cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permiten lograr, dentro de las circunstancias

- a) **Falta de rendición de cuentas.-** De acuerdo al artículo 1, inciso c) de la Ley N° 1178, todo servidor público tiene la obligación de rendir cuentas de los recursos que el Estado le ha confiado para su administración y no sólo de los objetivos a que destinó los recursos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- b) **Falta de implantación de Sistemas de Administración y Control.-** De acuerdo al artículo 27 de la Ley N° 1178, corresponde a la máxima autoridad de cada entidad la responsabilidad de la implantación de los Sistemas de Administración y Control.
- c) **Falta de remisión de copias de contratos a la Contraloría.-** Sobre el particular, el artículo 27 en el inciso d) de la Ley N° 1178, establece la obligación que tienen las entidades públicas, a través de sus unidades legales para remitir copias de sus contratos a la Contraloría en el plazo de cinco días de perfeccionado los mismos.
- d) **Falta de remisión de estados financieros.-** El artículo 30 de la Ley N° 1178, contempla como causal de responsabilidad ejecutiva la falta de remisión de estados financieros, dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, a la Contraloría General conforme determina el artículo 27 inciso e) de la misma ley; si como en el caso anterior, se realizó el requerimiento o estaba contemplada en una recomendación de auditoría y el máximo ejecutivo de la entidad no dio cumplimiento.
- e) **Falta de respeto a la independencia de la Unidad de Auditoría Interna.-** Si se evidencia que el máximo ejecutivo no respeta la independencia del trabajo de la Unidad de Auditoría Interna, sobre todo si se demuestra que el trabajo de dicha Unidad es ineficiente, podría establecerse indicios de responsabilidad ejecutiva.

existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía. En estos casos, se aplicará la sanción prevista en el inciso (g) del artículo 42 de la presente Ley.

- f) **Deficiencia o negligencia de la gestión ejecutiva.-** Respecto a la sanción por Responsabilidad Ejecutiva, el artículo 42⁶⁴, inciso g) de la Ley N° 1178 determina que la responsabilidad ejecutiva determinada por el Contralor General, éste podrá recomendar a la máxima dirección colegiada, siempre que no estuviere involucrada en las deficiencias observadas y a la autoridad superior que ejerce tuición sobre la entidad, LA SUSPENSIÓN O DESTITUCIÓN del principal ejecutivo, si fuere el caso, de la dirección colegiada, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, informando a las respectivas comisiones del H. Congreso Nacional.

3.1.4. Responsabilidad Administrativa

En el campo administrativo, se define la responsabilidad como una obligación que se asume cuando se ejerce una función general o específica. Esa obligación es la de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño causado.

La responsabilidad administrativa:

...emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan las conductas del servidor público y ex servidores públicos, prescribe a los dos años y las sanciones pueden ser: llamada de atención, apercibimiento escrito,

⁶⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 42.-** Para el ejercicio del Control Externo Posterior se establecen las siguientes facultades: g) En caso de responsabilidad ejecutiva determinada por el Contralor General de la República, éste podrá recomendar a la máxima dirección colegiada, siempre que no estuviere involucrada en las deficiencias observadas, y a la autoridad superior que ejerce tuición sobre la entidad, la suspensión o destitución del principal ejecutivo y, si fuere el caso, de la dirección colegiada, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, informando a las respectivas comisiones del H. Congreso Nacional.

multas, suspensión, postergación de ascenso, retrograduación del escalafón, cesantía y exoneración...⁶⁵

Por su parte, la Ley N° 1178, en el artículo 29⁶⁶ hace referencia a la responsabilidad administrativa como la acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público y se determinará por proceso interno de cada entidad.

De conformidad al artículo 28⁶⁷ de la Ley N° 1178, la responsabilidad jurídica deriva de las disposiciones de las leyes, en este contexto, dispone que todo servidor público tiene responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 23318-A en su artículo 3⁶⁸ dispone que los servidores públicos tienen el deber de desempeñar sus funciones con EFICACIA, ECONOMÍA, EFICIENCIA, donde su

⁶⁵ MOSTAJO, Machicado Max, *Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano*, 2° Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004, Pp. 269-270.

⁶⁶ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 29.-** La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

⁶⁷ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 28.-** Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto:

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

⁶⁸ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 3. (Responsabilidad).-**

- I. El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

incumplimiento genera responsabilidades jurídicas. Por su parte, artículo 4⁶⁹ de la misma norma legal, establece que para que un acto operativo o administrativo sea considerado EFICAZ, ECONÓMICO O EFICIENTE debe basarse en resultados, recursos en relación a recursos invertidos y resultados obtenidos.

Entonces, la responsabilidad administrativa es producto de la conducta de una persona que en el desempeño de sus funciones, no cumple las normas administrativas vigentes. Por lo que la responsabilidad es administrativa 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 funcionaria del servidor público, por tanto es de naturaleza exclusivamente disciplinaria.⁷⁰

La Ley N° 1178, define la Responsabilidad Administrativa como la acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público, determinándose por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la AUDITORÍA si la hubiere.

⁶⁹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 4. (Eficacia, Economía y Eficiencia).**- I.- Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz económico o eficiente:

- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de Operación, ajustada en función a las condiciones imperante durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.
- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables con relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos debe aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o a un indicador externo aplicable.

⁷⁰ ROCHA, Cavaría Julio P., *Op. Cit.*, p. 40.

Por otra parte, el artículo 15 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública determina, que todo servidor público es pasible de responsabilidad administrativa. Lo son asimismo los ex servidores públicos a efecto de dejar CONSTANCIA y REGISTRO de su responsabilidad. Toda autoridad que conozca y resuelva procesos internos disciplinarios deberá enviar una copia de la Resolución final ejecutoriada a la Contraloría General PARA FINES DE REGISTRO.

En ese contexto, la responsabilidad administrativa y su prescripción se encuentra dentro de lo establecido en el marco del “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobada por Decreto Supremo N° 23318-A y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237. Su campo de aplicación es la Administración Pública.

La responsabilidad administrativa, tiene por principal finalidad resguardar el principio de legalidad. Este principio al que ya nos hemos referido anteriormente, debe ser entendido como cualidad que deben tener las actuaciones de los servidores públicos a las normas de derecho.

La responsabilidad administrativa es de índole estrictamente disciplinaria, puesto que tiene como finalidad lograr que el acto administrativo se conduzca por canales regulares establecidos en el ordenamiento jurídico administrativo y en las normas que regulan la conducta del servidor público y es un instrumento que la norma otorga al máximo ejecutivo de una entidad para mantener y reencauzar, cuando crea necesario, la labor de los servidores públicos que le están subordinados. Esto se logra fundamentalmente a través de la aplicación, previo proceso, de sanciones tales como multas,

suspensión y destitución, de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 1178.

Esta clase de responsabilidad aplica el siguiente principio: Las actuaciones de los servidores públicos deben ser realizados cumpliendo en lo posible, con las normas que los regulan. Este tipo de responsabilidad solamente puede ser atribuida a los servidores públicos y a los ex servidores públicos. A los primeros con el propósito de aplicarles una sanción que tiene tres efectos fundamentales:

- 1) La prevención de futuros actos similares;
- 2) La regularización de los actos administrativos y;
- 3) La evaluación de la eficacia y correspondencia de la normatividad con la realidad institucional.

El análisis y determinación de la responsabilidad administrativa en contra de los ex servidores públicos, busca básicamente generar una fuente de información y evaluación acerca de su desempeño como servidores públicos, aún cuando este hubiere cesado en sus funciones. Asimismo, la posibilidad de atribuir responsabilidad a alguien que ya no es servidor público, da origen a una permanente fiscalización de los actos administrativos. Siendo esta actividad preventiva.

Estas razones van ligadas a otra que no es menos importante que las anteriores; pues se trata de promover la transparencia de las actuaciones de los ex servidores y servidores públicos para que la sociedad civil pueda conocer directamente cómo se desempeñaron los

servidores públicos y así, materializar de alguna manera el principio contenido en el inciso d) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 23318-A, que señala que “Todos los servidores públicos son responsables ante la sociedad”.

Por su parte el artículo 14 del Decreto Supremo N° 23318-A desarrolla dos categorías; la primera está constituida por las disposiciones legales atinentes a la Administración Pública y vigentes en el país al momento en que se realizó el acto u omisión; y la segunda referente a las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Estas son de dos clases:

a) Normas generales que comprenden:

1. El Estatuto del Servidor Público que regula las actuaciones de los servidores públicos.
2. Las Normas dictadas por el órgano rector del Sistema de Administración de Personal (NB SAP), que es el Ministerio de Hacienda, siendo que los órganos rectores tienen la facultad de emitir las normas y reglamentos básicos para cada sistema de control gubernamental, de acuerdo al inciso a) del artículo 20 de la Ley N° 1178.
3. Las normas específicamente aplicables para el ejercicio de las profesiones en el sector público, tales como las que están incluidas en los artículos 64 y 65 del Decreto Supremo N° 23318- A.
4. Los Códigos y Reglamentos de ética profesional en los que no contradiga a cualquiera de las normas generales señaladas en los anteriores puntos.

b) Normas específicas: Son las establecidas por cada entidad:

La jerarquía de estas normas, es inferior a la de las normas generales, situación prevista en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE). Es así que las normas previstas por el artículo 27 de la Ley N° 1178 deben dictarse necesariamente dentro del marco de la norma general.

3.2.PRESCRIPCIÓN DE RESPONSABILIDADES

La doctrina ha elaborado definiciones sobre la prescripción y señala que es el modo por el cual y a través del transcurso de tiempo que se extingue un derecho por efecto de la falta de su ejercicio. Presupuesto de ella es la inactividad del titular del derecho, durante el tiempo que está fijado por la ley.

De modo que entonces la prescripción es un "...medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo que la ley determina..."⁷¹

3.2.1. Prescripción de Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa prescribe a los dos años después de cometida la contravención, tanto para servidores como ex servidores públicos, ello de conformidad al artículo 16 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A, modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237. Este plazo se interrumpe con el inicio de un proceso interno

⁷¹ OSSORIO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 787.

en los términos previstos por el artículo 18 del presente Reglamento. La prescripción deberá ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente.+

Se puede presentar, en el curso del análisis de auditoría y legal, que la responsabilidad administrativa ha prescrito (dos años), conforme señala el artículo 16 del Decreto Supremo N° 23318-A; en este caso, corresponde aclarar, que de acuerdo a la legislación civil la prescripción no opera de oficio, sino a instancia de parte; bajo este principio legal, la Contraloría General recomienda concluir el trabajo de auditoría en toda sus etapas, para posteriormente llevarse a cabo el respectivo proceso administrativo interno, correspondiendo al procesado en esta instancia, si ve por conveniente, presentar la excepción de prescripción y el sumariante, previo análisis aceptar o no la misma.

Sin embargo, el proceso administrativo que se instaura es muy morosa, y las normas de control gubernamental no causan eficiencia y eficacia, debido a que muchas veces prescribe la responsabilidad administrativa, lo que indudablemente constituye un alto costo para el Estado por las auditorias y al final solo llegan a una inscripción en el registro de la Contraloría General del Estado.

De conformidad al artículo 40 de la Ley N° 1178, las acciones judiciales y obligaciones emergentes de la responsabilidad civil establecida en el cuerpo legal antes señalado prescriben a los diez años computables a partir del día del hecho que da lugar a la acción o desde la última actuación procesal.

En cuanto a la Responsabilidad Ejecutiva, el artículo 37 del Decreto Supremo No. 23318-A, establece un plazo de dos años para su prescripción a partir de la conclusión de la gestión del máximo ejecutivo.

3.3. PROCEDIMIENTO DE AUDITORÍA EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU DERIVACIÓN EN PROCESO SUMARIO

El procedimiento en la ejecución del trabajo de una auditoría, se da ante el surgimiento de una denuncia o de un hallazgo de irregularidad en la actividad administrativa de la entidad, los máximos ejecutivos de la entidad no siempre deciden iniciar un proceso sumario de oficio al infractor, sino, siempre piden la participación de auditoría Interna para asegurarse de la irregularidad.

Sin embargo, el control previo como es esta figura, se encuentra prohibido por el artículo 14⁷² de la Ley N° 1178, por lo que el auditor no puede emitir de oficio opinión a priori sobre el particular, sino a través de su informe y después de haber ejecutado una auditoría especial con indicios de responsabilidad, que implica la realización de un trabajo completo de acuerdo a Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), que demandará recursos y tiempo de horas auditor, ya que debe necesariamente cumplirse las etapas de auditoría que más adelante nos permitimos describir.

⁷² ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 14.-** Los procedimientos de control interno previo se aplicarán por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad. Se prohíbe el ejercicio de controles previos por los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o de entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco podrá crearse una unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de controles previos.

El control interno posterior será practicado:

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

Las Unidades de Auditoría Interna del sector público, de acuerdo a la Ley N° 1178, constituyen el octavo sistema de control gubernamental encargados de la evaluación de control interno y de la ejecución de auditorías con total independencia.

La Ley N° 1178 en el artículo 15⁷³, establece que la auditoría interna se práctica por una unidad especializada de la propia entidad, que realiza actividades en forma separada, combinada o integral, evaluando el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno. La unidad de Auditoría Interna no participará en ninguna otra operación o 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.

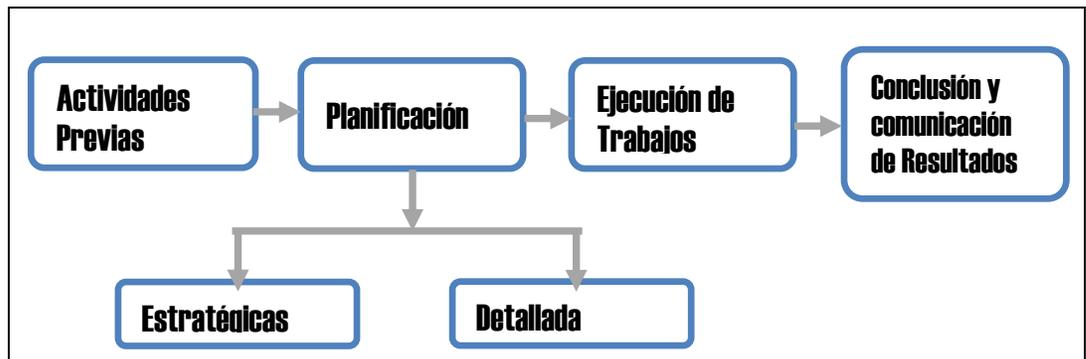
3.4.ETAPAS DE LA AUDITORÍA

De acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), implementado por la Contraloría General del Estado, mediante Resolución N° CGR-1/1190/2002, el trabajo de una auditoría deberá planificarse, considerando las siguientes etapas:

⁷³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 15-** 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 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.

Todos sus informes serán remitidos inmediatamente después de concluidos a la máxima autoridad colegiada, si la hubiera; a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada; y a la Contraloría General de la República.

ETAPAS DE AUDITORÍA



3.4.1. Las actividades previas

Consiste en cumplir algunas actividades antes de iniciarlo efectivamente, como el trabajo administrativo, conformación de equipo de trabajo y la coordinación con funcionarios de la entidad a ser examinada.

3.4.2. Planificación

Asimismo, según esta norma precedente, la auditoría debe planificarse de tal forma que los objetivos del examen sean alcanzados eficientemente, contemplando el proceso de planificación y ejecución, considerando lo siguiente:

- a) Asignación a tiempo parcial de un funcionario encargado de la supervisión técnica, según la complejidad del trabajo a realizar.
- b) Utilización de los días hombre/auditor presupuestado, con base en los siguientes porcentajes estimados:

	PARCIAL %	TOTAL %
Planificación		30
Estrategia o preliminar	10	
Especifica	20	
Ejecución del trabajo		50
Conclusión y comunicación de resultados		20
TOTAL		100

3.4.3. Ejecución del trabajo

La ejecución del trabajo, comprende el desarrollo del memorandum de Planificación (MPA) como producto de la planificación de auditoría en base a un programa selectivo de procedimientos. El Presupuesto de horas/hombre necesarias para la ejecución de la auditoría deberá considerar la siguiente estructura:

PERSONAL	PLANIFICACIÓN Y FORMACIÓN	EJECUCIÓN	COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	TOTAL
Director/Jefe	x	x	x	x
Supervisor	x	x	x	x
Auditor encargado	x	x	x	x
Asistente A	x	x	x	x
Asistente B	x	x	x	x
TOTALES	x	x	x	x

FUENTE: Guía de Auditoría, C.G.R. Resolución N° GR-1/1190/2002

3.4.4. Conclusión de trabajo

La conclusión del trabajo incluye la comunicación de resultados a la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y a la Contraloría General del Estado a través de informe de auditoría.

3.5. INFORME DE AUDITORÍA INTERNA

Los auditores internos gubernamentales deberán efectuar la comunicación de los resultados de las auditorías que realicen a través de informes; los resultados de sus exámenes de acuerdo a las características de los hallazgos y en forma independiente, los siguientes tipos de informes de Auditoría con copia a la Contraloría General del Estado y son:

- a) Auditoría de los Sistemas de Administración y Control;**- Consiste en el examen para determinar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas existentes para programar, organizar y ejecutar las operaciones y actividades de la entidad, los sistemas de información, la reglamentación de cada sistema y los instrumentos de control interno incorporados en cada sistema.

- b) Deficiencias de Control Interno.-** Informe que se emite como resultado de una evaluación de control interno, considerando aspectos como: Conciencia de control, Segregación de funciones, desviación gerencial, competencia de personal, protección de activos y registros y sistema de instalación del procesamiento electrónico de datos.

c) Auditoría especial.- Consiste en exámenes sobre aspectos específicos que pueden incluir las áreas: contable, financiera, operacional, presupuestaria, administrativa, etc. de cuyos resultados pueden igualmente derivarse diferentes tipos de responsabilidades, civil, administrativa, ejecutiva y penal.

Por lo que, los indicios de responsabilidad administrativa cometidas por los funcionarios públicos, se enmarcan dentro de este tipo de auditoría especial, cuyos resultados se obtendrán luego de efectuar los pasos señalados previamente en el punto referido a las etapas de auditoría.

d) Auditoría operacional.- Es en examen relacionado con las operaciones o actividades de una entidad para determinar el grado de eficiencia, efectividad y economía con que fueron cumplidas.

e) Seguimiento a la implantación de las recomendaciones.- Es la evaluación del grado en que se han aplicado las recomendaciones de auditoría y solucionado las observaciones realizadas.

f) Confiabilidad de Registros Contables y Estados Financieros.- Consiste en la revisión de los registros contables y operativos de la entidad, con el objeto de determinar si los mismos son confiables.

Los informes de auditoría, de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), deberán comunicar eficazmente los resultados alcanzados, cumpliendo las características de: Suficiencia, Coherencia, Comprensibilidad y Oportunidad.

Los informes que presenten indicios de responsabilidad deberán adjuntar como anexo, la opinión del asesor legal de la entidad y la documentación sobre los indicios de responsabilidad correspondiente debidamente legalizada, de manera que puedan constituirse en instrumentos de fuerza legal para promover la acción correspondiente.

Al respecto, el artículo 15 de la Ley N° 1178 señala que todos sus informes deben ser remitidos inmediatamente después de concluidos a la máxima autoridad colegiada si la hubiera o a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada; y a la Contraloría General del Estado.

La Contraloría General del Estado como ente tutor de las Unidades de Auditoría Interna, para su ejercicio profesional, ha implementado normas de cumplimiento obligatorio en la ejecución de las auditorías, por lo que las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) aprobado mediante Resolución NAG Res. CGR-1/119/2002, constituye la norma fundamental del ejercicio de la auditoría.

El numeral 214 Diligencia profesional (NAG), establece como cuarta norma general, que en la ejecución del examen y preparación del informe, se debe ejercer el debido cuidado y diligencia profesional. La diligencia profesional obliga a cada una de las personas del equipo de auditoría a realizar su trabajo de acuerdo y con observancia a las Normas de Auditoría Gubernamental. Asimismo, se refiere a lo que el auditor gubernamental hace y a la vez durante la ejecución del examen.

3.6.DICTAMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El dictamen de responsabilidad administrativa, es una opinión profesional, técnica, imparcial e independiente del señor Contralor General del Estado como resultado del trabajo de auditoría. Se presenta generalmente en un documento cuya parte principal es la expresión de la opinión profesional concreta y sintética.

Por su parte, el artículo 17⁷⁴ del Decreto Supremo N° 23318-A, señala que el Contralor General del Estado, en la evaluación de los informes de auditoría, si advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo por parte de los servidores o ex servidores, podrá emitir dictamen de responsabilidad administrativa.

El dictamen de responsabilidad administrativa solamente puede ser emitido por el Contralor General del Estado; esto significa en forma clara, que ninguna otra autoridad o servidor público, sin excepciones, puede emitir este dictamen, tal cual establece el artículo 17 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública. Si en la evaluación de los informes de auditoría interna o externa se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico-administrativo por parte de los servidores o ex servidores públicos, el Contralor General podrá emitir dictamen de responsabilidad administrativa.

⁷⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (*Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública*) Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992. **Artículo 27. (Dictamen de Responsabilidad Administrativa).**- Si en la evaluación de los informes de auditoría se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo por parte de los servidores o ex servidores, el Contralor General de la República, podrá emitir dictamen de responsabilidad administrativa. Este dictamen junto con un ejemplar de todo lo actuado, será remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva, para que se inicie el proceso interno en el plazo fijado por la Ley N° 1178.

El dictamen pronunciado por el Contralor General del Estado, constituye una opinión técnica que es producto de una adecuada evaluación que realiza dicha autoridad sobre el informe de auditoría correspondiente y sobre los documentos que son relativos al caso. Este dictamen, junto con un ejemplar de todo lo actuado, debe ser remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva, para que se inicie el PROCESO INTERNO en el plazo fijado por la Ley N° 1178.

3.7.PROCESO SUMARIO

El proceso interno es una responsabilidad exclusiva de la entidad, ejercida por el ejecutivo de la misma, en consecuencia, el dictamen de responsabilidad administrativa emitido por el Contralor General del Estado, no forma parte del proceso interno y por ello es que el ejecutivo puede bajo su responsabilidad, disponer la no iniciación de dicho proceso interno, o iniciar de inmediato de oficio para disciplinar a su personal y no esperar siempre el informe de Auditoría o el dictamen de Responsabilidad Administrativa de parte del Contralor General. Sin embargo, en la práctica no sucede esto, por lo que es un problema recurrente.

3.7.1.Proceso Interno por Responsabilidad por la Función Pública

De acuerdo al artículo 29⁷⁵ de la Ley N° 1178, la Responsabilidad Administrativa se determina mediante un proceso interno de cada entidad.

⁷⁵ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 29-** La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

El artículo 18 del Decreto Supremo N° 23318-A, respecto al proceso interno, señala que el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: Sumarial y de impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico.

Es interno el proceso, porque ha sido concebido como una extensión de las atribuciones gerenciales de la máxima autoridad o ejecutivo. La responsabilidad administrativa, no puede ser determinada por órganos ajenos a la entidad, porque los criterios que en este proceso se utilizan para aplicar sanciones; llegado el caso, son los de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y licitud, que solamente pueden ser percibidos correctamente por quién tiene a su cargo la gestión.

La máxima autoridad ejecutiva (MAE) preserva su capacidad gerencial de decisión, la misma que no debe ser mediatizada por un órgano ajeno a la entidad porque ello constituiría un obstáculo a la toma de decisiones de las que es responsable el máximo ejecutivo. Este proceso ha sido instituido porque es parte sustancial de la administración gerencial de los recursos humanos al servicio del Estado.

Un órgano independiente de la entidad probablemente podría garantizar una determinación más justa y equitativa de este tipo de responsabilidad, pero estaría desprovisto del necesario nexo con los objetivos de la entidad y lo que es más grave, imposibilitaría un adecuado desarrollo de la capacidad gerencial de los ejecutivos de las entidades públicas, ya que no podría involucrarse en todas las variables que los ejecutivos deben controlar para

asegurar los resultados de su gestión. Este es sin duda, un dilema pero en todo caso la opción asumida en la Ley N° 1178 y en su Reglamento es clara, entre un fallo dictado por un órgano independiente que entorpezca la labor gerencial del ejecutivo y uno que sea dictado por un órgano interno que esté íntimamente relacionado con esta tarea, la elección había sido por éste último.

Se dice que el proceso interno, en materia de responsabilidad administrativa es de celeridad en su trámite, porque su determinación es parte de las atribuciones gerenciales. La autoridad o ejecutivo de una entidad pública debe tener la posibilidad de modificar, encauzar y llevar a un fin eficiente y adecuado las actuaciones de los servidores públicos que le están subordinados y esto debe hacerse con celeridad; porque de ello depende la eficiencia de la gestión.

Tanto la Ley N° 1178 como el Decreto Supremo N° 23318-A, al concebir la responsabilidad administrativa como un instrumento gerencial, han previsto que para determinar este tipo de responsabilidad se debe instaurar un proceso interno en la entidad en que se haya cometido la falta; proceso que tiene como característica principal evaluar las actuaciones de los servidores públicos, los cuales son observados con la finalidad de establecer la contravención al ordenamiento jurídico-administrativo y a las normas que regulan su conducta.

El proceso administrativo tiene como origen:

1. Cualquier informe de auditoría Interna en el cual la Contraloría General del Estado advierta indicios de contravenciones al ordenamiento

jurídico–administrativo; sirve de base para que el Contralor General emita un dictamen de responsabilidad administrativa que una vez remitido a conocimiento del ejecutivo de la entidad respectiva, será la base del proceso interno.

2. Este procedimiento es el más prolongado y moroso. El tiempo generalmente en este largo procedimiento alcanza a un año y en algunos casos sobrepasa el año y medio, llegándose en muchos casos a la prescripción de responsabilidad durante el tiempo transcurrido.
3. El plazo para la iniciación del proceso interno, es de veinte días computables a partir de la fecha en que el ejecutivo de la entidad recibió el dictamen del Contralor General, conforme al inciso c) del artículo 43⁷⁶ de la Ley N° 1178. En este plazo, el ejecutivo de la entidad a la que corresponde el caso deberá, a su criterio y bajo su responsabilidad y tomando en cuenta los descargos, informes, justificativos, cargos y otros relativos, dictar un auto administrativo que debe referirse a lo siguiente:

- Disponer la iniciación del proceso interno en contra de las personas a las cuales se refiere el dictamen pronunciado por el Contralor de la República, conforme al procedimiento contenido en el capítulo II del Decreto Supremo N° 23318-A.
- No iniciar el proceso interno en contra de las personas a las cuales se refiere el dictamen pronunciado por el Contralor General del Estado. En este caso el auto administrativo que disponga en no iniciar el proceso interno, deberá estar debidamente fundamentada

⁷⁶ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 43-** Sin perjuicio de las acciones judiciales que seguirán oportunamente las entidades públicas contra quienes incumplan las obligaciones contraídas, a pedido de la entidad o de oficio la Contraloría General de la República con fundamento en los informes de auditoría podrá emitir dictamen sobre las responsabilidades, de acuerdo con los siguientes preceptos:

c) En caso de que la entidad pertinente no hubiese iniciado el proceso administrativo o la acción judicial dentro de los veinte días de recibido el dictamen, el Contralor General de la República o quien represente a la Contraloría en cada capital de departamento en su caso, instruirá a quien corresponda la destitución del ejecutivo y del asesor legal principal iniciándose contra ellos la acción judicial a que hubiere lugar, subsistiendo la obligación de las nuevas autoridades por los procesos que originaron la destitución de sus antecesores, bajo apercibimiento de iguales sanciones.

en la normatividad vigente aplicable al caso y en razones debidamente justificadas por el ejecutivo de que no se ha producido la violación del ordenamiento jurídico por las personas a las que se refiere el dictamen pronunciado por el Contralor General. En este caso el ejecutivo debe tener en cuenta que su decisión puede generar responsabilidades ejecutiva y civil según el caso.

La unidad jurídica de la entidad, en ambos casos, deberá presentar a la Contraloría General del Estado un informe detallado sobre la decisión tomada por el ejecutivo, en cumplimiento del inciso g) del artículo 27⁷⁷ de la Ley N° 1178, concordante con el artículo 45 del Decreto Supremo N° 23215.

1. Cuando el ejecutivo de una entidad pública tiene conocimiento sobre indicios de una contravención al ordenamiento jurídico-administrativo o las normas que regulan la conducta del servidor público debe actuar de oficio, disponiendo la iniciación del proceso interno mediante la designación del sumariante, el cual deberá necesariamente ser servidor público de la entidad.

Esta facultad, que es privativa del ejecutivo y que genera responsabilidad para éste como todos sus actos, nace de la función gerencial que es aquella necesaria para una adecuada

⁷⁷ BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (*Ley de Administración y Control Gubernamental*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990. **Artículo 27.-** Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control Interno regulados por la presente Ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad la responsabilidad de su implantación. Al efecto:

g) Las unidades jurídicas de las entidades del Sector Público son responsables de la efectividad en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la defensa de los intereses del Estado. Deberán elevar informes periódicos a la Contraloría sobre el estado de los procesos administrativos, requerimientos de pago y las acciones judiciales a su cargo, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

y exitosa gestión por parte del ejecutivo de la entidad. Lo anterior implica que el ejecutivo no precisa del dictamen del Contralor General del Estado o de cualquier otra instancia externa o interna para iniciar el proceso.

Desarrollando los principios contenidos en la Ley N° 1178, el Decreto Supremo N° 23318-A en su artículo 18, modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237 prevé que para determinar la comisión de contravenciones al ordenamiento jurídico-administrativo o las normas que regulan de los servidores públicos, el proceso interno tiene dos etapas: sumarial y de impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico.

2. La Fase Sumarial; es la fase del proceso interno dentro de la cual el servidor público designado como sumariante, toma conocimiento de la disposición de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad para iniciar un proceso interno. El sumariante es la autoridad legal competente que asume la dirección y es responsable del impulso del proceso interno previsto en el Capítulo III del Decreto Supremo N° 23318-A, modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237 en su artículo 12 de la norma citada. donde establece que la autoridad legal competente es:
 - a) La prevista en las normas específicas de la entidad o en su defecto, el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año, para actuar en su representación.

- b) El máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos señalados en el artículo 67 del Reglamento antes descrito.
- c) El Superintendente de Servicio Civil o el máximo ejecutivo de la entidad, según corresponda a funcionarios de carrera o a funcionarios provisorios, para conocer los recursos jerárquicos.

3.7.2.Facultades del Sumariante

De acuerdo al artículo 21 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública (D.S. N° 23318-A y modificado parcialmente por D.S. N° 26237), el sumariante es la autoridad legal competente y tiene las siguientes facultades:

- a) En conocimiento de la presunta falta o contravención del servidor público, disponer la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación.

Esta facultad debe ser ejercida en el plazo señalado por el inciso a) del artículo 22 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública; es decir, tres días hábiles a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia.

La fundamentación a que hace referencia este inciso, debe basarse en razones de derecho, con expresa mención a las normas supuestamente contravenidas. La evaluación de estos fundamentos corresponde a la máxima autoridad ejecutiva, la que debe determinar bajo su responsabilidad, si estos son suficientes o no.

Cuando así lo crea necesario, deberá adoptar a título provisional la medida precautoria de cambio temporal de funciones. Esta facultad, es discrecional del sumariante; por ello, éste debe tomar en cuenta la gravedad de la falta y la existencia de evidencia suficiente para ejercerla.

Estas medidas precautorias tienen un carácter estrictamente temporal, puesto que subsisten solamente durante la tramitación del proceso interno; lo que implica que una vez dictada la resolución definitiva que establezca la existencia o no de la responsabilidad administrativa. Las medidas precautorias concluyen, como dispone la última parte del artículo 22 del Decreto Supremo N° 23318-A, modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237.

Una importante medida precautoria es el cambio temporal de funciones. Esta medida precautoria tiene como fundamento el hecho de alejar al servidor público que presuntamente ha contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas de conducta del servidor público, de sus habituales funciones, que son dentro de las cuales se ha producido la contravención.

Es preciso puntualizar, al respecto los siguientes casos:

1. Si la resolución es favorable al servidor público, este debe volver a sus funciones originales; de la misma manera, si la sanción es solamente la aplicación de una multa.

2. Si la resolución es contraria al servidor público, las medidas precautorias, dejan de ser tales, ya que pasan a ser definitivas, formando parte de la sanción que ha sido impuesta al servidor público.

- b) Por otra parte, el cambio de funciones como medida precautoria, no debe implicar la rebaja de sueldos y salarios. Esto podría dar a lugar a que el servidor público afectado se acoja, en caso de tener relación contractual con la entidad pública sujeta a la Ley General del Trabajo, al retiro indirecto, generándose así el pago de los beneficios sociales que correspondan.

Además, la suspensión del desempeño de funciones de los servidores públicos, como medida precautoria, debe ser con goce de haberes, puesto que lo contrario significa presunción de culpabilidad y afecta a un justo proceso, contraviniendo lo expresamente establecido por el inciso b) del artículo 28 de la Ley Nº 1178 y la Constitución Política del Estado Plurinacional en sus artículos 232 y 235.

- c) La Notificación a las partes con la resolución de apertura del sumario tiene por objeto principal, garantizar el derecho a la defensa del servidor o ex servidor público, haciéndole conocer las contravenciones que probablemente haya cometido en el ejercicio de sus funciones; las mismas que pueden estar contempladas en un informe de auditoría si lo hubiere, una denuncia, un dictamen de responsabilidad administrativa del Contralor General o en la disposición de la máxima autoridad de la entidad.

- d) Acumular y evaluar las pruebas de cargo y descargo.

La acumulación y la evaluación de la prueba deben sujetarse al plazo establecido en el inciso b) del artículo 22 del Decreto Supremo N° 23318-A. Este plazo de 10 días hábiles es común y perentorio a las partes, a partir de la notificación al procesado. La perentoriedad supone que una vez vencido el plazo, no es necesario ningún acto del sumariante o de las partes que declare fenecido el mismo.

El sumariante puede en base a esta facultad, disponer que todos los antecedentes relativos a los actos del servidor o ex servidor público que son objeto del proceso administrativo, pasen a su conocimiento. La evaluación de las pruebas de cargo y descargo deben hacerse en base a las reglas de la sana lógica.

- e) Establecer si existe o no responsabilidad administrativa en el servidor público y archivar obrados en caso negativo.

El sumariante debe identificar con toda precisión, cuál es la norma contravenida o, en su caso, la inexistencia de esta, su inaplicabilidad u otra razón que permita inferir que el servidor o ex servidor público no ha cometido una contravención al ordenamiento jurídico-administrativo o a las normas que regulan la conducta del servidor público.

- f) En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas

de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del artículo 29 de la Ley N° 1178. En tanto que en el inciso c) del artículo 22 del Decreto Supremo N° 23318-A, modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237 dispone que esta resolución sea dictada en un plazo de cinco días hábiles a partir del vencimiento del término de prueba.

- g) Disponer la retención de hasta el 20% del líquido pagable de los haberes del procesado en caso de que la resolución establezca la sanción de multa, y mientras alcance ejecutoria. Este inciso debe aplicarse solamente en los casos en que la sanción sea la imposición de una multa. Además, el porcentaje de lo retenido no puede ser mayor al monto de la multa. Esta retención es esencialmente temporal y solamente rige en tanto la resolución no adquiera ejecutoria.

- h) Notificar cualesquiera de sus resoluciones al procesado o procesados.

El principal efecto de la notificación, es que a partir de ella las partes pueden hacer uso de la apelación. Es claro también que cuando el inciso transcrito dispone la obligación de notificar a ambas partes, con cualquiera de las resoluciones dictadas por el sumariante, lleva implícita la idea que en caso que se establezca que no exista responsabilidad administrativa y por lo tanto se archivan obrados, esto también debe hacerse mediante una resolución fundamentada.

Si la resolución dictada por el sumariante y notificada al procesado y al máximo ejecutivo, no es interpuesto el recurso de revocatoria en el plazo de tres días, de conformidad al inciso d) del artículo 22 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública queda ejecutoriada y cumplirse conforme a sus términos.

- i) Conocer los recursos de revocatoria que sean interpuestos con motivo de las resoluciones que emita dentro de los procesos disciplinarios que conoce.

Para este caso, mediante Decreto Supremo N° 26319 de 15 de septiembre de 2001, se ha reglamentado el Recurso de Revocatoria y Jerárquico para la carrera administrativa.

Esta norma, en el capítulo de Recursos Administrativos, que se encuentra en el artículo 12, establece que los interesados podrán impugnar las resoluciones o actos administrativos definitivos relativos a decisiones referidas al ingreso, promoción y retiro de la carrera administrativa y aquellos derivados de procesos internos, mediante la interposición de los recursos de revocatoria y jerárquico, en las condiciones y con los procedimientos previstos.

3.7.3.Plazos

Los plazos a aplicarse en un proceso interno definidos por el Decreto Supremo N° 26237, en el artículo 22 son las siguientes:

- Tres días a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia, para que el sumariante inicie el proceso con la notificación del procesado.
- Diez días hábiles de término de prueba computable a partir de la notificación al procesado o procesados.
- Cinco días hábiles a partir del vencimiento del término de prueba, para que el sumariante emita su resolución.
- Tres días hábiles a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de revocatoria en contra de la resolución emitida por el sumariante.
- Tres días hábiles a partir de la notificación con la Resolución que resuelve la revocatoria en contra para que el procesado interponga recurso jerárquico.

Si bien el proceso sumario, debe ser mínimo en cuanto al tiempo, sin embargo, hoy en día no ocurre tal aspecto, saliendo de tal modo a relucir la retardación de justicia, por lo que el tiempo estipulado para la resolución del proceso sumario solo queda en letra muerta y meras expectativas y la realidad es contraria, ya que el proceso se constituye en muy moroso que llega a prescribir la responsabilidad del servidor público o ex servidor, extremos que hacen deducir que las normas son ineficaces y los encargados de la sustanciación del proceso son ineficientes.

3.7.4. De la Resolución del Sumariante.

La resolución que dicte el sumariante, debe fundamentarse en las normas aplicables al caso; tanto en las contravenidas como en aquellas que facultan a esta autoridad a dictar dicha resolución y aplicar la sanción que corresponda. Como se dijo anteriormente, esta decisión debe tomar en cuenta necesariamente la prueba que haya conocido el sumariante.

Las sanciones previstas por el artículo 29 de la Ley N° 1178 son:

1. Multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual, para las contravenciones levísimas.
2. Suspensión hasta un máximo de treinta días, para las faltas leves.
3. Destitución, para las faltas graves.

El sumariante tiene libertad de criterio para determinar, tomando en cuenta el grado de perjuicio que la falta ha ocasionado a la gestión de la entidad, la norma contravenida, la falta en si misma y la prueba aportada, si una contravención es levísima, leve o grave.

3.8.COSTOS PARA LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS.

Es importante hacer referencia a los costos que implica para el Estado la realización de una auditoria; en tal sentido, el insumo de tiempo de horas auditor y de los recursos invertidos en el largo proceso de auditoría en la determinación de indicios de responsabilidad administrativa y/o prescrita, es la siguiente:

3.8.1.Auditoría Para Establecer Indicios De Responsabilidad Administrativa

La programación de dos supuestas **auditorías especiales** de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) y la Guía para la Elaboración del Programa Operativo Anual de las Unidades de Auditoría Interna” emitido por la Contraloría mediante Resolución N° CGR-1/067/00 (CI/04) sobre indicios de Responsabilidad Administrativa (*Una en la ciudad de La Paz y otra en el interior del país*), cuyas responsabilidades por omisiones a normas administrativas hubieran prescrito (*Por tiempo*

transcurrido en más de dos años). genera un derogación económica frente a la relación mínima de beneficio para el estado, más aun en los procesos a ex servidores públicos, puesto que solo queda en un registro.

Sin embargo, la Contraloría General ha instruido ejecutar dichas auditorías, por lo que la Unidad de Auditoría Interna toma en cuenta en su POA/ UAI de 2007 y proyecta su ejecución según la guía para la elaboración del POA de las UAIs, implantado por la Contraloría y es como sigue:

A. AUDITORÍA ESPECIAL EN ENTIDAD DEL ESTADO EN UN MINISTERIO DENOMINADA “A”, LA PAZ

- Auditoría Especial con indicios de Responsabilidad Administrativa en el Ministerio “A” (**Responsabilidad prescrita**).

B. AUDITORÍA ESPECIAL EN ENTIDAD DEL ESTADO DENOMINADA ENTIDAD “F”, EN EL INTERIOR DEL PAÍS

- Auditoría Especial con indicios de Responsabilidad Administrativa en la entidad “F” de la ciudad de Trinidad-Beni (**Responsabilidad prescrita**).

3.8.2. Recursos humanos de la UAI encargado de la ejecución de las dos auditorías programadas

En el siguiente cuadro se puede observar un formato de recursos humanos profesionales que participan en las auditorías programadas para la determinación de una responsabilidad administrativa programada:

CUADRO Nº 1

PERSONAL QUE PARTICIPA EN UNA AUDITORIA PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PRESCRITA

NOMBRES Y APELLIDOS DE LOS AUDITORES	PROFESIÓN	CARGO	AÑOS DE EXPERIENCIA COMO AUDITOR INTERNO		FECHA DE INCORPORACIÓN A LA ENTIDAD	REMUNERACIÓN ANUAL
			GOBIERNO	PRIVADO		
XX YY AB	Aud. Financiero	Jefe de UAI	10	5	12/01/2002	Bs. 91.000,00 (a)
XX YY CD	Aud. Financiero	Supervisor	08	2	04/04/2002	Bs. 65.000,00 (b)
XX YY AA	Aud. Financiero	Auditor A	05	1	02/03/2001	Bs. 60.450,00 (c)
XX YY BB	Aud. Financiero	Auditor B	04	1	02/03/2001	Bs. 60.450,00 (a)

FUENTE: El presente formato es aplicado de acuerdo a la guía para la elaboración del POA., de las UAIs, emitido por la Contraloría General del Estado, mediante Res.CGR-1/067/00.

Del cuadro precedentemente descrito, se deduce lo siguiente:

- (a) Se encuentra conformado por Bs. 7.000,00.- salario mensual y un aguinaldo.
- (b) Como promedio el sueldo mensual Bs. 5,000,00 y un aguinaldo.
- (c) Se encuentra constituido por Bs. 4.650,00 mensual y un aguinaldo.

3.8.3. Costo del personal técnico por unidad de tiempo en la ejecución de una auditoría "A"

Los costos del personal técnico que participa en la ejecución de una auditoría "A", para la determinación y asignación de responsabilidad administrativa, es la siguiente:

CUADRO Nº 2

PERSONAL QUE PARTICIPA EN UNA AUDITORIA PARA LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PRESCRITA

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	DÍAS HÁBILES	REMUNERACIÓN		
				Anual	Por día	Por hora
1	XX YY AB	Jefe	250	91.000,00	364,00	45,50
2	XX YY CD	Supervisor	250	65.000,00	260,00	32,50
3	XX YY AA	Auditor A	250	60.000,00	241,80	30,22
T O T A L E S			250	216.450,00	865,80	108,22

Fuente: El presente formato es aplicado de acuerdo a la guía para la elaboración del POA., de las UAIs, emitido por la Contraloría General mediante Res.CGR-1/067/00.

Nota 1. La remuneración anual contempla el cálculo del haber a percibirse en el mes, totalizado entre enero y diciembre incluido el aguinaldo de ley.

Nota 2. Los días hábiles son obtenidos de la deducción de los 365 días del año menos sábados, domingos y feriados por Ley. (250 días hábiles).

Nota 3. El Auditor A, ejecutará la Auditoría A del Ministerio denominado "A".

3.8.3.1. Descripción de las actividades a realizar

A. Auditoría especial sobre evaluación de control interno por indicios de responsabilidad administrativa – Ministerio "A" La Paz.

Comprende examen especial sobre incumplimiento de normatividad administrativa en adquisición de bienes, con indicios de Responsabilidad Administrativa en la Dirección Nacional del Ministerio A, de la Administración Central de La Paz. La responsabilidad se encuentra prescrita; sin embargo,

por instrucciones de la Contraloría General se debe ejecutar la auditoría.

ENTIDAD: Ministerio "A" – La Paz.

OBJETIVOS: Evaluación de control interno sobre la administración de Bienes y Servicios y el cumplimiento de la normatividad vigente.

ALCANCE: Recomendaciones de la Contraloría General, contenidas en el informe evaluatorio sobre incumplimiento de de normatividad en la adquisición de bienes y servicios revelada en el informe de Auditoría N° UAI-INF.006/2006.

PRESUPUESTO DE RECURSOS A UTILIZAR:

TIEMPO ESTIMADO : 18 días hábiles
PERIODO DE EJECUCIÓN : 06/11/07 – 29/11/07
PERSONAL ASIGNADO :
➤ Jefe Unidad/Aud. : 1
➤ Supervisor/Aud : 1
➤ Auditores "A" : 1

TÉCNICO O ESPECIALISTAS REQUERIDOS: N/A

MEDIDORES DE RENDIMIENTO:

LOGRO.- Cumplimiento del objetivo de la evaluación de Control Interno (Informe Preliminar).

TIEMPO.- $1/18 = 0,05$

COSTO.- $1/8.758,00 = 0,000011418$ (entre estimación de costo).

3.8.4. Estimación de costos de auditoría programada en cada etapa

3.8.4.1. Ejecución de auditoría especial con indicios de responsabilidad administrativa-La Paz (etapa I: Emisión de Informe Preliminar)

Los costos de la auditoría en la Etapa I, son los siguientes:

**CUADRO Nº 3
COSTOS DE AUDITORIA EN LA ETAPA I**

CONCEPTO	DÍAS	COSTOS	
		Diario Bs.	Total Bs.
Jefe de Unid/Aud	5	364,00	1.820,00
Supervisor/Aud.	10	260,00	2.600,00
Auditor A	18	241,00	4.338,00
Viáticos y Pasajes	--	--	----
TOTALES	33		8.758,00

FUENTE: Elaboración propia en base a datos recolectados durante la investigación.

3.4.8.2. Justificación de insumo de tiempo en la primera etapa de auditoría

- a) **JEFE DE UNIDAD.-** Insumo de tiempo desde la emisión de orden de trabajo, atención a consultas de parte del supervisor y del auditor responsables de la ejecución de auditoría sobre el hallazgo y el sustento del mismo, calculándose cinco días como mínimo.

- b) SUPERVISOR.-** La supervisión del trabajo será permanente durante este proceso, calculándose 10 días como mínimo, hasta emitir el informe preliminar.
- c) AUDITOR (A).-** El auditor insume este tiempo desde la planificación del trabajo, elaboración del Memorándum de Planificación (MPA), preparación de programa de trabajo, la evaluación de control Interno, trabajo de campo, redacción del informe preliminar, por lo que mínimamente se estima el tiempo en 18 días hábiles.

El Informe Preliminar con indicios de responsabilidad administrativa, de acuerdo a Norma de Auditoría Gubernamental (NAG) debe ser sometido a procedimiento de aclaración de conformidad a los artículos 39 y 40 del Decreto Supremo N° 23215.

3.8.5. Costo en la etapa del procedimiento de comunicación de resultados, aclaración e informe complementario. (Etapa II)

Los costos de la auditoría en la etapa de procedimiento de comunicación de resultados, aclaración e informe complementarios, son los siguientes:

CUADRO Nº 4
COSTOS DE AUDITORIA EN LA ETAPA II

CONCEPTO	DÍAS	COSTOS	
		Diario Bs.	Total Bs.
Jefe de Unid/Aud	5	364,00	1.820,00
Supervisor/Aud.	5	260,00	1.300,00
Auditor A	10	241,00	2.418,00
Abogado (*)	2	312,00	624,00
Viáticos y Pasajes	--	--	----
TOTALES	22		6.162,00

Nota. El salario diario calculado para el asesor legal (Bs. 312,00), es obtenido como resultado de encuestas sobre cuya base de Bs. 6.000,00, multiplicamos por 12 sueldos y un aguinaldo, dividido entre 250 días hábiles del año.

3.8.5.1. Justificación de insumo de tiempo en la primera etapa de auditoría

- a) **JEFE DE UNIDAD.-** La comunicación de resultados sobre los hallazgos del examen y los efectos sobre la aclaración presentada, serán permanentes con el jefe de Unidad, calculándose cinco días como mínimo, hasta emitir el informe complementario.
- b) **SUPERVISOR.-** La supervisión del trabajo será permanente durante este proceso, calculándose cinco días como mínimo, hasta emitir el informe complementario.
- c) **AUDITOR.-** El auditor insume este tiempo en la evaluación de la documentación presentada como descargo de parte de los involucrados, cuyo volumen en algunos casos es cientos de páginas que mínimamente requerirán diez días.

- d) **ABOGADO.-** El abogado interviene en el análisis de la documentación presentada como descargo y su legalidad del mismo, verifica los plazos y emite opinión legal sobre la validez del descargo presentado por los involucrados, que contribuye para formarse una opinión para formular conclusiones de la aclaración y descargo, estimándose para este objetivo dos días en la Unidad Jurídica.

En base a los resultados de este procedimiento, el auditor elabora el informe complementario en el cual se ratifica o modifica el informe original, ello de conformidad al artículo 40 del Decreto Supremo N° 23215.

3.8.6. Costo en la etapa de evaluación del trabajo realizado de parte de la Subcontraloría de Auditoría Internas (SCAI).- (Etapa III)

El costo de la auditoría en la etapa III, es el siguiente:

CUADRO N° 5
COSTOS DE AUDITORIA EN LA ETAPA III

CONCEPTO	DÍAS	COSTOS	
		Diario Bs.	Total Bs.
Gerente de Auditoria	5	650,00	3.250,00
Supervisor/Aud.	5	338,00	1.690,00
Auditor Evaluador	10	200,00	2.002,00
Abogado SCSL (*)	2	218,00	436,80
Viáticos y Pasajes	--	--	----
TOTALES	22		7.378,80

FUENTE: Gerencia de Recursos Humanos de la C.G.R., ha proporcionado los niveles salariales, los que se expone en el cuadro anterior.

3.8.6.1. Justificación del anterior procedimiento

El artículo 15 de la Ley N° 1178, en el párrafo segundo establece que una vez concluido el trabajo de auditoría, todos sus informes serán remitidos inmediatamente a la autoridad colegiada, si la hubiera; a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada; y a la Contraloría General del Estado.

Por otra parte, el artículo 42 inciso b) y c) de la norma citada establece que todo informe de auditoría interna o externa será enviado a la Contraloría inmediatamente de ser concluido, en la forma y con la documentación que señale la reglamentación; a la vez, la Contraloría podrá conocer los programas, las labores y papeles de trabajo de las auditorías que realicen las entidades públicas.

Asimismo, el artículo 35 del Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General, reitera la disposición anterior complementando que al remitir el informe inmediatamente de concluido el trabajo, se deberá manifestar la disponibilidad de los papeles de trabajo para su inspección y la Contraloría EVALUARÁ dichos informes y si considerase que son significativos enviará informes analíticos (Informe evaluatorio de C.G.R./ SCAI) siguiendo el mismo procedimiento.

En la Contraloría General, antes de su aprobación el informe preliminar y complementario previamente es remitido a la

Subcontraloría de Servicios Legales (SCSL), para su análisis y pronunciamiento legal, el mismo que también representa costo.

3.8.7. Costo en la etapa de dictamen de responsabilidad administrativa (de parte del contralor en la emisión del dictamen – Etapa IV)

El costo de la auditoría en la etapa IV, es la siguiente:

**CUADRO Nº 6
COSTOS DE AUDITORIA EN LA ETAPA IV**

CONCEPTO	DÍAS	COSTOS	
		Diario Bs.	Total Bs.
Contralor General	2	702,00	1.404,00
Gerente de Auditoria	2	650,50	1.300,00
Abogado SCSL (*)	2	218,40	436,80
TOTALES	6		3.140,80

FUENTE: Gerencia de Recursos Humanos de la C.G.R., ha proporcionado los niveles salariales, los que se expone en el cuadro anterior.

3.8.7.1. Justificación del anterior procedimiento

El artículo 17 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública) establece que si en la evaluación de los informes de auditoría interna o externa se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo por parte de los servidores o ex servidores públicos, el contralor General podrá emitir dictamen de responsabilidad

administrativa. Este dictamen, junto con un ejemplar de todo lo actuado, será remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva, para que se inicie el proceso interno en el plazo fijado por la Ley N° 1178.

3.8.8.Toma de acciones de parte de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) en base al dictamen de responsabilidad emitida por el Contralor General (Etapa V)

En esta etapa, la MAE tiene plazo de diez días para iniciar las acciones correspondientes a través de la Unidad Legal de la entidad, para iniciar el proceso administrativo, cuyo costo exponemos a continuación:

**CUADRO N° 7
COSTOS DE AUDITORIA EN LA ETAPA IV**

CONCEPTO	DÍAS	COSTOS	
		Diario Bs.	Total Bs.
MAE de la entidad	2	650,00	1.300,00
Dirección Jurídica	2	312,50	624,00
Abogado Sumariante	24	312,40	7.488,00
TOTALES	28		9.412,80

FUENTE: Gerencia de Recursos Humanos de la C.G.R., ha proporcionado los niveles salariales, los que se expone en el cuadro anterior.

El artículo 22 del Decreto Supremo N° 23318-A (*Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública*) modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, en cuanto a los plazos, debe sujetarse el proceso interno a:

- a) Tres días hábiles a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia, para que el sumariante inicie el proceso con la notificación del procesado.
- b) Diez días hábiles de término de prueba computable a partir de la notificación al procesado o procesados.
- c) Cinco días hábiles a partir a partir del vencimiento del término de prueba, para que el sumariante emita su resolución.
- d) Tres días hábiles a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de revocatoria en contra de la resolución emitida por el sumariante.
- e) Tres días hábiles a partir de la notificación con la Resolución que resuelve la revocatoria para que el procesado interponga recurso jerárquico.

Señala que, la resolución del sumariante quedará ejecutoriada en caso de no ser interpuesto el recurso de revocatoria en el plazo citado. La sanción establecida entrará en vigencia y las medidas precautorias serán levantadas.

Considerando que el procesado no ha interpuesto ningún recurso, en esta etapa de proceso sumario se han insumido 24 días hábiles, para el sumariante, que también significa costos a la administración del Estado.

3.8.9. Resumen general sobre la incidencia de costos en el trabajo de auditoría sobre indicios de responsabilidad administrativa prescrita (en un supuesto Ministerio “A”)

Resumiendo los costos determinados en los cuadros anteriores que tienen base justificada en cada etapa, el trabajo de una auditoría en la determinación de responsabilidad administrativa en la vía de participación con informe de auditoría Interna presenta el siguiente costo total; es decir, el detalle de costos de todas las etapas que conforman la auditoría sobre indicios de responsabilidad administrativa prescrita, se encuentra en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 9
RESUMEN DE COSTOS DE LA AUDITORIA

CONCEPTO	TOTAL
Etapa I (Emisión del Informe Preliminar)	8.758,00
Etapa II (Comunicación de resultados e informe complementario)	6.162,00
Etapa III (Evaluación del trabajo de parte de la Contraloría General-CGR)	7.378,80
Etapa IV (Emisión del Dictamen de Responsabilidad Administrativa CGR)	3.140,80
Etapa V (Toma de acciones de la MAE – Proceso Sumario)	9.412,00
COSTO TOTAL	34.851,60

FUENTE: Elaboración propia en base a datos recolectados durante la investigación y datos de la Contraloría General del Estado.

En caso de que los hechos se hubieran presentado al interior del país, se debe agregar a los anteriores costos los viáticos y pasajes para quienes intervienen en el trabajo de auditoría; Este aspecto puede observarse en el Anexo 14⁷⁸.

⁷⁸ Véase Anexo 14

CAPÍTULO IV

NECESIDAD DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO PARA LA SANCIÓN A EX SERVIDORES Y SERVIDORES PÚBLICOS CON RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN CASO DE PRESCRIPCIÓN

4.1. ASPECTOS JURÍDICO-SOCIALES RESPECTO A LA LEY Nº 1178 Y LA RESPONSABILIDAD ADMINIS- TRATIVA POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

Hoy en día, Bolivia está atravesando un periodo excepcional para consolidar y perfeccionar sus instituciones, especialmente las relacionadas con la defensa y protección de los bienes del Estado. En la actual etapa de transformaciones institucionales y socio-económicas que vive el país, se acrecienta los indicios de corrupción en las entidades por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, provocando una pérdida económica al Estado debido al costo que implica las auditorias.

Ante esa problemática, pareciera ser, que los procesos administrativos debido al tiempo que requieren muchas veces prescriben, de manera que el alto costo que ha requerido queda muchas veces en la nada.

En ese contexto, es menester afirmar que existe un amplio consenso respecto a que la normativa relacionada al control gubernamental si bien sufrió modificaciones, estas no se adecuan a la realidad social, siendo en tal sentido ineficaces e ineficientes.

Por lo que estos procesos se vuelven muy dilatorios, vulnerando de esta manera el principio de celeridad⁷⁹ y con el fin de evitar la reiteración de auditorías, respecto de cuestiones ya resueltas.

De tal modo, se debe realizar esfuerzos para incrementar y garantizar el proceso administrativo por responsabilidad administrativa en un tiempo mínimo, ya que a consecuencia de la insuficiencia de normas efectivas para su cumplimiento, se califica como una de las zonas grises de nuestro sistema procesal, al permitir amplios márgenes en las acciones dilatorias que buscan la prescripción de la responsabilidad, constituyéndose de tal manera, en uno de los factores principales que inciden en la subida abrumadora de la retardación de justicia, hecho que provoca a la vez desconfianza en la sociedad hacia el sistema de justicia boliviano y por ende dificulta la gestión de la administración pública.

En ese entendido, debiendo ser una de las políticas del Estado, es necesario impulsar modificaciones normativas y proponer un procedimiento alternativo que garantice el efectivo control gubernamental.

Al respecto, la mayoría de los encuestados, respondieron que el proceso de asignación de responsabilidad administrativa y su posterior sanción es dilatoria con un 58%. Por otro lado, de los 36 encuestados, ocho de ellos, correspondiente a un 22% que pertenece al área legal, afirman esta respuesta; es decir, que este proceso es dilatorio. Estos representan el 89%, del total de los encuestados del área que dieron esta respuesta. En segunda instancia, un 36% de la muestra que corresponde a 13 encuestados, señalaron que este proceso es ineficaz. Estas dos

⁷⁹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1455 de 18 de febrero de 1993, (*Ley de Organización Judicial*), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz Bolivia, 1993. **Artículo 1. (Principios).**- **13. PRINCIPIO DE CELERIDAD.**- La justicia debe ser rápida y oportuna en la tramitación y resolución de las causas.

respuestas, representan el 94% del total de las respuestas de la muestra, es decir, la mayoría califica este proceso como “dilatorio” e “ineficaz”. Solamente un 8% de los profesionales encuestados, que corresponde a dos personas de la muestra de 36, respondieron que este proceso de asignación de responsabilidad administrativa es “efectivo”. Es importante también observar que, ninguno de los profesionales encuestados respondió que la asignación y sanción de responsabilidad administrativa es “ágil”.⁸⁰

4.2.FACTORES QUE INCIDEN PARA QUE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SEA DILATORIA E INEFICAZ

En procura de lograr la vigencia efectiva de las normas de control gubernamental es menester señalar, que el actual sistema administrativo es excesivamente dilatoria; la falta de sistematización por instituciones hace que la actual normativa para sancionar a los ex servidores y servidores públicos no constituya una herramienta adecuada ni para los encargados del control gubernamental, ni para aquellas servidores con indicios de responsabilidad.

En tal sentido, el actual control gubernamental, en cuanto al procedimiento se caracteriza por su lentitud, por lo que debe simplificarse. Por supuesto, sin que ello implique una merma de las garantías que integran el debido proceso. En ese contexto se requiere:

Que el Estado incremente significativamente los recursos humanos y económicos para el control gubernamental. De lo contrario, cualquier reforma naufragará en el mar de las buenas intenciones.

⁸⁰ Véase Anexo 3

- La implementación de nuevos procedimientos que permitan de manera efectiva y eficaz el control gubernamental respecto de los indicios de responsabilidad en ex servidores y servidores públicos.

Las bases son de lógica, y solo recogen las tendencias que se han impuesto en otros ordenamientos jurídicos de la región. Hay que reconocer que el cambio que se propone más adelante no es de fácil implementación, dado que la tradición jurídica latinoamericana se basa en un proceso meramente largo el cual implica un alto costo al Estado por las auditorias que se realiza y además caracterizado por la dispersión de los actos procesales; pero también es necesario aceptar que han sido las reformas meramente coyunturales las que han sumergido a los sistemas procesales administrativos en un evidente retraso conceptual y sin mayores mejoras para la protección de los bienes del Estado.

Por supuesto, desde ya se advierte y se reconoce que la simple transpolación de instituciones y normas no es el camino adecuado para una reforma a las normas adjetivas; son por demás reconocidos —y seguros— los fracasos que suponen las imposiciones de modelos jurídicos distintos a las realidades nacionales. Lo que se trata es de aprovechar la experiencia previa y aprender de los posibles errores que se hayan cometido; comprender los principios que inspiran los movimientos de reforma y analizar sus ventajas y desventajas, buscando adaptarlo a las peculiaridades de nuestra realidad social, y conforme a las exigencias de la población, pero sobre todo garantizar la recuperación de los bienes del Estado y que los procesos administrativos no prescriban sin sanción alguna de modo tal que el procedimiento debe ser simplificado, uniformado, eficaz y eficiente.

De tal modo, que a través de una encuesta, los motivos para que la responsabilidad administrativa y su sanción sea dilatoria e ineficaz, se debe a un 53% de los encuestados, señalaron que la asignación y responsabilidad administrativa es dilatoria e ineficaz debido a problemas de “procedimiento”. En segundo lugar, se menciona como causa de la dilación e ineficacia en la asignación y sanción de la responsabilidad administrativa, la “aplicación de la norma” en un 25%. Estas respuestas las emiten esencialmente los abogados sumariantes y los asesores legales. En un porcentaje menos significativo, se señala la “agilidad operacional” y el “control del proceso, cada uno con 6% del total de las respuestas de la muestra. Por otro lado, es importante también observar que un 11% no respondieron a esta pregunta.⁸¹

4.3.PROCESO DE ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS

Ante la problemática planteada, es menester considerar que los aspectos que inciden en la prescripción de la responsabilidad administrativa (2 años); sin embargo, aun cuando después hubiera PRESCRITO después de haber cometido la contravención (2 años), la norma señala que la prescripción necesariamente debe ser invocada por el servidor que pretende beneficiarse de ella. Entre tanto se debe continuar con la auditoría o proceso sumario hasta su conclusión, sin tomar en cuenta el COSTO/BENEFICIO, cuyo resultado sólo quedará en registro como antecedente.” Esta disposición según la experiencia o criterio de los encuestados de experiencia de trabajo o criterio para servidores públicos es la siguiente:

⁸¹ Véase anexo 4

La mayoría de los encuestados, opinó que el proceso de asignación y sanción de la responsabilidad administrativa es “ineficaz por el resultado”; es decir, en un 64%; en tanto que un 39% manifiesta que el proceso de responsabilidad administrativa es “irracional por el costo”; por otro lado, un equivalente al 3%, opinó que la responsabilidad administrativa es “racional en cuanto al costo”; el otro 3%, no respondió a esta pregunta equivalente también a una persona y finalmente, ninguno de los encuestados de la muestra, opinó que este proceso es “positivo”.⁸² En tanto, la asignación de responsabilidad administrativa a ex servidores públicos a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad en la Contraloría General del Estado, según el criterio profesional de los encuestados es la siguiente: El 75% de los encuestados respondieron que la responsabilidad administrativa de ex servidores públicos es “ineficaz por el resultado y el costo”; en tanto que un 14% de los encuestados respondió que este aspecto es “racional”; el otro 11% manifestó a que “viola la Constitución Política del Estado Plurinacional” puesto que no se está garantizando la recuperación de los bienes del Estado y, finalmente, un 3% respondió que esta causa era “efectiva”.⁸³

De todo lo antecedido, la mayoría coincide en manifestar que la asignación de responsabilidad se debe a servidores y ex servidores públicos es ineficaz por el resultado y costo; es decir, que la normativa relativa al control gubernamental no está produciendo efectos positivos, ya que implica un alto costo al Estado la realización de auditorías que solo quedan en meras listas de responsabilidad, puesto que éstas prescriben a los dos años, de modo que el procedimiento actual es inadecuado, vulnerando de tal manera principios procesales respecto a la celeridad del proceso.

⁸² Véase Anexo 5

⁸³ Véase Anexo 6

4.4. PROCESO EXTENSO RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA MEDIANTE INFORMES DE AUDITORIA INTERNA

En principio es menester señalar que la auditoria es "...la acumulación y evaluación objetiva de evidencia para establecer e informar sobre el grado de correspondencia entre la información examinada y criterios establecidos"⁸⁴

En tal sentido, el procedimiento para establecer indicios de Responsabilidad Administrativa, mediante informes de AUDITORÍA INTERNA, es un proceso prolongado que debe llegar hasta el Contralor General del Estado y a veces en este camino PRESCRIBEN la responsabilidad y se pierden elementos muy importantes para el sumario posterior, además demanda costo de recursos por el cumplimiento de la normatividad; por lo que este procedimiento según criterio profesional de los encuestados es la siguiente:

Del total de los encuestados, el 89% de los profesionales manifestaron que el procedimiento es extenso para establecer responsabilidad administrativa mediante informes de auditoría interna, por lo que es "ineficaz por el resultado y el costo"; en tanto, un 6% de los encuestados, señala que este proceso prolongado es "racional" y un 3% opinó que este proceso es "efectivo" aunque sea moroso; el otro 3% no respondió a esta pregunta; y, finalmente, ninguno de los encuestados respondió que este proceso es "positivo".⁸⁵ En tal sentido, todos los encuestados coinciden en señalar que el actual procedimiento, además de ser muy moroso, es ineficaz por el resultado y costo para el Estado, dañando su economía.

⁸⁴ ROCHA, Cavaría Julio P., *Op. Cit.*, p. 79.

⁸⁵ Véase Anexo 7

4.5. PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE OFICIO POR LA UNIDAD JURÍDICA

Uno de los problemas que acarrea el proceso administrativo para determinar la responsabilidad de aquellos servidores públicos y ex servidores, es la gran demora con la que se lleva el proceso, hecho que ha lesionado la economía del Estado, ya que en muy pocas oportunidades se ha instaurado procesos de oficio a cargo de la Unidades Legales.

El tal sentido, el tiempo del proceso que requiere para determinar responsabilidad administrativa, resulta ser uno de los factores importantes en la sustanciación de éstos, puesto que la norma a cargo del control gubernamental no resulta ser eficaz y eficiente, a ello se suma el alto costo que implica para el Estado la realización de una y otra vez auditorias sobre los mismos indicios de responsabilidad que existen en una entidad.

Por lo que las normas procedimentales para determinar responsabilidad administrativa brinda amplios márgenes que permiten la prescripción de la responsabilidad el cual tiene por objeto evitar su procesamiento; de modo que ésta situación genera no solo un daño económico al Estado, sino también, retardación de justicia.

Muchos de los procesos administrativos para determinar responsabilidad administrativa, que por su puesto son dilatorios, se constituye en uno de los factores de mayor influencia en la demora injustificada en la protección de los bienes del Estado y la tutela jurídica sobre un derecho ya consolidado y que por lo tanto provoca y asciende la corrupción en entidades, generando actitudes negativas en la usuarios y por ende en la población.

Sin embargo, el establecimiento de Responsabilidad Administrativa, aun en casos de ex servidores, también es posible ejecutar directamente de Oficio por las Unidades Jurídicas a través de la autoridad legal competente (Sumariante), una vez recibido denuncia; Ante esa realidad, y con el ánimo de conocer el criterio de los encuestados, el 61% de los encuestados respondió que la alternativa de establecer responsabilidad administrativa mediante oficio a través de la unidad jurídica es “ineficaz por el resultado y el costo”; sin embargo, estas respuestas reflejan desconocimiento de los profesionales encuestados, especialmente de los abogados sumariantes y asesores legales, quienes respondieron de esta manera. Por otro lado 36% de los encuestados respondió que este procedimiento de establecer responsabilidad administrativa es “ágil y oportuno”, porque evidentemente significa menor costo para el Estado. Estas opiniones fueron emitidas por los auditores y supervisores y reflejan un mayor conocimiento de las alternativas legales que se disponen en la misma norma acerca del establecimiento de responsabilidad administrativa. En tanto, el 3% manifiesta que el proceso administrativo de oficio es dilatorio.⁸⁶

4.6. LA NECESIDAD DE CONTAR CON RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU RESPECTIVO REGISTRO EN LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO COMO MECANISMO PARA EVITAR CONDUCTAS ANTIECONÓMICAS

Es menester, contar con un registro de responsabilidad administrativa en la Contraloría general del Estado, puesto que esta situación permitirá brindar antecedentes de un ex servidor público respecto a su comportamiento y la forma de su actuar; sin embargo, este aspecto no perjudicará al ex servidor, ya que ninguna de las entidades consulta a la Contraloría para su

⁸⁶ Véase Anexo 8

recontratación, pero el tener un registro de responsabilidad administrativa, los servidores en cierta manera evitarían conductas que atenten la economía del Estado.

Por lo que el hecho de dejar constancia y registro de su responsabilidad en la Contraloría General del Estado en los casos de la existencia de Responsabilidad Administrativa, el cual además prescribe a los dos años; en opinión de los encuestados una mayoría notable coincide que el hecho de tener responsabilidad administrativa, y estar registrado en la Contraloría General del Estado, “no afecta en el futuro trabajo”, es decir, en un 83%; en tanto que un 11%, respondió que la situación de estar asignado por responsabilidad administrativa, afecta negativamente en el trabajo y finalmente, un 6% no respondió a esta pregunta.⁸⁷

Por otro lado, al manifestar los encuestados que no afecta en la práctica, según la experiencia profesional de éstos NO tiene EFECTO para el futuro del ex servidor que cometió la contravención, debido a que no afecta para la postulación y obtención de cargos jerárquicos, puesto que estos cargos se obtienen mediante una “designación política partidaria”, en la que no juega un rol decisivo el antecedente que el postulante tenga una responsabilidad administrativa en un anterior trabajo; en tanto el 6% de los encuestados respondió que la responsabilidad administrativa sancionada, para un postulante a un cargo jerárquico no tiene más que un efecto moral.⁸⁸

Para los profesionales del área, en la práctica, el registro de responsabilidad administrativa, en un 8% manifiestan que tendría efectos

⁸⁷ Véase Anexo 9

⁸⁸ Véase Anexo 10

para el futuro del ex servidor que cometió la contravención, puesto que afecta en la postulación a cargos ejecutivos, porque el postulante en alguna ocasión “requerirá de solvencia fiscal”, aspecto que repercutirá directamente en el postulante; en tanto, que el 8% de los profesionales encuestados respondieron que el hecho de tener el antecedente de la responsabilidad administrativa, en un trabajo anterior, perjudica en su postulación a cualquier cargo jerárquico, especialmente, si no cuenta con respaldo político.⁸⁹

4.7.INEFICIENCIA E INEFICACIA JURÍDICA EN LA CONTINUIDAD DE ACCIONES EN CUANTO A LA PRESCRIPCIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LA NECESIDAD DE PROPONER NUEVOS PROCEDIMIENTOS

La existencia de disposiciones legales ambiguas en los procedimientos de la Ley N° 1178 y su Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, para establecer Responsabilidad Administrativa después de operarse la PRESCRIPCIÓN; hoy en día ha ido originando la INEFICIENCIA E INEFICACIA JURÍDICA al continuar con el proceso de auditoría hasta obtener el Dictamen de Responsabilidad para el inicio de proceso interno; sin embargo, es menester hacer referencia a que este procedimiento es dilatorio e ineficaz, por permitir la utilización de recursos elevados —costo de la auditoría— para un mínimo beneficio que representa para el Estado —registro de constancia en la Contraloría General del Estado— y en algunos casos durante el cumplimiento de este procedimiento, prescribe la RESPONSABILIDAD, por lo que se hace necesario establecer un procedimiento alternativo en la perspectiva de

⁸⁹ Véase Anexo 11

ofrecer mayor eficacia jurídica para la sanción a servidores y ex servidores con responsabilidad administrativa prescrita.

De modo que la implementación de una normativa que viabilice el procedimiento administrativo por responsabilidad, permitirá el procesamiento en un tiempo mínimo, sin que implique un alto costo para el Estado.

Al respecto, con relación a la necesidad de implementar procedimientos más adecuados para el proceso administrativo a ex servidores y servidores públicos con indicios de responsabilidad, en una encuesta realizada, el 97% respondieron que están de acuerdo con la implementación de nuevos procedimientos, en el sentido de que el actual proceso mediante el cual se da continuidad de acciones jurídicas, incluso cuando ha prescrito la responsabilidad administrativa, lo que resulta ineficiente e ineficaz. Estas respuestas confirman una opinión generalizada de abogados sumariantes, asesores legales y auditores internos, en sentido de que el proceso es dilatorio y extenso; en tanto, solo el 3% de los encuestados señala que no está de acuerdo, es decir, que se debe cumplir con la norma positiva, incluso si genera costos excesivos al Estado.⁹⁰

Sin embargo, entre otras alternativas normativas más efectivas a proponer serían las siguientes:

⁹⁰ Véase Anexo 12

- **La Responsabilidad Administrativa abreviada y de oficio;** es decir, al ser una medida disciplinaria que se sustancia dentro de la entidad, se debe poner en práctica procesos administrativos internos, abreviados y de oficio, sin requerimiento de dictamen de responsabilidad. Esta situación implica, que si el auditor durante la revisión o examen de la documentación sujeta a control gubernamental, encontrare indicios de responsabilidad, con sólo un informe preliminar respaldado de opinión legal y documentación deberá poner en conocimiento de la contravención al máximo ejecutivo de la entidad, sugiriendo de inmediato la toma de decisión sobre el proceso administrativo. En este caso la auditoría o examen continúa según sus objetivos, en cuyo informe hará constar que se han establecido indicios de responsabilidad administrativa, los mismos han sido trasladados al máximo ejecutivo en forma oportuna para su conocimiento, quién deberá informar a la Contraloría vía Departamento Jurídico sobre los resultados del proceso instaurado.

- **Continuar con la normativa establecida;** es decir, continuar con el procedimiento establecido para el control gubernamental con la única variante que mediante Decreto Supremo se modifique el plazo de prescripción de responsabilidad administrativa de dos años a cuatro años, debido a que en la actualidad los procesos administrativos para determinar la responsabilidad generalmente requiere más de un año, situación que permite la prescripción de responsabilidad por no tramitarse en tiempo oportuno.

En cuanto a la opinión de los encuestados, el 77%, manifestó que el procedimiento alternativo más viable es que “la responsabilidad administrativa debe ser abreviada de oficio”, mediante procesos

internos; en tanto, el 17% señaló que se debe continuar con la normativa establecida; en la categoría “otros”, se mencionaron dos opciones: un informe legal respaldado y documentado con un 3% y aplicar el control interno previo de igual manera con un 3%.⁹¹

4.8. ASPECTOS GENERALES A CONSIDERARSE RESPECTO A LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN CASO DE ENCONTRARSE INDICIOS DE RESPONSABILIDAD

El proceso administrativo debe constituirse en mecanismos para evitar y a la vez sancionar los actos de los servidores públicos y ex servidores que hayan contravenido normas jurídica-administrativas; por lo que debe ser rápida y oportuna en su tramitación, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley de Organización Judicial; de modo que la administración de justicia brinde seguridad jurídica que es el baluarte más importante que se le puede otorgar al Estado.

Hoy en día, los procesos administrativos prescriben porque éstos requieren un mayor tiempo, por lo que la sanción impuesta a los que han contravenido la norma se ha convertido en un privilegio difícil de alcanzar, por lo que la mayoría de éstos han quedado en la impunidad; a ello se suma el pesado procedimiento que se ha ido dando. Por otro lado, la insuficiencia de normas efectivas para determinar responsabilidad administrativa en un tiempo mínimo se constituye en un factor importante para el congestionamiento y la retardación de justicia y lo más importante la prescripción de la responsabilidad.

⁹¹ Véase Anexo 13

Para poder sustentar la presente investigación, como propuesta de tesis se tomo en cuenta las dilaciones del proceso administrativos y el alto costo que esta implica, ello debido a la ineffectividad de las normas para el control gubernamental, dando amplios márgenes para que los involucrados invoquen la prescripción de responsabilidad administrativa, impidiendo la acción de la justicia en forma pronta y oportuna.

En ese entendido, se hace imprescindible implementar un procedimiento más adecuado que permita sancionar de manera más efectiva a los involucrados respecto a la responsabilidad administrativa.

En ese contexto, siendo el proceso administrativo muy largo y moroso; la reforma a proponerse en el presente capítulo, especialmente tiende a asegurar la vigencia efectiva de la norma administrativa procesal que busque evitar dilaciones en la sustanciación del proceso; buscando de esta manera asegurar mediante la reforma la efectividad y eficacia de las normas a cargo del control gubernamental y a la vez la efectivización de los principios de economía, eficiencia y eficacia en toda la actividad procedimental.

La propuesta adoptada, en base a la investigación realizada, no se agota con la propuesta de un Decreto Supremo; más al contrario, busca adoptar un enfoque que si bien afirma la necesidad de una reforma integral a las normas del control gubernamental, busca garantizar el proceso en un tiempo mínimo, ya que hoy en día, esta demora años, convirtiéndose en un cuello de botella y verdadero gasto insulso por parte del Estado para determinar la responsabilidad administrativa de los ex servidores y servidores públicos.

Además, la norma procesal administrativa, al ser una norma muy permisiva no cobra eficacia jurídica, circunstancia que genera retardación de justicia y desconfianza de la sociedad hacia el sistema de control gubernamental.

En tal sentido, se hace necesario proponer un Decreto Supremo que permita viabilizar de manera más oportuna los procesos administrativos donde exista indicios de responsabilidad.

Anteriormente han sido expuesto fundamentos jurídico, doctrinales y sociales sobre los cuales se sustenta la problemática en cuestión; sin embargo en esta parte vamos a presentar una serie de fundamentaciones básicas sobre las que se apoya la propuesta. Estas fundamentaciones si bien se rigen a la propuesta de un Decreto Supremo, también se constituyen en bases del derecho que procura la celeridad del proceso administrativo, de modo que los involucrados en contravenciones a la norma jurídica administrativa sean sancionados conforme a ley.

4.9. PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE DECRETO SUPREMO SOBRE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN CASO OPERARSE LA PRESCRIPCIÓN

Es menester tomar en cuenta que el proceso sumario es una medida disciplinaria de la entidad, que sirve para disciplinar a su personal de parte del máximo ejecutivo, sobre quién repercute la responsabilidad de una gestión eficiente o que sea calificada como deficiente.

Los procesos internos deben practicarse en su generalidad a denuncia y de oficio, ya que por el lado del dictamen representa un alto costo al

Estado. Asimismo, se debe incluir las responsabilidades que hubieran prescrito y de ex servidores que sean sometidos al proceso sumario interno.

Por lo que, se sugiere modificar el artículo 18 (Proceso interno) del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A, y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, que determina:

“El Proceso interno es el Procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: Sumarial y de impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico”.

4.9.1. Anteproyecto de Decreto Supremo sobre responsabilidad administrativa y en caso operarse la prescripción.

DECRETO SUPREMO Nº 000/2009

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en su artículo 235, determina: La administración pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, **eficiencia**, calidad, calidez, honestidad, **responsabilidad y resultados**.

Que, la Ley Nº 1178 en su artículo 29 establece que la responsabilidad es administrativa, cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público.

Que, el artículo 17 del Decreto Supremo Nº 23318-A, “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”, determina: si en la evaluación de los informes de auditoría interna o externa se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico-administrativo por parte de los servidores o ex servidores públicos, el Contralor General de la República podrá emitir **“Dictamen de Responsabilidad Administrativa y este será remitido al conocimiento del ejecutivo de la entidad para que se inicie el proceso interno...”**

Que, el artículo 18 del Decreto Supremo Nº 23318-A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”, modificado por el Decreto Supremo

Nº 26237 de 29 de junio de 2001, determina el proceso interno que es el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: sumarial y de impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria o jerárquico.

Que, el artículo 20 del Decreto Supremo Nº 23318-A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”, establece: (Prueba preconstituida), al efecto de establecer la responsabilidad administrativa, los informes de auditoría y en su caso el Dictamen del Contralor General de la República tendrán, en concordancia con lo previsto en los artículos 29 y 43 de la Ley Nº 1178, la calidad de prueba preconstituida, a cuyo fin deben contener con claridad la identificación del presunto responsable de la contravención y las circunstancias en que este fue cometida.

Que, la responsabilidad administrativa es una medida disciplinaria que se incoa al interior de la entidad, siendo el máximo ejecutivo responsable de llevar adelante las medidas disciplinarias con su personal, haciendo uso eficiente, eficaz y con economicidad los recursos asignados, tal como determina el artículo 4 del Decreto Supremo Nº 23318-A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”.

Que, el ejecutar una auditoría para determinar indicio de responsabilidad administrativa, representa una erogación de alto costo al Estado Plurinacional de Bolivia.

Que, la Contraloría General del Estado ha emitido guía para tratamiento de informes de auditoría con indicios de responsabilidad, aprobado mediante Resolución N° CGR/036/2005, que es insuficiente para el tratamiento de responsabilidad administrativa.

Que, es necesario normar procedimientos más eficaces y abreviados para la sanción de servidores y ex servidores públicos con responsabilidad administrativa y cuando estas se encuentren prescritas.

Que, es atribución del Órgano Ejecutivo, ejecutar y hacer cumplir las leyes.

POR TANTO:

El Consejo de Ministros:

DECRETA:

Artículo 1.- Se modifica el **artículo 18 (Proceso Interno)** del Decreto Supremo N° 23318-A “Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública” modificado por el Decreto Supremo N° 26237 de fecha 29 de junio de 2001, como sigue:

“El proceso Interno es el Procedimiento Administrativo que se incoa a denuncia o de oficio dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: Sumarial y de Impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico”.

Artículo 2.- La responsabilidad administrativa se determinará solamente al interior de cada entidad, siendo el máximo ejecutivo (MAE) responsable de llevar adelante dicho proceso a través de una autoridad legal y competente.

Artículo 3.- Las Unidades de Auditoría Interna si las hubieran, en caso de encontrar hallazgos en su examen que representen indicios de responsabilidad administrativa, sólo elaborarán un informe preliminar adjunto de pruebas suficientes que será derivado de inmediato a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de la entidad y esta, instruirá directamente a la autoridad legal competente para el inicio del proceso interno, si corresponde, debiendo los responsables de las Unidades de Auditoría Interna informar a la Contraloría General en los periodos señalados.

Artículo 4.- Las Máximas Autoridades Ejecutivas (MAEs), deben optar por procesos internos de oficio de forma oportuna, sin esperar informes de auditoría que por su naturaleza y procedimiento requiere tiempo y demanda recursos. Asimismo, la responsabilidad administrativa prescrita se adecuará al mismo procedimiento.

Quedan derogados los artículos 17, 18 y 20 del Decreto Supremo N° 23318-A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”, modificado por el Decreto Supremo N° 26237 de fecha 29 de junio de 2001, y todas las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

El Señor Ministro de Estado y la Contraloría General del Estado Plurinacional, como ente rector de control gubernamental, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los días del mes de de dos mil nueve años.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

De la investigación realizada sobre la problemática en cuestión se llegó a las siguientes conclusiones:

- En la crisis del sistema de control gubernamental por su ineficacia en temas de responsabilidad administrativa después de operarse la prescripción, se debe considerar dos parámetros vigentes en el sistema de control:
 - a) Las entidades del sector público, para la prestación de servicios al público usuario y cumplimiento de sus objetivos de gestión, anualmente cuentan con un presupuesto aprobado por la Ley Financial, por lo que los desembolsos de recursos del Tesoro General de la Nación periódicamente son seguros y efectivos.
 - b) A objeto de cualificar los recursos humanos del Sistema de Administración de Personal, el órgano de Control Gubernamental (Contraloría General del Estado), ha implementado el Centro de Capacitación (CENCAP), donde periódicamente los servidores públicos tienen la oportunidad de capacitarse sobre temas de Responsabilidad por la Función Pública y otros sistemas que tiene implementado la Ley N° 1178; sin embargo la problemática hoy en día sigue latente.

c) Por otra parte, las causas que originan la ineficacia jurídica en determinar responsabilidad administrativa en el marco de la Ley N° 1178, cuando opera la prescripción, es el procedimiento prolongado, la administrativa vía auditoría Interna, la burocracia administrativa sobre seguimiento y control de cumplimiento de recomendaciones de informes de auditoría y las recargadas labores del ente de control gubernamental (Contraloría General del Estado), para evaluación y determinación de responsabilidad por la función pública a través del dictamen correspondiente.

- Además con la presente investigación, se deduce que en el caso de ejecutarse un trabajo de auditoría con indicios de responsabilidad administrativa con prescripción; el procedimiento establecido para tal situación no cumple con los principios de eficacia, economía y eficiencia que determina la Ley N° 1178 y su Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.
- Queda demostrado a la vez que para sancionar a un ex servidor con un indicio de responsabilidad administrativa PRESCRITA, mediante auditoría interna, el Estado eroga una mayor excedente de suma de dinero, cuyo costo general estimado en caso de ejecutarse en la misma ciudad asciende a Bs. 34.851,60. Y en caso de ejecutarse una auditoría de la misma característica en el interior del país, el costo estimado se incrementa por el pasaje y viáticos a Bs. 42.379,60.
- El resultado de las mencionadas auditorías costosas, de acuerdo al artículo 1 del Decreto Supremo N° 23318-A y modificado

parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, al haberse operado la prescripción, sólo queda en el REGISTROS DE LA CONTRALORÍA como antecedente, de modo que en el proceso existe INEFICACIA JURÍDICA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DESPUÉS DE OPERARSE LA PRESCRIPCIÓN EN EL MARCO DE LA LEY N° 1178 Y D.S. N° 26237.

- Para el uso eficiente de los recursos del Estado, no es conveniente efectuar auditorías para establecer indicios de responsabilidad administrativa prescritas, debiendo buscarse otros procedimientos alternativos más eficaces y eficientes.
- Los resultados del trabajo de investigación, queda respaldado, puesto que parágrafo II del artículo 4 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública, señala que los efectos negativos en los resultados, originados por deficiencias o negligencias de los servidores públicos, constituirán indicadores de ineficacia.
- Respecto a la hipótesis planteada y en base a las indagaciones realizadas a los largo de la investigación, se ha demostrado que la legislación vigente relativa a control gubernamental en la determinación de responsabilidad administrativa, cuando se opera la prescripción es ineficaz, ya que los procedimientos que inducen al cumplimiento de los objetivos, son prolongados, por lo que opera la prescripción, quedando el infractor de la norma, sin responsabilidad y por ende sin sanción alguna. A ello se suma, que si bien existe una normativa que regula el proceso

administrativo en caso de encontrar indicios de responsabilidad, pues estas no cobran eficacia por su lentitud e incluso llega a prescribir la responsabilidad, de modo que se constituye ineficaz e ineficiente ya sea por la norma o en todo caso por los encargados de sustanciar dicho proceso.

- Por otro lado, si bien existe una normativa que regula la problemática en cuestión, esta legislación no brinda procedimientos eficaces para lograr la determinación oportuna de responsabilidad.
- Existe una clara contradicción en el hecho de que, la Ley N° 1178 en su artículo 13 en concordancia con el artículo 4 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A determina que los recursos del estado deben aplicarse buscando eficiencia, eficacia y economía; sin embargo, a falta de una disposición alternativa para sancionar al servidor o ex servidor con responsabilidad administrativa prescrita se invierten sumas de dinero significativos en la vía auditoría interna..
- Por lo que éste largo procedimiento, como se ha llegado a demostrar llegan a costar al Estado mínimamente Bs. 34.851,60 y en caso de tomar acciones hacia el interior del país por casos similares, el costo se eleva a Bs. 42.379,60, que representa una erogación mayor para el Estado, de cuyo resultado, al final es para iniciar nuevamente un proceso administrativo (proceso sumario), peor en caso de operarse la prescripción, puesto que sólo quedará en registros.

- En ese contexto, existe la imperiosa necesidad de implementar una disposición legal complementaria que norme el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa en caso de operarse la prescripción, haciendo que con sólo un informe preliminar sustentado (obviar del informe complementario), con alcance a casos de responsabilidad administrativa vigentes y pueda derivarse a la máxima autoridad ejecutiva el informe preliminar y esta derivará a la Unidad Legal correspondiente de la entidad, a objeto de iniciarse el justo proceso interno y de invocarse la prescripción de parte interesada, la Unidad Legal comunicará a la Contraloría General del Estado.

- Si bien, existe una norma denominado “Guía para la elaboración de informes de Auditoría Interna con indicios de responsabilidad por la Función Pública” aprobado por Resolución N° CGR/036/2005 de 10 de marzo de 2005, en su anexo numeral 2.4 Informes con responsabilidades prescritas, no determina taxativamente la alternativa a seguir en caso de una responsabilidad con prescripción, sino da la libertad de decidir sobre el caso y analizar la pertinencia de la continuidad. Esta norma no es completa, ni determinante para tratar el caso del tema de investigación de la problemática planteada, razón por la que se pretende elevar similar disposición a una jerarquía normativa de mayor rango, como es un Decreto Supremo.

- Siendo el actual proceso administrativo muy moroso en determinar responsabilidad administrativa, vulnera principios

procesales y constitucionales como el de celeridad, eficacia y eficiente; por lo que se hace menester la modificación el artículo 18 del Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto Supremo N° 23318-A, con lo que queda demostrada la hipótesis.

- Por otro lado, se estableció que el proceso administrativo para determinar responsabilidad administrativa es muy largo, y ello a consecuencia de un ordenamiento normativo administrativo que brinda amplios márgenes para invocar la prescripción siendo de tal modo ineficaz e ineficiente las normas a cargo del control gubernamental.
- Por otro lado ésta normativa, evidentemente a lo largo de la historia ha ido sufriendo modificaciones; sin embargo, no se ha profundizado en el procesamiento de un modo más oportuno, dejándose de tal manera este aspecto, por lo que no se adecua a la exigencia de la sociedad actual, hecho que lesiona indudablemente la economía del Estado.
- Los principios enunciados en la presente investigación, como el de celeridad, eficiencia y eficacia, no se cumplen a cabalidad, siendo la problemática planteada la que con frecuencia vulnera éstos principios.
- Por lo que en algunos casos, la auditoria implica un prolongado tiempo (Procedimiento de Auditoría) en el cual llegan a prescribir por este factor y quedan sin una sanción objetiva los

responsables de la contravención; es decir, el tiempo transcurrido en el trabajo de establecimiento de indicios de responsabilidad administrativa por procedimiento de Auditoría Interna, desde el inicio de la orden de trabajo para la ejecución del trabajo de auditoría especial, hasta el dictamen de responsabilidad administrativa emitido por el Contralor General de la República, en algunos casos es de 18 meses y más de 24 meses, tiempo en que se opera la prescripción de la responsabilidad administrativa.

- Otros aspecto a considerar es que los procesos administrativos a servidores o ex servidores, aunque hubiera prescrito su responsabilidad cometida, representan alto costo al Estado, debido a que el tiempo transcurrido en todo el trámite del proceso es prolongado y por normatividad deben intervenir en este procedimiento muchos profesionales que insumen tiempo, recursos económicos y recursos humanos que representan alto costo a la entidad y al Estado.
- La utilidad práctica del hecho que sólo exista un registro de responsabilidad administrativa en la Contraloría General del Estado, es de carácter moral y subjetivo, ya que en la práctica poco o nada afecta a los intereses del sancionado, puesto que el poder político goza de privilegios sobre los cargos en concurso o nombramientos directos.
- En cuanto a acciones para evitar la ineficacia e ineficiencia se debe modificar y complementar el Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por Decreto

Supremo N° 23318-A, y modificado parcialmente por Decreto Supremo N° 26237, lo que sin duda alguna va disminuir la retardación de justicia y a la vez va sancionar a ex servidores y servidores públicos que tengan indicios de responsabilidad.

- En ese contexto, es posible establecer un procedimiento alternativo adecuado, racional y objetivo que puede ser más eficaz para sancionar a los servidores y ex servidores públicos con responsabilidad administrativa, cuyo plazo hubiera prescrito o cuando el servidor ya no se encuentre en la entidad.

5.2. RECOMENDACIONES

Con respecto a las recomendaciones podemos enunciar las siguientes:

1. Implementar nuevos sistemas de control preventivos para evitar contravenciones a la norma jurídica administrativa.
2. Implementar nuevas instancias de control y supervisión.
3. Por ser la responsabilidad administrativa, una medida disciplinaria, donde el ejecutivo tiene la facultad de disciplinar a su personal con medidas correctivas, se debe practicar los procesos administrativos de oficio o a simple denuncia, sin esperar informe de Auditoría Interna o de la Contraloría General del Estado el dictamen respectivo, porque es prologando la vía y costoso su ejecución.
4. Promulgación de nuevas disposiciones legales que normen las mismas, respecto al punto anterior.
5. El costo en bolivianos que representa al Estado, el procedimiento de un proceso administrativo y establecido los indicios de responsabilidad por auditoría interna de la entidad pública, es elevado, ya que sólo para dos supuestos casos de procedimiento de establecimiento de indicios de responsabilidad administrativa, hemos llegado a establecer la suma de Bs. 77.231,20, que al final del trabajo realizado por auditoría y determinado la responsabilidad mediante dictamen por el señor Contralor General, sólo sirve como indicio de responsabilidad cometida, ya que el sumariante en base al dictamen de la Contraloría, según normas y procedimiento, someterá el caso a proceso sumario para determinar la

sanción si corresponde y en caso de haber prescrito, enviará a la Contraloría para su registro.

6. En todo proceso se debe poner a la práctica los principios procesales, más aun en procesos administrativos donde los principios fundamentales son la eficiencia y eficacia.
7. Para las futuras investigaciones a realizarse, respecto al tema en cuestión, se recomienda buscar mecanismos jurídico-sociales que permitan adecuar las leyes a la realidad social y control gubernamental que permitan la efectivización de las normas en base a los principios, de modo que éstas no queden obsoletas.
8. Debe normarse a detalle los procesos sumarios en la vía administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

-  CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Glosario de Auditoría Gubernamental, Ed. C.G.R., La Paz-Bolivia, 2002.
-  CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, (C.G.R.), Glosario, NAG, La Paz-Bolivia, 2002.
-  CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Principios de Contabilidad Gubernamental Integrada – Normas Bolivianas de Contabilidad Integrada, CGR, La Paz-Bolivia.
-  CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA-CENTRO DE CAPACITACIÓN (CENCAP); Informes de Auditoría-1998, CGR, La Paz-Bolivia, 2002.
-  DERMIZAKY, Peredo, PABLO, Derecho Administrativo, 6° ed., Edit. J.V., Cochabamba-Bolivia, 2007.
-  ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Constitución Política del Estado Plurinacional, Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz-Bolivia, 2009.
-  ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23215, (Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992.
-  ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Decreto Supremo N° 23318-A, de 3 de noviembre de 1992, (Reglamento de Responsabilidades por la Función Pública), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1992.

- ✍ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 2027 de 20 de julio de 1990, (Ley del Funcionario Público), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990.
- ✍ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, (Ley de Administración y Control Gubernamental), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz – Bolivia, 1990.
- ✍ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 1455 de 18 de febrero de 1993, (Ley de Organización Judicial), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz Bolivia, 1993.
- ✍ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002, (Ley de Procedimiento Administrativo), Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz–Bolivia, 2002.
- ✍ MOSTAJO, Machicado Max, Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo Boliviano, 2° Ed., Temis, La Paz-Bolivia, 2004
- ✍ MOSTAJO, Machicado Max, Seminario Taller de Grado y la Asignatura CJR – 100 Técnicas de Estudio, Primera Edición 2005.
- ✍ OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires - Argentina. 1981.
- ✍ ROCHA, Cavaría Julio P., Auditoria Gubernamental “Metodología y Normativa para la Evaluación de la Gestión Pública”, 1° ed., Santa Cruz- Bolivia, 2006.

-  ROJAS, Amandi Víctor Manuel, Filosofía del Derecho. Editorial Harta, México 1991.

-  VETHENCOURT, Velasco Bellkys, Manual de Técnica Legislativa, Trad. Heliasta, Argentina, 1987.

ANEXO 1

FORMULARIO DE ENCUESTA
ENCUESTA SOBRE "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA
FUNCIÓN PÚBLICA AUN EN CASO DE PRESCRIPCIÓN" (Art. 29 de la Ley
N° 1178 y Art. 16 del D.S. N° 26237)

Persona encuestada:

ABOGADO SUMARIANTE ASESOR LEGAL
SUPERVISOR DE AUDITORÍA AUDITOR INTERNO

INSTRUCCIÓN.- Sólo debes marcar con una cruz la casilla que consideras racional según vuestra experiencia de trabajo.

1. La ley 1178 (SAFCO) en tema de Responsabilidad Administrativa por la Función Pública y su sanción según la experiencia de su trabajo es:

Efectiva Dilatorio
Ineficaz Ágil

2. Si su respuesta fuera Ineficaz o dilatorio ,esto se debe a falla de :

Procedimiento Aplicación de normas
Control del proceso Agilidad operacional

3. Cuando la Responsabilidad Administrativa hubiera PRESCRITO después de haber cometido la contravención (2 años), la norma señala que la prescripción necesariamente debe ser invocada por el servidor que pretende beneficiarse de ella. Entre tanto se debe continuar con la auditoria o proceso sumario hasta su conclusión, sin tomar en cuenta el COSTO/ BENEFICIO, cuyo resultado sólo quedará en registro como antecedente.

Esta disposición según vuestra experiencia de trabajo o criterio es:

Racional en cuanto al costo Ineficaz por el resultado
Positiva Irracional por el costo

4. Son sujetos de Responsabilidad Administrativa también los ex servidores públicos a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad en la Contraloría General de la República. Esta disposición según vuestro criterio profesional es:

Efectiva Racional

Ineficaz por el resultado y costo

Viola la Constitución Política del Estado:

"El justo proceso y el principio de inocencia"

5. El procedimiento de establecer indicios de Responsabilidad Administrativa, mediante informes de AUDITORÍA INTERNA. Es un proceso prolongado que debe llegar hasta el Contralor General de la República y a veces en este camino PRESCRIBEN la responsabilidad y se pierden elementos muy importantes para cumplimiento de la normatividad. Este procedimiento según vuestro criterio profesional es:

Efectiva Racional

Ineficaz por el resultado y costo Positiva

6. Sin embargo, el establecimiento de Responsabilidad Administrativa, aun en casos de Ex servidores, también es posible ejecutar directamente de Oficio por las Unidades Jurídicas a través de la autoridad legal competente (Sumariante), una vez recibido denuncia. Este procedimiento según vuestro criterio profesional es:

Ágil y oportuno Dilatorio

Ineficaz por el resultado y costo Eficaz por el costo

7. El hecho de dejar constancia y registro de su responsabilidad en la Contraloría General de la República en los casos de la existencia de Responsabilidad Administrativa PRESCRITA (2 años).

Según su experiencia profesional, esta disposición tiene EFECTO para el futuro del ex servidor que cometió la contravención: (Marque una sola alternativa)

- A) Si, Afecta negativamente para el futuro trabajo del ex funcionario, ya que los antecedentes son siempre consultados y recopilados para un nuevo contrato de trabajo.
- B) En la práctica, NO afecta en el futuro trabajo, ya que ninguna entidad consulta a la CGR. Para nuevas contrataciones de personal y el registro sólo queda en archivos.
8. Si contestó "No afecta en la práctica". Según su experiencia profesional, esta disposición NO tiene EFECTO para el futuro del ex servidor que cometió la contravención, porque:

- A) Sólo será el efecto moral para el que cometió la contravención
- B) En la práctica, las designaciones de cargos en instituciones públicas siguen por Influencias político partidarias y no se respeta la institucionalidad.

9. Si contestó "Si afecta en la práctica". Según su experiencia profesional, esta disposición tiene EFECTO para el futuro del ex servidor que cometió la contravención, porque

- A) El procesado en algún momento requerirá de una certificación de solvencia fiscal de parte de la Contraloría General de la República.
- B) Podría perjudicar en el futuro para optar cargos jerárquicos

10. Usted estaría de acuerdo con el siguiente enunciado?

"La existencia de disposiciones legales ambiguas en los procedimientos de la Ley 1178 y su Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado mediante D.S. 23318-A y su modificación por D.S. 26237 de 29 de junio de 2001, para establecer Responsabilidad

Administrativa después de operarse la **PRESCRIPCIÓN**, origina la INEFICIENCIA E INEFICACIA JURÍDICA al continuar con el proceso de auditoria hasta obtener el Dictamen de Responsabilidad para el inicio de proceso interno, porque este procedimiento es dilatorio e ineficaz, ya que permite la utilización de recursos (Costo de la Auditoria) para un mínimo beneficio que representa para el Estado (Registro de constancia en la C.G.R) , y en algunos casos durante el cumplimiento de este procedimiento, prescriben la RESPONSABILIDAD, por lo que se hace necesario establecer un procedimiento alternativo en la perspectiva de ofrecer mayor eficacia jurídica para la sanción de servidores y ex servidores con Responsabilidad Administrativa Prescrita."

A) No estoy de acuerdo, porque la Norma Positiva se debe cumplir, aunque demande recursos al Estado

B) Si estoy de acuerdo, porque el procedimiento es extenso y dilatorio y representa alto costo al Estado, y cuyos resultados sólo queda como antecedente del infractor en Registros, ya que en términos de eficacia se debe buscar otro procedimiento alternativo normativo breve y efectivo para sancionar al ex servidor o servidor con Responsabilidad Prescrita.

11. Entre otras alternativas normativas mas efectivas a proponer seria:

A. La Responsabilidad Administrativa por ser medida disciplinaria que se sustancia dentro de la Entidad, se debe poner en práctica Procesos Administrativos Internos abreviado de oficio sin requerimiento de dictamen de Responsabilidad. Esto implica que si el auditor durante la revisión o examen de la documentación sujeta a control gubernamental encontrare indicios de responsabilidad, con sólo un informe preliminar respaldado de opinión legal y documentación deberá poner en conocimiento de la contravención al máximo ejecutivo de la entidad, sugiriendo de inmediato la toma de decisión sobre el proceso administrativo. En este caso la auditoria o examen continúa según sus objetivos, en cuyo informe hará constar que se han establecido indicios de responsabilidad administrativa, los mismos han sido trasladados al máximo ejecutivo en forma oportuna para su conocimiento, quién deberá informar a la Contraloría vía Departamento Jurídico sobre los resultados del proceso instaurado.

B. Continuar con el procedimiento y la Normatividad establecida, con la única variante que mediante D.S. debe Modificarse el plazo de prescripción de Responsabilidad Administrativa a Cuatro Años.

C. Otro procedimiento más efectivo sería: (Según su criterio profesional)

12 El nivel salarial de su cargo es: (ESTA INFORMACIÓN SERA CONFIDENCIAL)

A. Comprende entre Bs 3.000,00 - 4.000,00

B. Comprende entre Bs 4.000,00 - 5.000,00

C. Comprende entre Bs 5.000,00 - 6.000,00

D. Comprende entre Bs 6.000,00 - 7.000,00

E. Comprende entre Bs 7.000,00 - 8.000,00

F. Superior a Bs 8.000,00

ANEXO 2

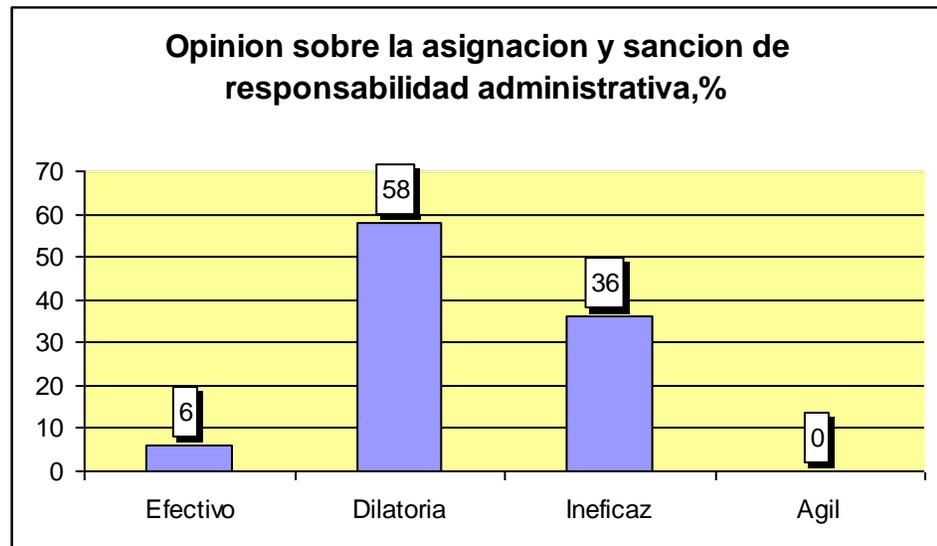
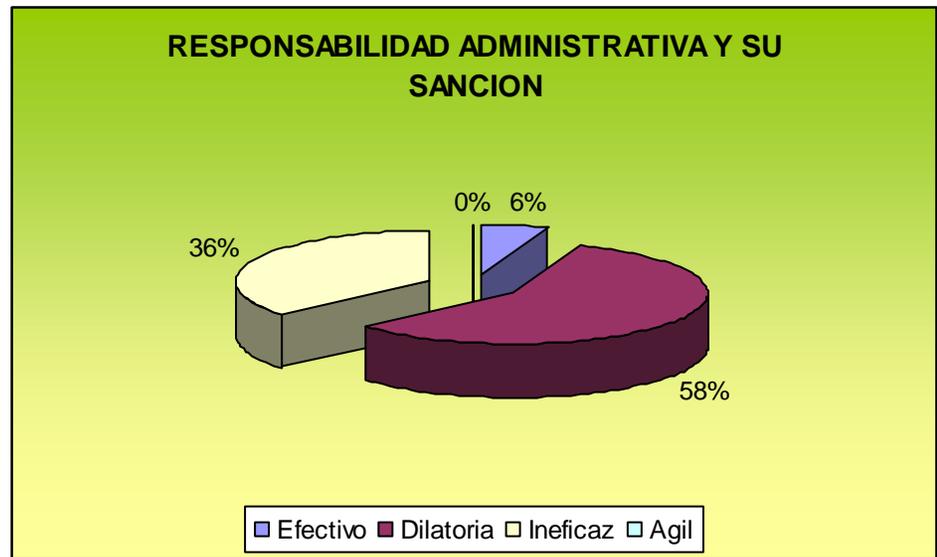
CUADROS ESTADÍSTICOS – RESULTADOS DE LA ENCUESTA

La Ley 1178 en Resp. Adaministrativa es	Cantidad	Porcentaje
Efectivo	2	6%
Dilatoria	21	58%
Ineficaz	13	36%
Agil	0	0%
Si respondió ineficaz o dilatoriamente, esto se debe a		
Procedimiento	19	53%
Aplicación de la norma	9	25%
Control del proceso	2	6%
Agilidad operacional	2	6%
NS/NR	4	11%
Después de haber prescrito, se continua con el proceso, sin tomar en cuenta Costo/Beneficio. Esto es:		
Racional en cuanto al costo	1	3%
Ineficaz por el resultado	23	64%
Positivo	0	0%
Irracional por el costo	14	39%
NS/NR (com)	1	3%
Son sujetos de R.A. también los ex servidores públicos. Esta disposición es:		
Efectiva	1	3%
Racional	5	14%
Ineficaz por el resultado y el costo	27	75%
Viola la C.P.E.	4	11%
El procedimiento de establecer indicios de R.A. mediante informes de Auditoría Interna es prolongado, esto es:		
Efectivo	1	3%
Racional	2	6%
Ineficaz por el resultado y el costo	32	89%
Positivo	0	0%
NS/NR	1	3%

Sin embargo de R.A., también se puede establecer directamente de Oficio por unidades jurídicas esto es:		
Ágil y Oportuno	13	36%
Dilatorio	1	3%
Ineficaz por el resultado y el costo	22	61%
Eficaz por el Costo	0	0%
El hecho de tener R.A. y constar en la CGR.		
Afecta negativamente el trabajo	4	11%
No afecta en el futuro trabajo	30	83%
NS/NR (com)	2	6%
Si contestó NO, afecta en la práctica y no tiene efecto para el futuro, esto es porqué:		
Solo será efecto Moral	2	6%
Designación Política partidaria	30	83%
Si contestó SI afecta para el futuro, es porque:		
Requerirá de solvencia fiscal	3	8%
Perjudica para optar cargos gerárquicos	3	8%
Está de acuerdo con el enunciado		
No estoy de Acuerdo	1	3%
Si Estoy de Acuerdo	35	97%
Otras alternativas normativas más efectivas serían:		
La R.A. debe ser abreviada de oficio	31	85%
Continuar con la normativa establecida	7	19%
Otro: Informe respaldado legal y documentado	1	3%
Aplicar control interno previo	1	3%
El nivel salarial de su cargo es:		
Comprende entre Bs. 3000 a 4.000	20	56%
Comprende entre Bs. 4000 a 5.000	0	0%
Comprende entre Bs. 5000 a 6.000	4	11%
Comprende entre Bs. 6000 a 7.000	7	19%
Comprende entre Bs. 7000 a 8.000	0	0%
Superior a Bs. 8.000	1	3%
NS/NR.	4	11%

ANEXO 3

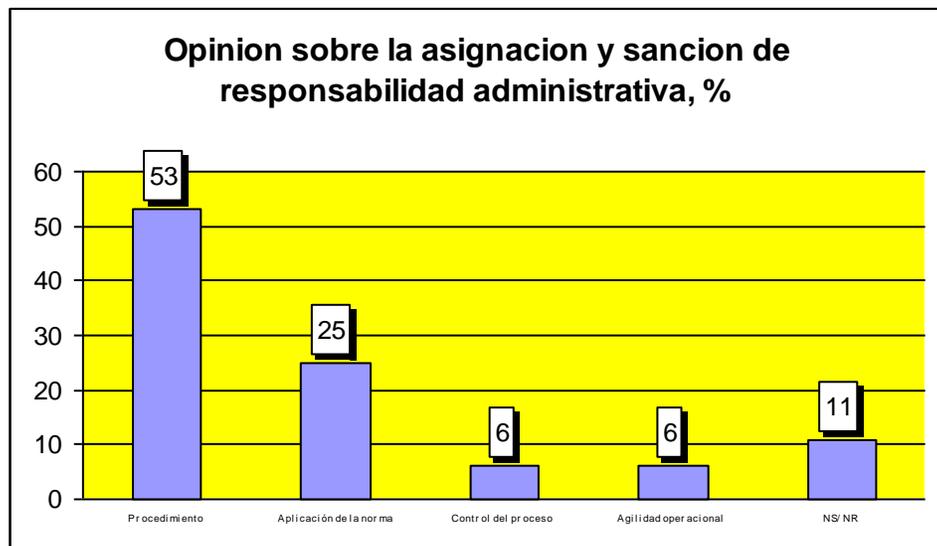
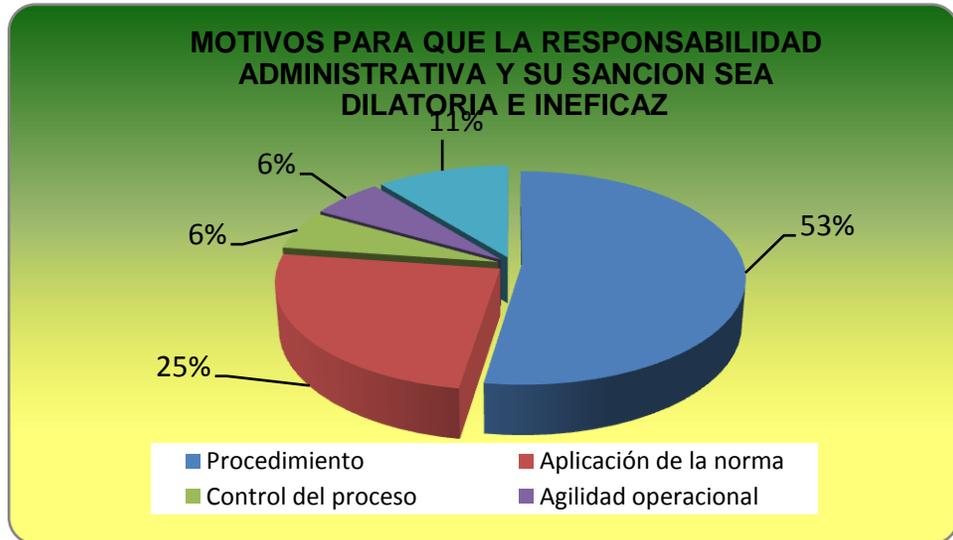
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Efectivo	2	6 %
Dilatoria	21	58 %
Ineficaz	13	36 %
Agil	0	0 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 4

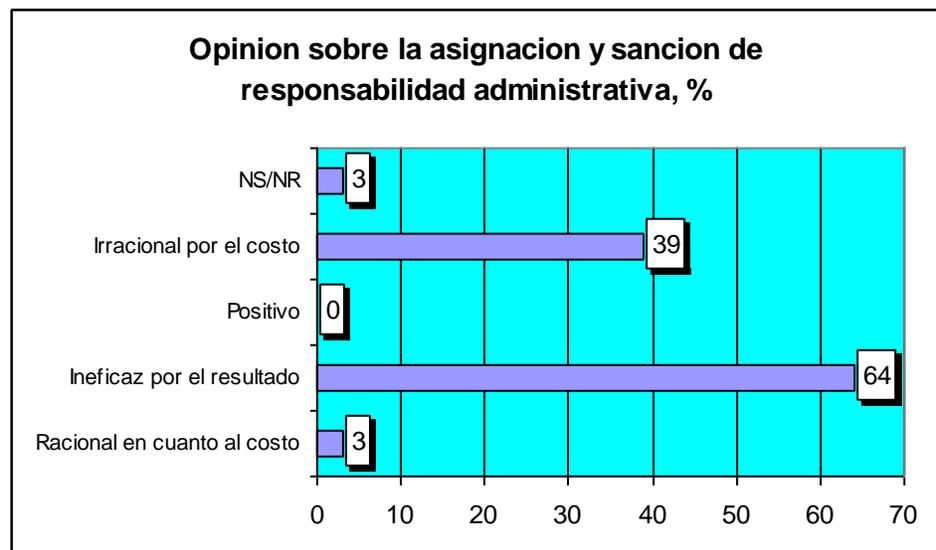
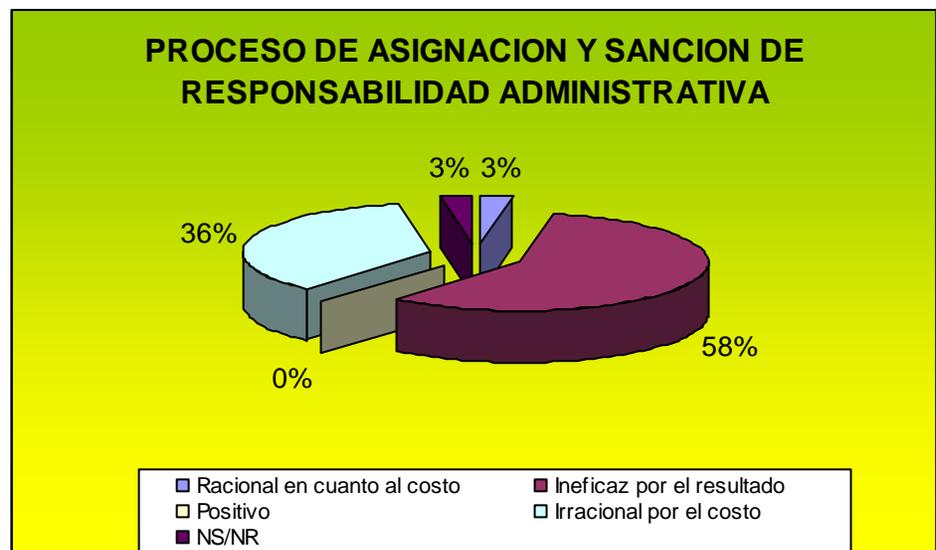
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Procedimiento	19	53 %
Aplicación de la norma	9	25 %
Control del proceso	2	6 %
Agilidad operacional	2	6 %
NS/NR	4	11 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 5

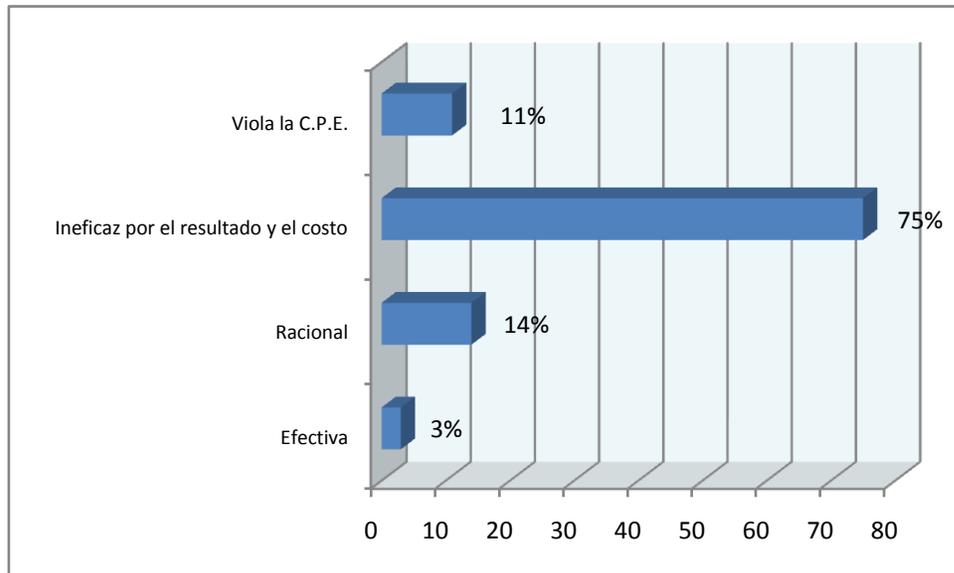
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Racional en cuanto al costo	1	3 %
Ineficaz por el resultado	23	64 %
Positivo	0	0 %
Irracional por el costo	14	39 %
NS/NR	1	3 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 6

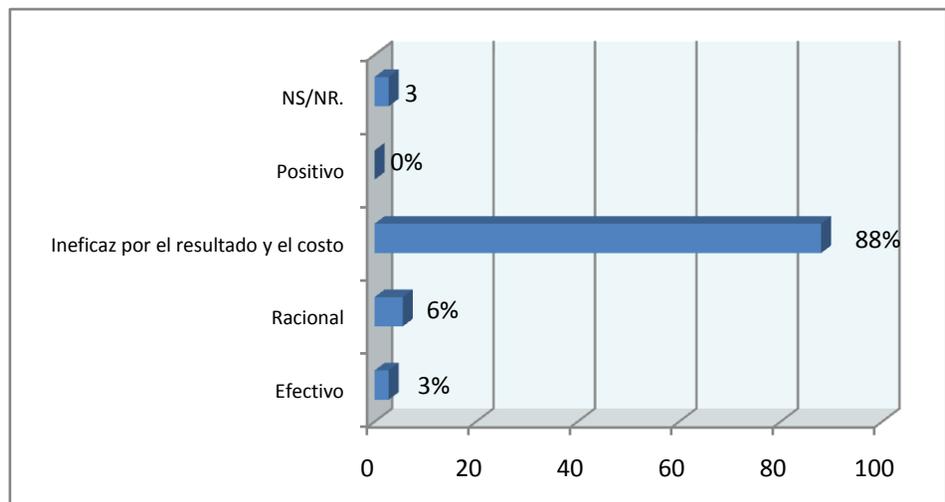
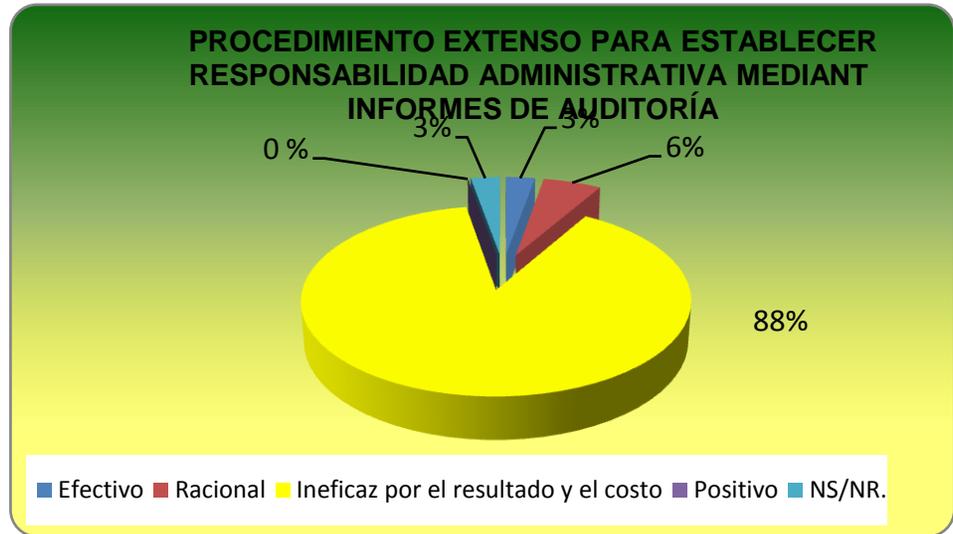
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Efectiva	1	3 %
Racional	5	14 %
Ineficaz por el resultado y el costo	27	75 %
Viola la C.P.E.	4	11 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 7

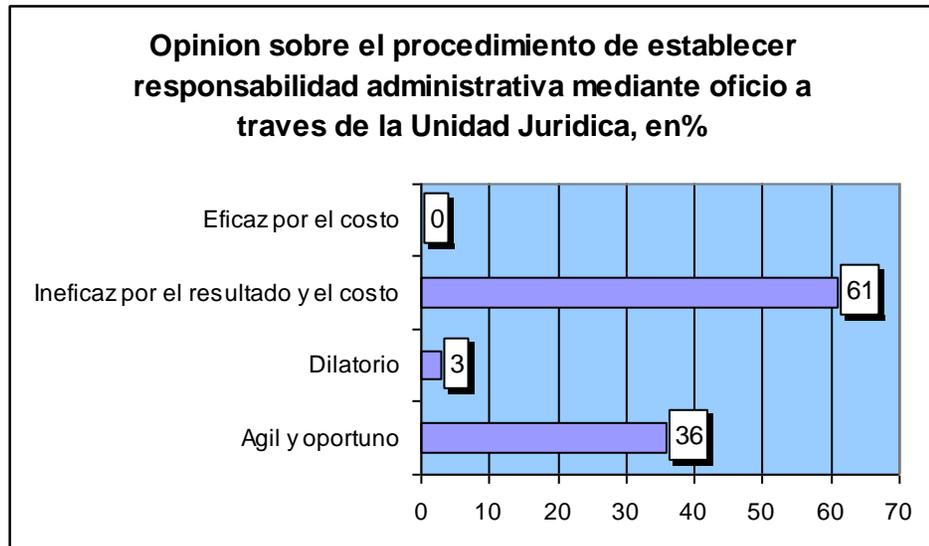
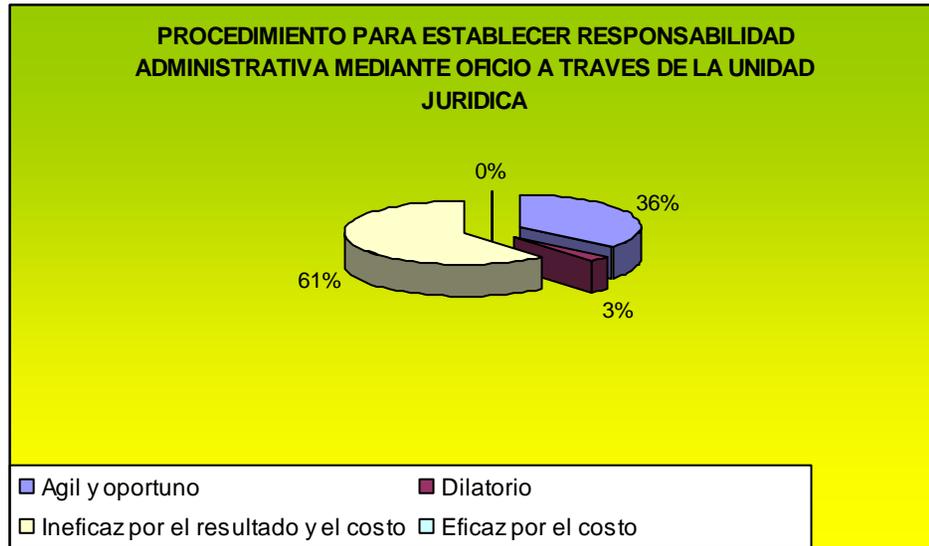
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Efectivo	1	3 %
Racional	2	14 %
Ineficaz por el resultado y el costo	32	75 %
Positivo	0	11 %
NS/NR.	1	11 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 8

Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Ágil y oportuno	13	36 %
Dilatorio	1	3 %
Ineficaz por el resultado y el costo	22	61 %
Eficaz por el costo	0	0 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 9

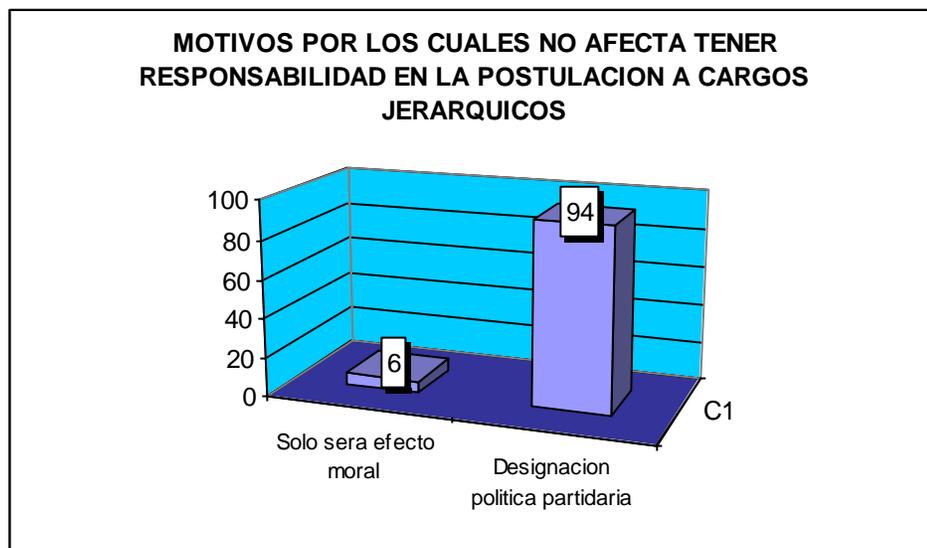
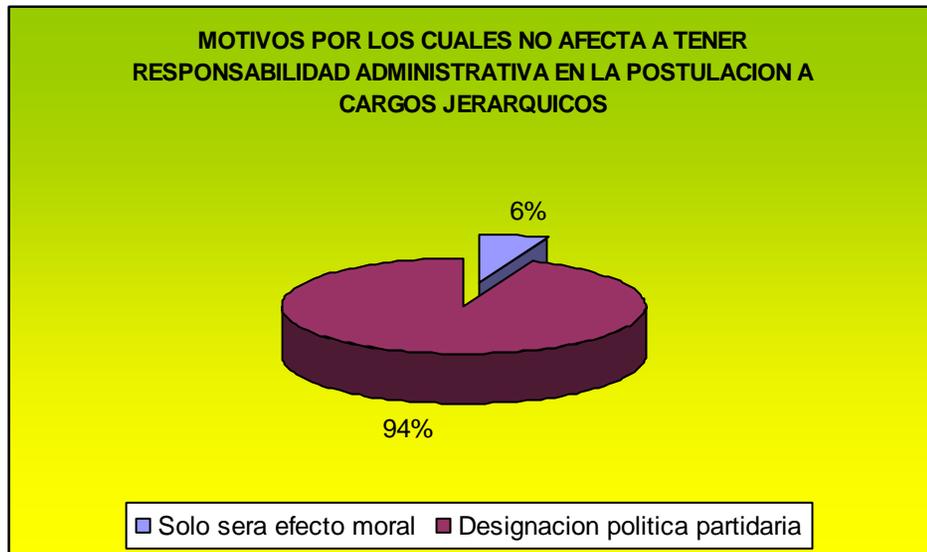
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Afecta negativamente el trabajo	4	11 %
No afecta en el futuro trabajo	30	83 %
NS/NR	2	6 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 10

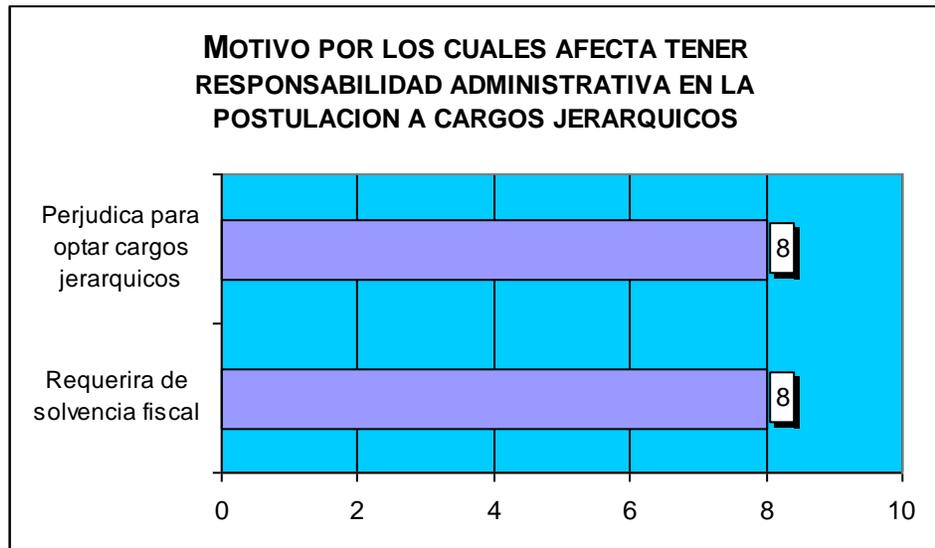
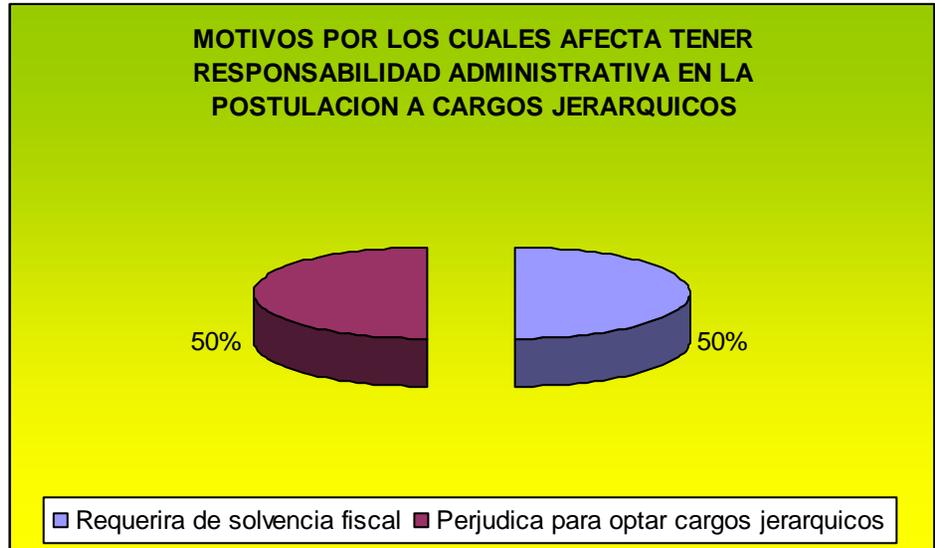
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Solo sera efecto moral	2	6 %
Designacion politica partidaria	30	94 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 11

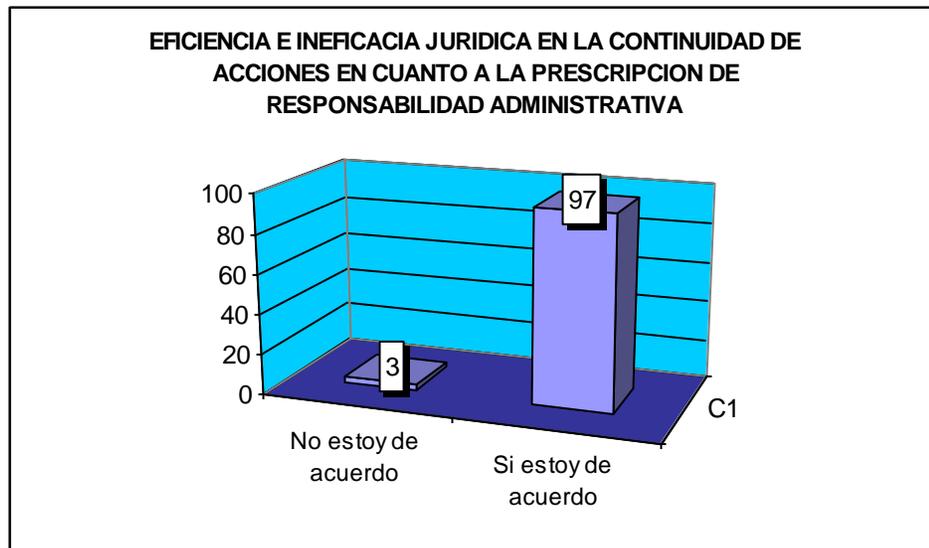
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
Requerirá de solvencia fiscal	3	8 %
Perjudica para optar cargos jerarquicos	3	8 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 12

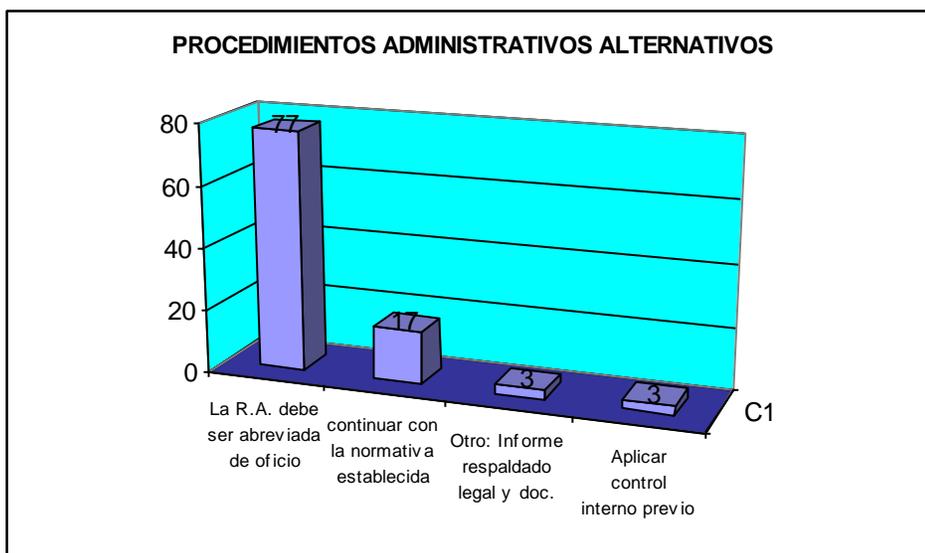
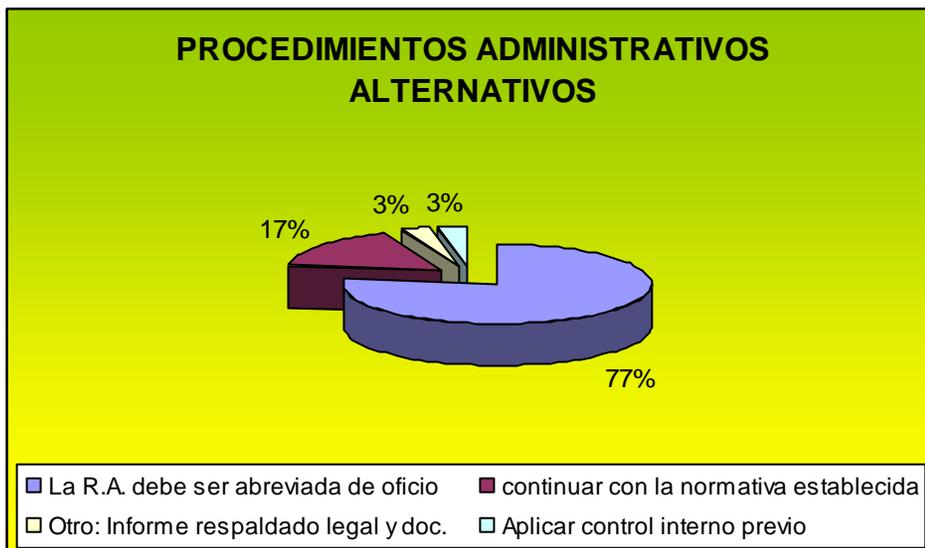
Respuestas	Cantidad	Porcentaje
No estoy de acuerdo	1	3 %
Si estoy de acuerdo	35	97 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 13

Respuestas	Cantidad	Porcentaje
La R.A. debe ser abreviada de oficio	31	77 %
continuar con la normativa establecida	7	17 %
Otro: Informe respaldado legal y doc.	1	3 %
Aplicar control interno previo	1	3 %



FUENTE: Elaboración propia en base a una encuesta dirigida a Auditores Internos, Asesoría Legal y autoridades legales competentes vinculadas al proceso interno, denominado sumariantes

ANEXO 14

EJECUCIÓN DE UNA AUDITORÍA ESPECIAL POR INDICIOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE TRINIDAD - BENI

Esta auditoría especial comprende examen especial sobre incumplimiento de normatividad administrativa vigente en aplicación de trámites de pasaportes, que fueron revelados en un informe anterior hace dos años, con indicios de Responsabilidad Administrativa en la Dirección Departamental de Migración de Trinidad.

La responsabilidad se encuentra prescrita, sin embargo la Contraloría General de la República instruye ejecutar este trabajo, apoya en el Art. 16 del D.S. 23318-A, modificado por el D.S. No. 26237 de 29 de junio de 2001, cuando establece: Que la responsabilidad prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores como ex servidores públicos. La Prescripción deberá ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente.

Por lo que la Unidad de Auditoría Interna, programa la ejecución de esta Auditoría, estableciendo los siguientes costos:

ENTIDAD: SERVICIO DEPARTAMENTAL DE MIGRACIÓN

TRINIDAD-BENI.

OBJETIVOS: Informe de Auditoría con indicios de Responsabilidad Administrativa por incumplimiento de normatividad vigente

ALCANCE: Recomendaciones de la Contraloría General de la República contenidas en el Informe evaluatorio.

PRESUPUESTO DE RECURSOS A UTILIZAR:

TIEMPO ESTIMADO: 25 DIAS Habiles
PERIODO DE EJECUCIÓN: 06/11/07 – 08/12/07

PERSONAL ASIGNADO:

Jefe Unidad/Aud. 1
Supervisor/Aud 1
Auditor (B) 1

TÉCNICO O ESPECIALISTAS REQUERIDOS: N/A MEDIDORES DE

RENDIMIENTO:

LOGRO.- Cumplimiento del objetivo (Informe Preliminar).

TIEMPO.- $1/25 = 0,04$

COSTO.- $1/14.777,00 = 0,00006767$ (Del cuadro que sigue)

1. AUDITORÍA ESPECIAL CON INDICIOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA - TRINIDAD (Etapa I: Emisión de Informe Preliminar)

CONCEPTO	DÍAS	C O S T O S	
		DIARIO Bs.	TOTAL Bs.
Jefe de Unidad Aud	5	364,00	1.820,00
Supervisor Aud.	10	260,00	2.600,00
Auditor B Viáticos y Pasajes	25	241,80	6.045,00 4.312,00
TOTALES	40		14.777,00

Nota 1.- Tomamos los mismos costos de la Auditoría "A", anteriormente determinado para el personal que interviene en el trabajo.

Nota 2.- El Costo de los pasaje y Viáticos, tienen base informativa de las encuestas Nos. 5 y 6.

CALCULO DE VIÁTICOS Y PASAJES

AUDITORÍA ESPECIAL / SENAMIG. DEPTAL. / TRINIDAD

TRANSPORTE AEREO

CARGO	PASAJES			VIÁTICOS			TOTAL
	CANT.	VALOR	TOTAL	Nº DÍAS	VALOR	TOTAL	
Jefe /Aud	...	...	...	...	...	...	...
Superv ud.	1	1.076,00	1.076,00	5	216,00	1.080,00	2.156,00
Auditor B	1	1.076,00	1.076,00	5	216,00	1.080,00	2.156,00
TOTAL	1	2.152,00	2.152,00	10	432,00	2.160,00	4.312,00

NotaL- El viático según el Reglamento del Ministerio de Gobierno está fijado en Bs. 216,00 diario en las capitales Urbanas de Departamento y corresponde a la cuarta categoría los Profesionales.

Nota 2.- El costo del pasaje aéreo LPZ-TRINIDAD-LPZ es Bs1.076,00 (RESULTADO DE LA ENCUESTA NO. 5)

RESULTADO:

Informe Preliminar con indicios de Responsabilidad Administrativa, el mismo que de acuerdo a Norma de Auditoria Gubernamental debe ser sometido a procedimiento de aclaración de conformidad a los Arts. 39 y 40 del D.S 23215.

2. COSTO EN LA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIÓN DE RESULTADOS, ACLARACIÓN E INFORME COMPLEMENTARIO (TRINIDAD - TRANSPORTE AEREO)

CARGO	PASAJES			VIÁTICOS			TOTAL
	CANT.	VALOR	TOTAL	Nº DÍAS	VALOR	TOTAL	
Jefe de Unidad	...	—	...	—	—	...	...
Supervisor.	...	...	....	...	....	....	....
Auditor B	1	1.076,00	1.076,00	2	216,00	432,00	1.508,00
TOTAL	1	1.076,00	1.076,00	2	216,00	432,00	1.508,00

(Etapa II)

Nota

Nota 1. El Auditor B comunicará el resultado del informe preliminar en el lugar, por lo que se tiene estimado el costo que este acto representará.

Nota 2 De acuerdo con los artículos 39° y 40° del Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto Supremo No. 23215 de 22 de Julio de 1992, el informe preliminar debe ser sometido a procedimiento de aclaración y las personas involucradas tendrán un plazo de 10 días para presentar sus aclaraciones.

Nota 3. En base a los resultados de este procedimiento el auditor B, elaborará un informe complementario.

Por lo descrito anteriormente, esta etapa también representa costos, que se expone a continuación:

CONCEPTO	DÍAS	C O S T O S	
		DIARIO Bs.	TOTAL Bs.
Jefe de Unidad /Aud	5	364,00	1.820,00
Supervisor /Aud.	5	260,00	1.300,00
Auditor B	10	241,80	2.418,00
Abogado (*)	2	312,00	624,00
Viáticos y Pasajes	~	~	1.508,00
TOTALES	22		7.670,00

(*) El abogado interviene en el análisis y la opinión legal sobre el descargo de la documentación presentado por los involucrados, estimándose este objetivo en dos días.

COSTO EN LA ETAPA DE EVALUACIÓN DEL TRABAJO REALIZADO DE PARTE DE LA SUBCOIMTRALORÍA DE AUDITORÍA INTERNAS (SCAI -Etapa III)

CONCEPTO	DÍAS	C O S T O S	
		DIARIO Bs.	TOTAL Bs.
Gerente de Auditoría	5	650,00	3.250,00
Supervisor	5	338,00	1.690,00
Auditor evaluador	10	200,20	2.002,00
Abogado SCSL (*)	2	218,40	436,80
Viáticos y Pasajes	-	—	
TOTALES	22		7.378,80

Fuente de información: (RESULTADOS DE LA ENCUESTA No. 3)

La Gerencia de Recursos Humanos de la C.G.R. , ha proporcionado los niveles salariales, los que se expone en el cuadro anterior.

(*) Antes de su aprobación el informe preliminar y complementario, previamente es remitido a la Subcontraloría de servicios Legales (SCSL), el mismo que también representa costo.

4. COSTO EN LA ETAPA DE DICTAMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (DE PARTE DEL CONTRALOR EN LA EMISIÓN DEL DICTAMEN - Etapa IV)

El artículo 17 del D.S. 23318-A "Reglamento de la responsabilidad por la Función Pública", establece que: Si en la evaluación de los informes de auditoría interna o externa se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo por parte de los servidores o ex servidores públicos, el Contralor General de la República podrá emitir dictamen de responsabilidad administrativa. Este dictamen, junto con un ejemplar de todo lo actuado, será remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva, para que se inicie el proceso interno en el plazo fijado por la ley 1178.

Este procedimiento por el insumo de tiempo también representa costo económico, para el estado que estimamos será:

CONCEPTO	DÍAS	C O S T O S	
		DIARIO Bs.	TOTAL Bs.
Contralor General	2	702,00	1.404,00
Gerente de Auditoria	2	650,50	1.301,00
Abogado SCSL (*)	2	218,40	436,80
TOTALES	6		3.141,80

Fuente de información: Elaboración en base a datos de la C.G.R., 2008.

La Gerencia de Recursos Humanos de la C.G.R. , ha proporcionado la información de los niveles salariales, los que se expone en el cuadro anterior.

1. TOMA DE ACCIONES DE PARTE DE LA MÁXIMA AUTORIDADEJECUTIVA (Etapa V)

La Máxima autoridad ejecutiva de la entidad, en cumplimiento del dictamen de Responsabilidad Administrativa, emitido por el señor Contralor General de la República, a través del Departamento Legal de la Entidad, debe iniciar Proceso Interno al o los involucrado(s), en el plazo fijado por la Ley 1178 y dando cumplimiento a los plazos señalados en el artículo 22 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por el Decreto Supremo No. 23318-A, modificado por el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de junio de 2001.

El Artículo 18 del D.S. 23318-A "Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública", al referirse sobre el proceso interno, señala: El proceso interno, es el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: Sumarial y de impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico, lo cual significa que, todo el procedimiento anterior de auditoría efectuado, solamente tendrá validez de prueba preconstituida, ya que recién en el proceso interno se determinará "si es responsable el sujeto de alguna contravención".

Asimismo, el Art. 29 de la Ley 1178 (SAFCO), establece que la autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de:

Multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; Suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

Esta etapa de proceso Interno instaurado contra los presuntos responsables de la contravención de la normatividad vigente, también representa costo para la entidad, por la participación de los funcionarios nombrados para el efecto en el proceso.

En caso de operarse la prescripción de la responsabilidad, esta es pronunciada por autoridad legal competente (sumariarte), una vez iniciado el proceso y notificado el procesado, en esta etapa el involucrado que desea ampararse al derecho de la prescripción, deberá necesariamente invocar "La prescripción de su responsabilidad", de conformidad con el artículo 16 del Decreto Supremo No. 23318-A, modificado por D.S. 26237 de 29 de junio de 2001 y que según el Artículo 15 del D.S. 23318-A, la contravención cometida sólo quedará en registros.

El costo estimado de recursos económicos, en esta etapa de toma de acciones de parte de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad sería:

CONCEPTO	DÍAS	C O S T O S	
		DIARIO	TOTAL
MAE de la Entidad	2	650,00	Bs.
Director Jurídico	2	312,00	624,00
Abogado	24	312,00	7.488,00
TOTALES	28		9.412,00

Nota.- El sueldo diario percibido ha sido calculado en base a las encuestas efectuadas sobre haberes percibidos, que forma parte de este trabajo.

6. RESUMEN GENERAL DE COSTOS ESTIMADOS EN EL TRABAJO DE AUDITORÍA (Trabajo II en el supuesto realizado en Trinidad)

Resumiendo los costos estimados del trabajo de auditoría hasta aquí, cuando con todo el trabajo realizado, sólo se ha obtenido resultado de "Registro de antecedentes" del (o los) involucrados en la entidad y de constancia en la Contraloría General de la República. Este costo general es:

CONCEPTO	TOTAL BS
Etapa I (Emisión del Informe Preliminar)	14.777,00
Etapa II (Comunicación de Resultados e informe Complementario)	7.670,00
Etapa III (Evaluación del trabajo de parte de la Contraloría General -SCAI)	7.378,80
Etapa IV (Emisión de Dictamen de Responsabilidad Administrativa- CGR.)	3.141,80
Etapa V (Toma de acciones de la MAE. -Proceso Sumario)	9.412,00
COSTO TOTAL	42.379,60

El **Art. 13.- de la Ley 1178** determina: El Control Gubernamental tendrá por objetivo MEJORAR LA EFICIENCIA en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del estado. Por lo que, el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos en la administración del estado es una finalidad de la Ley 1178.

Asimismo, el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado mediante Decreto Supremo No. 23318-A, en el Artículo 4°, al definir la "Eficacia, Economía y Eficiencia", establece que: Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz, económico o eficiente:

- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas con un razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud.
- b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables en relación a los resultados globales alcanzados.
- c) La Relación entre el recurso invertido y los resultados obtenidos deben aproximarse a un índice de eficiencia establecida para la entidad o a un indicador externo aplicable.