

# EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN BOLIVIA

José Mario SERRATE PAZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sistema de control gubernamental*. III. *Contraloría General de la República*. IV. *Consideraciones finales al sistema de control gubernamental*.

## I. INTRODUCCIÓN

La independencia y coordinación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuyas competencias se hallan delimitadas en la Constitución Política del Estado (CPE), conforman la base del gobierno y constituyen los principios que dan origen a los controles del Estado. En este ámbito se ha desarrollado el control de la administración pública en Bolivia.

En la década de los noventa, se promulgó la Ley núm. 1178, llamada de Administración y Control Gubernamentales,<sup>1</sup> en la que se establecieron entre otros, los sistemas de control interno y de control externo de la administración pública. Consideramos que la denominación de “control gubernamental” que se le asigna a esta ley no es la apropiada, por cuanto su objeto se circunscribe al control de las actividades de la administración pública, como se verá más adelante, y no a los actos de gobiernos de ninguno de los tres poderes del Estado.

El control externo de la administración lo realizan el Parlamento, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, las Superintendencias Sectoriales y en forma primordial la Contraloría General de la República (CGR). El control interno cuando es previo, es realizado por los funcionarios de la administración pública que ejecutan la actividad controlada y cuando es posterior lo ejercen los responsables superiores y la Unidad de Auditoría Interna.

<sup>1</sup> Ley núm. 1178, del 20 de julio de 1990, conocida como ley SAFCO.

## II. SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL

La norma jurídica que regula los sistemas de control de los recursos del Estado es la llamada Ley SAFCO. Esta ley, a su vez, regula los sistemas de administración y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

Con la sistematización del control de la administración y la planificación, establecida por la mencionada ley se pretende lograr que las gestiones realizadas con los recursos del Estado se tornen más efectivas, a través de la interrelación de los sistemas de administración y control. Pues, se encuentra comprobado que cuando las partes de un sistema están debidamente integradas con las de otros, el total opera en forma más eficaz y eficiente que la simple suma de las mismas.<sup>2</sup>

Los sistemas de administración y control se aplican en todas las entidades del sector público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios del Poder Ejecutivo, 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 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 en la que el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

Los poderes Legislativo y Judicial también aplican a sus unidades administrativas las disposiciones referentes a los sistemas de administración y de control, conforme a sus propios objetivos, planes y políticas, en el marco de la independencia y coordinación de poderes.

Por otra parte toda persona, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que reciba recursos del Estado para su inversión o funcionamiento, se beneficie de subsidios, subvenciones, ventajas o exenciones, o preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia, debe informar a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos y presentar estados financieros debidamente auditados. En los casos en los que se le exija, también debe pre-

<sup>2</sup> Ivanega, Mirian, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*, Abaco, 2003, p. 28.

sentar opinión calificada e independiente sobre la efectividad de algunos o todos los sistemas de administración y control que utiliza.

El llamado “control gubernamental” tiene como objetivo:

- a) Mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos.
- b) Mejorar la eficiencia en las operaciones del Estado.
- c) Mejorar la confiabilidad en la información que se genera.
- d) Mejorar los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión.
- e) Mejorar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

Este sistema se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y está integrado por el sistema de control interno, previo y posterior y por el sistema de control externo que es siempre posterior.

### 1. *Sistema de control interno*

“El control interno tiene por finalidad verificar que todas las actuaciones y actividades de la administración se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales, dentro de las políticas trazadas y en atención a las metas previstas”.<sup>3</sup>

Este sistema de control interno, se encuentra plasmado en el plan de organización de cada entidad y las técnicas de autorización, verificación y evaluación, incorporadas en los procedimientos administrativos y operativos, que son implementados para alcanzar los objetivos generales del Sistema.

El control interno fue implementado con el objetivo de:

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales.
- Resguardar que la utilización de los recursos del Estado permanezca libre de vicios e irregularidades.
- Facilitar la obtención cierta y oportuna de la información operativa y financiera.
- Cuidar la eficiencia de sus operaciones y actividades.

3 Penagos, Gustavo, *Derecho administrativo. Parte especial*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1995, p. 673.

- Alcanzar la consecución de los programas y presupuestos de la entidad, en concordancia con las políticas, objetivos y metas propuestas

Comprende, a su vez, el sistema de control interno previo y el sistema de control interno posterior.

#### A. *Sistema de control interno previo*

El sistema de control interno, será practicado por *todos los servidores públicos*, quienes deben aplicarlo antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o antes de que sus actos causen efectos.

Este sistema tiene por objetivo *verificar* el cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como también calificar el mérito, oportunidad y conveniencia, en función a los fines y programas de la entidad. Este control interno previo es también conocido como “control invisible” y es practicado por los funcionarios en razón a su participación en determinada actividad.

Está totalmente prohibido a los responsables de la Auditoría Interna y a las personas ajenas a la unidad ejecutora de las operaciones, que ejerzan el control previo de las mismas. De igual manera está prohibido que las entidades públicas dispongan la creación de una unidad especial que asuma la dirección del ejercicio de controles previos.

El legislador ha querido constreñir esta responsabilidad a los propios funcionarios que realizan la gestión.

#### B. *Sistema de control interno posterior*

El sistema de control interno posterior, será practicado por:

- a) *Los responsables superiores* de cada entidad, que lo ejercerán sobre los resultados obtenidos por las operaciones y actividades que se ejecuten bajo su directa competencia. Este control es conocido también como “control concurrente” y se ejerce inmediatamente después de que sea concluida la operación o actividad, razón por la cual está muy ligado al control interno previo.
- b) *La Unidad de Auditoría Interna (UAI)*, que depende de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad pública, sea colegiada o no. Es

una unidad especializada, con facultades para realizar, en forma separada, combinada o integral, las siguientes actividades:

- Evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno, lo que incluye supervisar la aplicación de las normas, reglamentos, procedimientos y manuales de auditoría interna.
- Determinar la confiabilidad de los registros y estados financieros y la sujeción a las normas contables que rigen la materia.
- Analizar los resultados y la eficiencia de las operaciones, es decir, el examen posterior de las actividades financieras y administrativas, controlando el ajuste de las erogaciones a las normas en vigencia.

El mecanismo de la Auditoría Interna tiene predominantemente una función preventiva. En Bolivia es ejecutada por una unidad independiente, dentro del seno de la entidad pública, que examina las actividades y operaciones inmediatamente después de concluidas, a fin de detectar si la normativa y procedimientos han sido implementados, si las metas trazadas han sido alcanzadas y si los recursos del Estado fueron utilizados en forma eficiente.

La Unidad de Auditoría Interna, no podrá participar en ninguna otra operación ni actividad administrativa, pues lo que se busca es que esta Unidad, al estar marginada de la actividad administrativa, opere con la mayor imparcialidad y ecuanimidad en sus informes y evaluaciones.

Todos los informes que emita, serán remitidos simultáneamente a la máxima autoridad colegiada si la hubiere, a la máxima autoridad que ejerce tuición sobre la entidad auditada y a la Contraloría General de la República (CGR). Es decir que el legislador previendo que la UAI depende jerárquicamente de la máxima autoridad administrativa, con esta disposición pretende evitar que el resultado de sus informes pueda verse afectado por dicha dependencia. Sin embargo en la práctica, estos informes transgrediendo la norma, se remiten a la máxima autoridad ejecutiva, aún cuando ésta no sea colegiada.

Existe un vacío legal en cuanto a la frecuencia con la que se deben efectuar los informes de la UAI, por lo que consideramos que los mismos deben realizarse inmediatamente después de agotada la operación, objeto del control.

## 2. Sistema de control externo

La auditoría externa es un examen objetivo, independiente, imparcial, sistemático y profesional de actividades financieras, administrativas y operativas ya ejecutadas por las entidades públicas.

Se debe destacar, que el enfoque de esta auditoría es *preponderantemente constructivo*, es decir, no se realiza por el simple hecho de auditar, ya que se visualiza para mejorar los sistemas administrativos y de control interno de las entidades públicas, en procura de una mayor eficiencia y efectividad de las actividades realizadas.

Asimismo, promueve la responsabilidad a la que es pasible todo servidor público por los resultados emergentes en el desempeño de sus funciones y atribuciones inherentes a su cargo. Estas responsabilidades pueden ser: ejecutiva, administrativa, civil y penal.

El control externo se configura cuando lo ejerce la CGR como institución ajena a la entidad sujeta a control. *Las actividades ya realizadas* por el ente público, podrán ser examinadas en cualquier momento, con la finalidad de:

- a) Evaluar la eficacia de los sistemas de administración y control interno.
- b) Informar sobre la credibilidad de los registros contables y operativos.
- c) Dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros.
- d) Valorar la eficiencia y economía de los resultados obtenidos con las operaciones ejecutadas.

A los fines del control externo, estas diligencias podrán practicarse ya sea en forma separada, combinada o integral. Las recomendaciones que surgen de las mismas, si son discutidas y aceptadas por la entidad controlada, serán vinculantes. Lastimosamente, la CGR audita y/o evalúa las actividades de las entidades públicas, dos años después de que fueron concluidas, como consecuencia de la sobrecarga material de sus actividades.

El control externo posterior lo ejerce la CGR a través de auditorías y evaluaciones.

### A. Auditorías

“La auditoría gubernamental, es un mecanismo que se orienta a contribuir al establecimiento de una organización adecuada y de los recursos necesarios para cumplir los objetivos y metas”.<sup>4</sup>

La opinión técnica legal de la auditoría, puede ser dada a conocer a través de:

- *Informe de auditoría con recomendaciones.* Emerge de la calificación de los sistemas examinados, entre los cuales se incluye el de control interno. Este informe denunciará las faltas e insuficiencias que se encuentren, para que las mismas puedan subsanarse en busca del perfeccionamiento de los sistemas.
- *Dictamen de auditoría.* Es la opinión que emite el auditor con relación a las cifras contenidas en los estados financieros o de ejecución presupuestaria puestos a su consideración.
- *Informe preliminar de responsabilidades.* Es la comunicación que remite el auditor, al máximo ejecutivo y a las personas involucradas, informándoles sobre la existencia de indicios de presuntas responsabilidades encontrados en los exámenes de auditoría. Estos informes facultan a los involucrados para que puedan presentar pruebas de descargo.
- *Informe de seguimiento.* Surge de la constatación que hace la CGR del cumplimiento de sus recomendaciones y de los procesos legales existentes.
  - a) En caso de que la CGR verifique el incumplimiento de sus observaciones, hace conocer los indicios de responsabilidad, que correspondan.
  - b) En el caso de los procesos legales o administrativos, analiza la prosecución y pertinencia de las actuaciones en el marco de los mismos, dándoles a conocer su opinión y recomendaciones a través de los informes de seguimiento.
- *Informe complementario de responsabilidades.* Complementa el informe preliminar de responsabilidades, dando a conocer la opinión final de la CGR con relación a un determinado asunto, ya sea ratificando o modificando el informe preliminar.

4 Ivanega, Mirian, *op. cit.*, nota 2, p. 84.

- *Dictamen de responsabilidades.* Es la opinión técnica jurídica emitida por el contralor general de la República determinando la existencia o no de responsabilidades. Este dictamen junto con el informe que lo originó y los documentos que lo sustentan, sirve de prueba preconstituida para la acción judicial correspondiente.

## B. *Evaluaciones*

Son mecanismos de valoración de los informes de auditorías y de los papeles de trabajo que lo sustentan. Están dirigidas a verificar la confiabilidad de las opiniones y/o resultados, conclusiones y recomendaciones emergentes de los informes elaborados. De evidenciarse alguna incoherencia en ellos, la CGR toma medidas pertinentes a fin de subsanar cualquier anomalía, y evitar que en el futuro se repitan.

Estas evaluaciones, puede practicarlas la CGR, sobre aquellas auditorías realizadas por firmas privadas, o profesionales independientes. En estos casos se incluye como objeto de la revisión el instrumento contractual y la propuesta de servicio.

En el caso de que la CGR evalúe las auditorías realizadas por unidades de auditoría interna del sector público, deberá incluir en sus evaluaciones los informes de seguimiento a las observaciones efectuadas por dichas unidades.

Durante el proceso de evaluación, se verifica la existencia de las siguientes cualidades:

- Independencia en la evaluación.
- Capacidad técnica y calidad profesional en quienes la ejecutan.
- Existencia de documentación sustentatoria suficiente.
- Observancia y sujeción a las normas de auditoría y control.

Corresponde resaltar que las evaluaciones realizadas por la Entidad Superior de Auditoría del Estado, no sustituyen la responsabilidad de quienes efectuaron la auditoría en primera instancia.

La CGR también evaluará a las unidades de auditoría interna, en cuanto a la competencia y objetividad con la que desempeñan sus funciones, así como a los “programas operativos anuales” (POA) de las mismas, a través de un análisis técnico que determine el alcance del control interno posterior.

### *3. Relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública*

Tanto los sistemas de control interno (previo y posterior) como el externo, tienen como objetivo conseguir la eficiencia de los Sistemas de Administración, y periódicamente, valorarán las consecuencias de la gestión, considerando las políticas gubernamentales sustentadas por los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.

Los órganos rectores de los sistemas nacionales de planificación e inversión pública son el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Hacienda, respectivamente, que velarán por la integración de las normas y procedimientos de dichos sistemas con los de administración y control. Además tendrán entre otras, las siguientes funciones y responsabilidades:

- a) Establecer los lineamientos para la formulación de programas de operación y presupuestos de las entidades públicas, teniendo en cuenta las políticas económica y social, trazadas por los dos grandes sistemas de planificación e inversión pública.
- b) Compatibilizar los objetivos y planes estratégicos de las entidades públicas con los nacionales, a fin de evitar incoherencias en su implementación.
- c) Negociar en nombre del Estado y en sujeción a las prescripciones legales, la obtención de todo financiamiento externo y procesar el compromiso que éste asume, en la concertación de los mismos.
- d) Programar anualmente el plan de inversiones públicas financiado, evaluando su ejecución y manteniéndolo actualizado con base en la información generada por los sistemas de administración y control.

### *4. Otros controles externos*

#### *A. Comisiones del Parlamento*

Entre las atribuciones de cada cámara, está la de “realizar las investigaciones que fueren necesarias para su función constitucional, pudiendo formar comisiones entre sus miembros para el cumplimiento de esta tarea”.<sup>5</sup>

5 Constitución Política del Estado, artículo 67, inciso 6.

Las comisiones de ambas Cámaras del Congreso también podrán ejercer, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.<sup>6</sup>

Durante el receso de las Cámaras, la comisión del Congreso,<sup>7</sup> podrá “ejercer funciones de investigación y supervigilancia general de la administración pública, dirigiendo al Poder Ejecutivo las representaciones que considere pertinentes”.<sup>8</sup>

### B. *Ministerio Público*

El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes de la República, y también tiene a su cargo la dirección de las diligencias de policía judicial.

El Poder Legislativo a través de sus comisiones ejercerá las funciones del Ministerio Público:<sup>9</sup>

- a) En los juicios de responsabilidades contra los altos dignatarios del Estado, y
- b) En las investigaciones que realiza sobre denuncias por delitos cometidos por autoridades que gocen de caso de corte.

### C. *Defensor del Pueblo*

El Defensor del Pueblo, instituido constitucionalmente en la reforma de 1994, entre sus atribuciones cuenta con la de velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas *en relación a la actividad administrativa de todo el sector público*.<sup>10</sup> Es decir ante los hechos, actos u omisiones de la administración.

6 Constitución Política del Estado, artículo 59, inciso 22.

7 Constitución Política del Estado, artículo 82. Durante el receso de las Cámaras funcionará una comisión del Congreso compuesta de nueve senadores y dieciocho diputados, quienes, con sus respectivos suplentes, serán elegidos por cada Cámara de modo que reflejen en lo posible la composición territorial del Congreso.

8 Constitución Política del Estado, artículo 83, inciso 2.

9 Ley núm. 1469 del 19 de febrero de 1993, artículo 5o.

10 Constitución Política del Estado, artículo 127.

Es un órgano independiente, no recibe instrucciones de ninguno de los poderes públicos, pero presupuestariamente se encuentra dentro del Poder Legislativo que contempla una partida para su funcionamiento.

#### *D. Superintendencias sectoriales*

El sistema de regulación sectorial<sup>11</sup> que fue creado como parte del Poder Ejecutivo, está bajo tuición del Ministerio de Servicios y Obras Públicas,<sup>12</sup> y tiene como objetivo, entre otros, controlar y supervisar las actividades y operaciones que se ejecuten dentro de los sectores sometidos a regulación, como son hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, transporte, aguas, etcétera, de conformidad a las disposiciones legales sectoriales. De la misma manera actúan el sistema de regulación financiera, bajo la tuición del Ministerio de Hacienda, sobre los bancos, entidades financieras, seguros, etcétera y el sistema de regulación de recursos renovables, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible, sobre las entidades forestales y medioambientales.

### III. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### *1. Antecedentes*

Haciendo un poco de historia, en 1883 se creó en Bolivia, el Tribunal Nacional de Cuentas con la finalidad de controlar los fondos públicos. Organismo que estaba conformado por cinco jueces designados por la Cámara de Diputados, con la obligación de presentar un informe anual al Poder Legislativo, debiendo responder por sus actos ante la Corte Suprema de Justicia. Este Tribunal concluyó sus funciones el 5 de mayo de 1928.

Ese mismo año se creó mediante ley la Contraloría General de la República (CGR), como consecuencia del informe denominado “La reorganización de la contabilidad e intervención fiscal del gobierno y la creación de una oficina de contabilidad y control fiscal”, que fuera presentado por la misión Kemmerer, contratada por el gobierno de Bolivia para analizar y evaluar las estructuras institucionales de administración y control gubernamental.

11 Ley núm. 1600 del 28 de octubre de 1994.

12 DS. 26973 del 27 de marzo de 2003, artículo 24.

Esta institución inició sus actividades en enero de 1929. Las normas referentes a la CGR, entre otras, fueron sometidas a la consideración del pueblo en el referéndum realizado el 11 de enero de 1931, como mecanismo de una democracia participativa, habiendo sido incorporadas a la Constitución Política del Estado en febrero de dicho año.

Esta nueva institución tenía un carácter más bien preventivo y su función no estaba limitada a revisar y corregir las erogaciones fiscales, como sucedía anteriormente con el Tribunal Nacional de Cuentas de 1883.

En 1968, se dispuso la transferencia de la responsabilidad de la Contabilidad Nacional al Ministerio de Hacienda, dejando a la CGR avocada exclusivamente al control de la administración pública. En este sentido se le asignaron las funciones de ejercer la auditoría posterior y el control jurídico legal de las entidades públicas.

Fue el D.S. 13737, del 9 de julio de 1976, el punto de inflexión por el que transfiere el control previo de la CGR, al Ministerio de Finanzas. Aunque con la promulgación de la llamada Ley Orgánica de la Contraloría de la República del 29 de septiembre de 1977,<sup>13</sup> el ejercicio del control previo, es retomado por la CGR.

Posteriormente, se fueron sucediendo una serie de correcciones, enmiendas y modificaciones a la normativa del control administrativo, pero es la Ley 1178, llamada de Administración y Control Gubernamentales, del 20 de julio de 1990, conocida como Ley SAFCO, la que opera un cambio sustancial de las funciones y atribuciones de la CGR y del concepto de control fiscal. Introduce un enfoque sistémico en la administración de los recursos públicos, impone un moderno sistema de control y establece el régimen de la responsabilidad por la función pública.

Otro cambio fundamental emergente de esta ley, fue el traspaso de las funciones de control previo atribuidas a la Contraloría General de la República para que sean ejercidas por los mismos servidores públicos de cada entidad. Desde aquel entonces a la fecha se sigue manteniendo este sistema.

## *2. Naturaleza jurídica*

La CGR, autoridad superior de auditoría del Estado, ejerce el control externo posterior, con autonomía de gestión tanto operativa, técnica y

13 Decreto Ley 14933 del 29 de septiembre de 1977. Promulga la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley del Sistema de Control Fiscal y la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.

administrativa. Es una persona jurídica de derecho público, creada con rango constitucional. Está dentro del Poder Ejecutivo y si bien la Constitución Política del Estado establece que depende directamente del presidente de la República, consideramos que esto no debe interpretarse como una sumisión a dicha autoridad.

En tal sentido, el legislador buscando asegurar su independencia respecto a otros órganos del Estado, ha establecido que el presupuesto de esta institución sea elaborado por la propia CGR, e incorporado sin modificación alguna por el Ministerio de Hacienda, al proyecto del Presupuesto General de la Nación elevado ante el Congreso Nacional.

La máxima autoridad de la CGR es el contralor general de la República, designado por el presidente de la Nación, de las ternas propuestas por el Senado nacional luego de su aprobación por dos tercios de votos del total de sus miembros.<sup>14</sup> Su mandato es por diez años y goza de la misma inamovilidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El cometido de la CGR es el fortalecimiento del control de la administración pública, en procura de asegurar:

- Las políticas gubernamentales,
- La consecución de los objetivos del Estado, y
- La credibilidad y transparencia de la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

### *Objetivos estratégicos*

- a) Afianzar el control interno en procura de una mayor eficiencia en el campo de sus operaciones, que le facilite la prevención e identificación de anormalidades en el sector público y la rendición de cuentas del uso de los recursos asignados a cada entidad.
- b) Fortificar el sistema de control externo posterior, en pro de mayor eficiencia de sus operaciones, permitiendo identificar y comprobar irregularidades y dar credibilidad a la rendición de cuentas del control interno.
- c) Promover la responsabilidad de los servidores públicos.

La CGR ejerce el control integral de toda la administración pública. El mismo abarca el aspecto patrimonial, económico, financiero y operati-

<sup>14</sup> Ley núm. 1353 del 9 de octubre de 1992.

vo de toda actividad de las entidades públicas, como de las autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta, así también de las entidades privadas que reciben recursos del Estado, o que presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia.

Para precautelar una imagen aséptica, ningún funcionario de la CGR formará parte de los directorios de las entidades autárquicas cuyo control esté a su cargo, ni percibirá emolumento por dichas actividades.<sup>15</sup> Consideramos que esta prohibición debe extenderse a toda la administración centralizada y descentralizada del país, así como a toda entidad que reciba recursos del Estado, o reciba beneficios de cualquier naturaleza, o bien preste servicios públicos no sujetos a la libre competencia. Así se salvarían las dudas que puedan surgir en cuanto a la independencia de los funcionarios que ejercen el control, y se evitarían que posibles presiones o influencias puedan ser ejercidas sobre ellos. Realidad muy común en nuestro medio.

### *3. Funciones y atribuciones*

La CGR como entidad fiscalizadora superior, más allá de ser el órgano rector del sistema de control, el cual está implementado bajo su dirección y supervisión, es por antonomasia la encargada de ejercer el control externo, como anteriormente se ha manifestado.

Es importante manifestar que esta institución tiene facultades normativas como las de emitir las reglas básicas de control interno y externo. Así también, la de ejercer la supervigilancia normativa de los sistemas contables del sector público a cargo de la Contaduría General del Estado, del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, es la encargada de evaluar la eficacia de los sistemas de control interno. En igual forma promueve el establecimiento de los sistemas de contabilidad y control interno y conduce los programas de capacitación y especialización de los servidores públicos.

A los efectos del ejercicio del control externo posterior, la CGR tiene, entre otras, las facultades o funciones administrativas, de fiscalización, jurisdiccionales, legislativas y sancionatorias.

15 Constitución Política del Estado, artículo 155.

### A. *Funciones de fiscalización*

Es imprescindible que todo informe elaborado por la Auditoría Interna o Externa, sea remitido en forma inmediata a la CGR, acompañado de la documentación respaldatoria. La CGR conocerá los programas, las labores y papeles de trabajo de las auditorías que realicen las Unidades de Auditoría Interna y los profesionales independientes contratados a tal fin, sin eximir por este control la responsabilidad de quienes la ejecutaron.

La CGR tendrá acceso permanente a los registros y actuaciones realizadas, *ex post*, por las entidades sujetas al control.

### B. *Funciones administrativas*

Dentro de las funciones administrativas están las de *a)* conducir programas de capacitación y especialización para los servidores públicos en los sistemas de administración y control; *b)* coordinar y dar seguimiento al ejercicio del control externo posterior, cuya gestión corresponde a las entidades tutoras y entidades públicas; y *c)* contratar servicios de firmas o profesionales que reúnan los requisitos de ley u ordenar la contratación de los mismos, a las entidades públicas cuando requieran asesoría o auditoría.

### C. *Funciones jurisdiccionales*

Cuando se evidencie la existencia de responsabilidad ejecutiva, *a)* en caso de que la autoridad no rinda las cuentas de los objetivos, la forma y resultado de la aplicación de los recursos públicos que le fueron confiados; *b)* cuando en la gestión no se logren resultados mínimos de eficacia, eficiencia y economía; o *c)* cuando no implemente los reglamentos para el control interno; el contralor general de la República es la única autoridad dentro del territorio nacional, facultada para dictaminarla.

### D. *Funciones legislativas*

La CGR, es la institución encargada de emitir la normativa básica para implementar los sistemas de control interno y externo. Así tam-

bién, tiene a su cargo establecer los plazos y condiciones para elaborar las normas secundarias o especializadas y la implantación progresiva de los sistemas a su cargo.

#### E. *Funciones sancionatorias*

No menos importantes, son las funciones sancionatorias. Entre estas están la de ordenar el congelamiento de las cuentas corrientes de la entidad auditada y la suspensión de entregas de fondos por los Tesoros del Estado o por cualquier organismo financiador, en caso de incumplimiento de los plazos y condiciones.

En caso de incumplimiento de las disposiciones legales por parte del servidor público, el contralor general de la República de oficio o a petición fundamentada de los órganos rectores o de las autoridades que ejercen tuición, podrá recomendar al máximo ejecutivo de la entidad, imponga la sanción que corresponda.

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, 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 Congreso Nacional.

### 4. *Otras funciones de la CGR*

#### A. *Declaración jurada de bienes y rentas*

La CGR dirige el sistema de declaración de bienes y rentas de los funcionarios públicos, siendo la encargada de recepcionar esta declaración jurada prescripta en la CPE y en el Estatuto del Funcionario Público,<sup>16</sup> cuya finalidad es promover la transparencia y la probidad de la función pública. Esta obligación está reglamentada por el D.S. 26257 del 20 de Julio de 2001, que establece que su incumplimiento ocasiona responsabilidades administrativas y penales a los infractores.

16 Ley núm. 2027 del 22 de octubre de 1999.

### B. *Certificación de insolvencia fiscal*

La CGR es la encargada de emitir los certificados de información que evidencian requerimientos de pago, dictámenes y acciones judiciales de aquellas personas que tienen asuntos pendientes con el Estado. La base de datos se actualiza con la información que regularmente, remiten las entidades públicas a la CGR, para fines de registro.

## IV. CONSIDERACIONES FINALES AL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL

Como se manifestó anteriormente, el hecho de que el contralor general de la República de Bolivia, dependa directamente del presidente de la República pone en duda la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Duda que se acentúa cuando es este último, quien lo designa de la terna presentada por el Senado nacional.

Más grave aún es que en la propia Ley de Administración y Control Gubernamentales, en el capítulo relacionado al funcionamiento de la CGR, se establezca que ésta "...coordinará con el Poder Ejecutivo la eliminación o transferencia de cualquier otra competencia o actividad que haya venido ejerciendo". Consideramos que la eliminación o transferencia de competencias y actividades establecidas por la propia ley, no puede quedar a merced de la "coordinación" entre la CGR y el Poder Ejecutivo, pues ello afectaría el principio republicano de la separación de poderes establecida por nuestra carta magna.

La institucionalidad de la CGR se ve debilitada cuando el reglamento para el ejercicio de sus atribuciones,<sup>17</sup> dictado por el propio Poder Ejecutivo, le impone la obligación de rendir cuentas de la labor realizada ante presidente de la República, con copia al Congreso Nacional, cuando, por la naturaleza de las funciones de la CGR, la prelación debería ser a la inversa.

En el mismo reglamento, también se impone a la CGR la obligación de informar al Poder Ejecutivo cuando el contralor general de la República deba ausentarse del país, actividad que debería ser comunicada formalmente al Congreso de la nación para evitar la injerencia del Ejecutivo nacional.

17 D.S. núm. 23215 del 22 de julio de 1992, artículo 69.

En cuanto a la obligación que tiene el contralor de informar sobre el dictamen de responsabilidad ejecutiva al presidente de la República, en primer término, apreciamos que debería elevarse este informe, primero a las comisiones respectivas del Congreso nacional y luego al presidente de la República, pues se sobreentiende que este órgano ya ha sido informado a través de los mecanismos de la tuición administrativa, por el ministerio respectivo.

La normativa señala que la CGR deberá elaborar su presupuesto y remitirlo al Ministerio de Hacienda, para que lo incorpore sin modificación alguna al Proyecto de Presupuesto a elevarse al Congreso de la nación. En la práctica esta manda legal no se cumple a cabalidad, ya que es el propio Ministerio de Hacienda quien recorta el presupuesto para elevarlo al Congreso de la nación, donde se vuelve a recortar dejando a la CGR disminuida para el cumplimiento de su cometido.

Es innegable que la injerencia del Poder Ejecutivo en la CGR, mella su autonomía funcional. Los criterios antes expuestos se obviarían, si el contralor general de la República, al frente de la Entidad Superior Auditora del Estado, fuera designado directamente por el Congreso Nacional. De esta forma la CGR no tendría más vínculo con el Ejecutivo que los propios del control, obteniendo la autonomía administrativa y financiera que es indispensable para el ejercicio óptimo del control de la administración pública.

En cuanto a las Unidades de Auditoría Interna, pensamos que la dependencia presupuestaria y burocrática de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad a la que pertenecen, constituye un impedimento para el ejercicio de sus funciones con la debida autonomía y ecuanimidad. Situación que se evidencia cuando sus personeros, en la mayoría de los casos, se prodigan en asesores de la entidad controlada, lo que implica una total distorsión de las atribuciones específicamente encomendadas.

En nuestro medio, algunas voces manifiestan que la CGR también debería tener a su cargo el ejercicio del control externo previo porque evitaría la concretización de perjuicios al Estado, ya que el control posterior que ejerce en la práctica, resulta tardío y su gestión no tiene la eficacia debida. Por otro lado, hay quienes sostienen que esta atribución multiplicaría el trabajo de la CGR y los resultados a obtenerse no serían relevantes.

Existe una mayor tendencia para que la CGR en vez de depender del Poder Ejecutivo que ejerce preponderantemente la administración del Esta-

do pase a depender del Poder Legislativo, que es el órgano controlador por excelencia. Este cambio es con el fin de que la CGR deje de formar parte del órgano que constituye su principal objeto de control.

En el mismo orden de ideas, los cargos que conforman las Unidades de Auditoría Interna deberían estar institucionalizados de conformidad con el Estatuto del Funcionario Público, debiendo ser funcionarios de carrera y siendo la CGR quien se encargue del nombramiento, suspensión, promoción y destitución de dicho personal. Con esta modificación las UAI se desligarían completamente de la parte operativa de las entidades públicas.

También se debe considerar que el presupuesto de la CGR es cada vez menor, pues no cuenta con los recursos humanos necesarios para ejercer el control sobre el aparato burocrático de la nación que crece de manera inversamente proporcional, y por si fuera poco tiene que sobrellevar en la práctica la injerencia del Poder Ejecutivo.

Frente a esta incapacidad material de la CGR de llegar con el control a toda la administración pública, entre ellos a los entes autónomos, (municipalidades), como ya manifestáramos en una obra de nuestra autoría,<sup>18</sup> vemos por conveniente crear en cada uno de los gobiernos municipales la institución de la *Contraloría General Municipal*, con las mismas atribuciones y responsabilidades en el área de su competencia, que la CGR tiene en toda la nación. Esta Contraloría General Municipal debería ser designada directamente por el Concejo Municipal, como órgano deliberante, a los efectos de que guarde total autonomía administrativa, técnica y de gestión con el Ejecutivo municipal.

Con esta breve exposición hemos querido brindar una síntesis de cómo se encuentra regulado el control administrativo en Bolivia. Esta normativa no difiere en alto grado de las legislaciones de otros países, por lo que consideramos que con pequeños ajustes, contaríamos con un ordenamiento jurídico mejorado. La deficiencia en Bolivia estriba en que existe una brecha considerable entre la normativa y la realidad de su aplicación, por lo que el control y la fiscalización todavía no constituyen el conjunto de garantías, de legitimidad y de oportunidad, esperado. Es por ello que acortar esta diferencia, constituye un compromiso de prioridad nacional.

18 Serrate Paz, José Mario, *Lo que nunca se dijo... sobre autonomía municipal*, Santa Cruz, Bolivia, Imprenta Landivar, 1993.