



### Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo. KATHERINE SIMONE GUIBARRA LARA C.I. 47770581.D  
autor/a de la tesis titulada

MECANISMOS DE CONTROL INTERNO EN LA ESTIMACION DEL PRECIO REFERENCIAL EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION DE BIENES  
mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 26/11/2020

Firma: 

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ACADÉMICA LA PAZ**



**ÁREA DE DERECHO**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN  
“DERECHO ADMINISTRATIVO”**

**(2010-2011)**

**“MECANISMOS DE CONTROL INTERNO EN LA ESTIMACIÓN DEL  
PRECIO REFERENCIAL EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN  
DE BIENES”**

**ALUMNO: KATHERINE SIMONE GUIBARRA LARA  
TUTOR : Dr. CRISTHIAN FLORES TORRES**

**La Paz – Bolivia  
2020**

## RESUMEN

La presente tesis se ha generado a partir de una experiencia en la que tome conocimiento sobre la adquisición de basureros por precios extremadamente elevados en una entidad pública, la que pudo concretarse debido a que funcionarios de la propia entidad establecieron como precio de adquisición tales importes elevados, sin meditar sobre el perjuicio económico que se causaría a la entidad y por ende al Estado, lo que me llevo a meditar sobre casos conocidos similares, pudiendo advertir gran cantidad de ellos que muchas veces quedan solo como denuncias públicas o resueltos por la vía administrativa..

En virtud a tal experiencia surge inmediatamente la asociación de tales hechos con el manejo de la administración pública y se advierte que el sistema de administración de bienes y servicios, así como el sistema de control gubernamental (control interno previo y posterior y control externo) y la responsabilidad por la función pública son los que tienen estrecha relación con este tema.

Antes de ingresar en el tema como tal con conocimientos previos sobre el sistema de control gubernamental, se formuló la siguiente pregunta ¿Qué medidas de control interno se pueden implementar en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes, que posibilite disminuir el perjuicio económico en dichas entidades estatales?

Con la finalidad de desarrollar la investigación se estableció como objetivo principal y específicos los siguientes:

**General.-** Proponer medidas de control interno que se puedan implementar en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, que posibilite disminuir el perjuicio económico en dichas entidades.

**Específicos. -**

- Analizar los fundamentos teóricos y normativos relativos a la administración pública, sistemas de administración, procesos de contratación, precio referencial, y sistema de control gubernamental.
- Establecer las principales consecuencias de la falta de implementación de medidas de control interno incorporados en las disposiciones normativas internas de las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, a través del análisis de normativa, denuncias de sobrepuestos y entrevistas.
- Analizar la legislación comparada referida a la determinación de precios referenciales en procesos de contratación y los controles establecidos en dicha determinación.
- Proponer mecanismos de control interno aplicables en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en procesos de contratación.

Además, se estableció como método de investigación jurídica a la Hermeneutica jurídica ya que se aplicó en la interpretación doctrinal y normativa en cuanto a significados vinculados a contratación de bienes, de manera puntual respecto a todo lo relacionado a la determinación de precios referenciales y control, buscando el sentido de las previsiones normativas analizadas

Para obtener una respuesta a la pregunta formulada se analizaron todos los aspectos teóricos entorno a administración pública, principios y características, sistemas de administración, en específico el de bienes y servicios, sistema de control gubernamental y responsabilidad por la función pública.

Más adelante se analizaron disposiciones normativas generales y específicas en las entidades públicas que regulan los procesos de contratación, en particular en cuanto

a precio referencial, participes del proceso de contratación y mecanismos de control en la determinación del precio referencial, para luego abordar algunos casos que fueron denunciados por sobre precio en la adquisición de bienes, lo que se debe a la inadecuada determinación de precios referenciales, entrevistando posteriormente a profesionales notables que día a día conocen casos relacionados al tema de investigación.

Luego del análisis de tales disposiciones normativas se identificó el principal resultado de la investigación consistente en la inexistencia de medidas de control interno en la determinación de los precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas, advirtiéndose que una vez materializada una contratación con estas características es altamente probable la generación de un daño económico al Estado.

Otro resultado también importante que se obtuvo a partir de las entrevistas efectuadas fue la afirmación en cuanto a la necesidad de implementar medidas de control interno en la determinación del precio referencial para la adquisición de bienes, entre otras medidas que podrían ser adoptadas a largo plazo y ser consideradas en otro trabajo de investigación.

Posteriormente se plasmaron las conclusiones correspondientes, pero sobretodo se formuló una propuesta que justamente responde a la pregunta de investigación desarrollada.

Las conclusiones a las que se llegó, puntualmente, son las siguientes:

1° La implementación de medidas de control interno en las entidades públicas, posibilitará la disminución de perjuicio económico en dichas entidades.

2° Los principios que rigen la administración pública, así como la normativa vigente constituyen las previsiones necesarias y suficientes para la regulación de medidas

de control interno que posibiliten una adecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes con las medidas de seguridad y controles necesarios en las entidades públicas.

3° La principal consecuencia de la falta de implementación de medidas de control interno en las entidades públicas para identificar precios referenciales inadecuados para la adquisición de bienes, es la afectación económica a las entidades públicas y por lo tanto al Estado.

4° En Bolivia, Nicaragua, Colombia, Chile, Perú y España para la determinación de los precios por los cuales se adquirirá determinado bien, solo se estipula la acreditación o justificación de su determinación, sin incorporar medidas de control interno que permitan verificar la adecuada determinación de precios referenciales.

5° Es necesario proponer mecanismos de control interno regulados en las normas internas de las entidades públicas para su aplicación en la estimación de los precios referenciales para la adquisición de bienes

En virtud a la investigación desarrollada, resultados obtenidos y conclusiones a las que se abordó, la propuesta se concentra en la implementación de previsiones normativas, que posibiliten la incorporación de medidas de control interno en base a controles cruzados por distintos funcionarios públicos de la entidad, lo que pretende romper un posible vínculo entre proponente y servidor público que pueda estar generando la determinación inadecuada de precios, regulación que debiera incorporarse en los Reglamentos Específicos del Sistema de Administración de Bienes y Servicios de las entidades públicas.

## ÍNDICE

PAG.

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ASPECTOS GENERALES</b>	
<b>1.1 ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>5</b>
1.2.1 Situación problemática	5
1.2.2 Situación proyectada	6
1.2.3 Formulación del problema	6
<b>1.3 JUSTIFICACIÓN</b>	<b>6</b>
1.3.1 Justificación Teórica	6
1.3.2 Justificación Social	7
1.3.3 Justificación Práctica	7
1.3.4 Justificación Individual	8
<b>1.4 DELIMITACIÓN</b>	<b>8</b>
1.4.1 Delimitación temática	8
1.4.2 Delimitación temporal	8
1.4.3 Delimitación espacial	8
<b>1.5 HIPOTESIS</b>	<b>8</b>
<b>1.6 OBJETIVOS</b>	<b>9</b>
1.6.1 Objetivo General	9
1.6.2 Objetivos Específicos	9
<b>CAPITULO II</b>	
<b>MARCO TEÓRICO</b>	
<b>2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA</b>	<b>11</b>
2.1.1. Principio de legitimidad	13
2.1.2. Principio de Legalidad	13
2.1.3. Principio de Imparcialidad	14

2.1.4. Principio de Publicidad	14
2.1.5. Principio de Compromiso e Interés Social	15
2.1.6. Principio de ética	16
2.1.7. Principio de Transparencia	16
2.1.8. Principio de Igualdad	17
2.1.9. Principio de Competencia	18
2.1.10. Principio de Eficiencia	19
2.1.11. Principio de Calidad	20
2.1.12. Principio de Calidez	21
2.1.13. Principio de Honestidad	21
2.1.14. Principio de Responsabilidad	22
2.1.15. Principio de Resultados	23
<b>2.2 SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN</b>	<b>26</b>
2.2.1 Sistema de Programación de Operaciones	28
2.2.2 Sistema de Presupuesto	29
2.2.3 Sistema de Organización Administrativa	29
2.2.4 Sistema de Administración de Personal	29
2.2.5 Sistema de Tesorería y Crédito Público	30
2.2.6 Sistema de Contabilidad Integrada	30
2.2.7 Sistema de Administración de Bienes y Servicios	30
2.2.7.1 Actores de los procesos de contratación	32
2.2.7.2 Precio Referencial	34
<b>2.3 SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL</b>	<b>36</b>
2.3.1 Evolución del Control Gubernamental	36
2.3.2 Componentes del Sistema de Control Gubernamental	39
2.3.2.1 El Sistema de Control Interno	40
a) Componentes de Control Interno	42
1) Ambiente de Control	42
2) La evaluación de riesgos	42
3) Las actividades de control	43
4) La información y comunicación	43
5) El monitoreo o seguimiento	43
b) Principios de Control Interno	44
1) Naturaleza del Control Interno	44
2) Calidad del Control Interno	44
3) Responsabilidad	45



4) Jerarquía de los controles	45
5) Criterio y juicio personal y profesional	46
c) Objetivos del Control Interno	47
d) Responsables del Control Interno	48
2.3.2.1.1 Control Interno Previo	48
2.3.2.1.2 Control Interno Posterior	49
2.3.2.2 El Sistema de Control Externo Posterior	49
2.3.3 Interrelación del Sistema de Control Gubernamental con el Sistema de Administración de Bienes y Servicios	50
 2.4 RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	 50
 2.5 DAÑO ECONÓMICO	 52
 <b>CAPITULO III</b> <b>REGLAMENTOS Y CONTROLES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
 3.1 TIPOS DE INVESTIGACIÓN	 55
 3.2 SUJETOS VINCULADOS A LA INVESTIGACIÓN	 55
 3.3 FUENTES Y DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN	 56
 3.4 PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS	 57
 3.5 TRABAJO DE CAMPO	 57
3.5.1 DESCRIPCIÓN DE REGLAMENTOS ESPECÍFICOS	57
3.5.1.1 Banco Central de Bolivia	60
3.5.1.2 Caja Petrolera de Salud	62
3.5.1.3 Ministerio de Hidrocarburos	64
3.5.1.4 Resultados del análisis de reglamentos específicos	67
 3.6 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE DENUNCIAS PÚBLICAS Y CASOS IDENTIFICADOS	 69
3.6.1 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE DENUNCIAS PÚBLICAS Y CASOS IDENTIFICADOS	72

<b>3.7 RESULTADOS DE ENTREVISTAS</b>	<b>74</b>
--------------------------------------	-----------

**CAPITULO IV  
LEGISLACIÓN COMPARADA**

<b>DETERMINACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES EN COMPRAS ESTATALES</b>	<b>81</b>
--	-----------

**CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA**

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>85</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>89</b>
<b>PROPUESTA</b>	<b>90</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>97</b>

## MECANISMOS DE CONTROL INTERNO EN LA ESTIMACIÓN DEL PRECIO REFERENCIAL EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE BIENES

### INTRODUCCIÓN

La Ley N° 1178, en su artículo 3 regula los Sistemas de Administración y Control que deben implementarse en las entidades del sector público; uno de los sistemas de administración es el de Bienes y Servicios que establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.

En lo que respecta a la contratación de bienes y servicios, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios vigentes por previsión del Decreto Supremo N° 181 de 28 de junio de 2009 y sus decretos modificatorios, establecen en su artículo 1 inc. a) que el Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios *“comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos administrativos para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y servicios de consultoría”*.

Entre las etapas que forman parte de los procedimientos administrativos destinados a la contratación de bienes y servicios se encuentra el cálculo del precio referencial<sup>1</sup>, el que debe ser establecido por la Unidad Solicitante, en específico uno o varios funcionarios de la entidad pública que cumplen funciones en la unidad o instancia organizacional de la entidad contratante, donde se origina la demanda de la contratación de bienes y servicios<sup>2</sup>.

La determinación del precio referencial que se da a conocer en el Documento Base de contratación respectivo, cobra relevancia toda vez que orienta las propuestas económicas de los proponentes, quienes no pueden presentar una oferta que se

---

<sup>1</sup> En el artículo 5, inc. ee) de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios se define Precio Referencial como: *“El precio estimado por la entidad contratante para un proceso de contratación”*

<sup>2</sup> Conforme al Artículo 5, inc. xx) de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

encuentre por encima de dicho precio referencial y por lo general presentan una oferta próxima al mismo.

La referida determinación del precio referencial puede efectuarse a través de distintos mecanismos, los que deben proporcionar información sobre el precio final de un bien o servicio, tomando en cuenta todo aquel valor accesorio que implique el poder usar el bien como ser, impuestos, transporte, instalaciones, accesorios, sistemas tecnológicos, licencias, inspecciones u otros.

Para desempeñar tal labor con eficiencia el o los integrantes de la Unidad Solicitante deben contar con conocimiento técnicos y predisposición, también deben actuar libres de cualquier tipo de influencia que genere la determinación de un precio referencial erróneo o falso en interés propio o de terceros, ya que a partir de este acto se establecerá un límite en el uso de los recursos o en su defecto se permitirá un uso dispendioso de los mismos.

Las razones por las cuales se ha escogido el tema de investigación, radican en la identificación de procedimientos y mecanismos actuales en la determinación de precios referenciales en los procesos de contratación de bienes, en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, su efectividad y las posibles consecuencias ante la inadecuada determinación, para que a partir de ellos se pueda desarrollar una propuesta vinculada al control en la determinación del precio referencial.

En el desarrollo de la presente investigación se abordarán los aspectos doctrinarios y normativos relativos a las administración pública, principios y características, sistemas de administración, en específico el de bienes y servicios, sistema de control gubernamental y responsabilidad por la función pública; además se analizarán las disposiciones normativas generales y específicas en las entidades públicas que regulan los procesos de contratación, en particular en cuanto a precio

referencial, participes del proceso de contratación y mecanismos de control en la determinación del precio referencial, para luego abordar algunos casos que fueron denunciados por sobre precio en la adquisición de bienes, lo que se debe a la inadecuada determinación de precios referenciales, entrevistando posteriormente a profesionales notables que día a día conocen casos relacionados al tema de investigación.

Más adelante se desarrollará la propuesta planteada en respuesta al problema de investigación como una alternativa para la incorporación de mecanismos de control en la determinación de los precios referenciales en la adquisición de bienes que disminuya y en su caso eviten erogaciones excesivas en la compra de bienes.

## **CAPITULO I**

## **ASPECTOS GENERALES**

### **1.1 ANTECEDENTES**

La administración pública del Estado Plurinacional de Bolivia, día a día lleva a cabo compras de bienes a través de procesos de contratación, en las distintas modalidades como ser Licitación Pública y Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, que deben guiarse entre otros aspectos por la economía, que consiste en la aplicación de criterios de ahorro en la compra de bienes sin afectar la calidad; sin embargo, a consecuencia de la ausencia de tiempo, recargadas labores, conocimientos técnicos o incluso de manera intencional se presentan casos en los que se establecen de manera inadecuada los precios referenciales para la adquisición de bienes, lo que ocasiona que las entidades públicas paguen precios mayores a los que realmente corresponden para la adquisición de tales bienes, lo que es debido a la falta de implementación de controles, lo que genera daño económico a las entidades públicas y al Estado, que se ve afectado en su patrimonio por la inadecuada utilización de recursos que podrían beneficiar a la propia entidad pero sobre todo a la sociedad.

Tiene gran relevancia desarrollar la presente investigación para identificar con precisión aquellas causas que generan daño económico al Estado en la determinación de precios referenciales, para poder desembocar en una propuesta que ataque el problema principal de la investigación.

En el caso de procederse a la implementación de la propuesta planteada se disminuirá o evitará la adquisición de bienes en la administración pública con sobreprecio, evitando la generación de daño económico al Estado que conlleve responsabilidad por la función pública, lo que constituye el beneficio de la presente investigación.

### **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.2.1 Situación problemática**

Los procesos de contratación que llevan a cabo las entidades públicas deben tener como fin último la satisfacción del interés público, para ello los servidores públicos deben cumplir sus funciones, en específico las relativas a la determinación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, con eficacia, economía, eficiencia transparencia y licitud.

En los distintos procesos de contratación de bienes y servicios se advierte una inadecuada determinación del precio referencial, debido a falta de experiencia de los funcionarios que se desenvuelven en la Unidad Solicitante o por existir de por medio intereses particulares que buscan beneficios personales o de terceros que ingresan en la ilegalidad.

En los casos en los que se ejecuta un proceso de contratación con un precio referencial erróneo, sobreestimando o sobrevaluando el costo del bien o servicio que se brindará a la entidad pública, y se concreta el pago de un precio con esas características, se produce un daño económico a la entidad y al Estado, toda vez que se posibilita la inversión de recursos públicos en mayor proporción que los que se utilizaría de estimarse correctamente el precio referencial.

Lo anteriormente descrito se posibilita por la ausencia de previsiones normativas que obliguen la implementación de controles internos adecuados que minimicen los casos en los que se presenten estas situaciones.

### **1.2.2 Situación proyectada**

Ante la problemática planteada se advierte la necesidad de que las entidades públicas asuman un rol protagónico en la implementación de mecanismos de control

interno para identificar y detener los casos en los que se establecen precios referenciales equivocados.

### **1.2.3 Formulación del problema**

La inexistente implementación de controles internos en las entidades públicas en cuanto a la estimación del precio referencial genera un alto riesgo de perjuicio económico.

¿Qué medidas se pueden implementar en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes, que posibilite disminuir el perjuicio económico en dichas entidades estatales?

## **1.3 JUSTIFICACIÓN**

**1.3.1 Justificación Teórica.-** La disciplina estrechamente vinculada al tema objeto de estudio es el Derecho Administrativo, en específico los procedimientos administrativos de contratación para la formación de los contratos: la que en nuestro país se regula por medio del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (Contratación de bienes y servicios) que rige en todas las entidades públicas del Estado Plurinacional de Bolivia; toda vez que en la presente investigación se sistematizará la doctrina existente acerca de un elemento esencial en los procesos de contratación que resulta la determinación del precio referencial, así se podrá enriquecer los conocimientos que se tiene sobre este tema.

**1.3.2 Justificación Social.-** Considerando que el problema de investigación del presente trabajo tiene relación con el perjuicio económico al Estado Plurinacional de Bolivia a causa del mal manejo administrativo a partir del inadecuado establecimiento del precio referencial de los bienes o servicios que se adquiere, la justificación social se centra en que a partir de la implementación de controles



internos (lo que se abordara en conclusiones y recomendaciones de la tesis) que reduzcan la ejecución de compras o de servicios con precios sobrevaluados, se generará la no ejecución indebida de recursos, dicho de otra manera el ahorro a las Entidades Públicas y por ende al Estado lo que en definitiva beneficiará a la sociedad que podrá ser destinataria de mayores bienes o servicios producto de dicho ahorro.

**1.3.3 Justificación Práctica.-** La investigación resulta innovadora en nuestro país toda vez que en las distintas modificaciones a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios que ha efectuado el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como Órgano Rector de dicho sistema no se han insertado disposiciones relativas al control interno en la determinación de los precios referenciales y tampoco se ha remitido tal regulación a los reglamentos específicos de las distintas entidades públicas pese a distintas denuncias que han sido de conocimiento público relacionadas a dicha temática.

En este sentido la emisión de un trabajo estructurado que pueda ser considerado en una entidad o mejor aún por el indicado órgano rector, puede dar lugar a que se minimicen los casos en los que se ejecuten procesos de contratación en los que se paguen precios exorbitantes que no justifican los bienes adquiridos o servicios recibidos.

**1.3.4 Justificación Individual.-** La presente investigación tiene relevancia debido a que permite a la autora de la tesis como aspirante al grado de Magister, el investigar sobre un tema de relevancia social y realizar aportes que beneficien a la economía del Estado y al interés público en general

## **1.4 DELIMITACIÓN**

**1.4.1 Delimitación temática.-** El presente trabajo de investigación pretende recomendar la implementación de mecanismos de Control Interno que disminuyan la ejecución de procesos de contratación con precios sobrevaluados en la aplicación del Sistema de Administración de bienes y Servicios que deben implementar todas las entidades públicas, por lo que tiene relación con el Derecho Administrativo.

**1.4.2 Delimitación temporal.-** Los resultados de la investigación teórica en la presente investigación emergerán de distintos momentos en el tiempo, con énfasis en la época actual que se identifica el problema de investigación analizando diversos casos de conocimiento público, ya que se pretende que se implementen mecanismos que minimicen los efectos negativos del problema de investigación. El periodo de investigación será entre la gestión 2017 y 2020.

**1.4.3 Delimitación espacial.-** La investigación se centrará en la investigación de teoría y normativa nacional e internacional vinculada a precio referencial y mecanismos de control interno (trabajo de gabinete) sin embargo, en vista de que la propuesta estará dirigida al ámbito nacional, se analizarán algunos casos del entorno nacional (trabajo de campo)

## **1.5 HIPOTESIS. -**

La investigación adopta la hipótesis que se desarrolla a continuación, bajo el enfoque epistémico cualitativo: “La implementación de medidas de control interno para la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes que se llevan a cabo en las entidades públicas, puede contribuir en la disminución de perjuicio económico al Estado”.

5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE. - Implementación de medidas de control interno para la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes que se llevan a cabo en las entidades públicas.

5.2 VARIABLE DEPENDIENTE .- Disminución de perjuicio económico al Estado.

## 1.6 OBJETIVOS

**1.6.1 Objetivo General.-** Proponer medidas de control interno que se puedan implementar en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, que posibilite disminuir el perjuicio económico en dichas entidades.

### 1.6.2 Objetivos Específicos.-

- Determinar los fundamentos teóricos y normativos relativos a la administración pública, sistemas de administración, procesos de contratación, precio referencial, y sistema de control gubernamental.
- Establecer la principal consecuencia de la falta de implementación de medidas de control interno incorporados en las disposiciones normativas internas de las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, a través del análisis de normativa, denuncias de sobreprecios y entrevistas.
- Identificar regulaciones comunes en la legislación de otros países referidas a la determinación de precios referenciales en procesos de contratación y los controles establecidos en tal determinación.
- Proponer mecanismos de control interno aplicables en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en procesos de contratación.

**CAPITULO II**  
**MARCO TEÓRICO**

## 2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente administrar proviene del vocablo latino “administrare” de *ad*, “a” y *ministrare*, “servir”, por lo que etimológicamente significa “servir a”, lo que debe entenderse como el desarrollo de una actividad de un organismo estatal tendiente al logro de un fin que resulta la satisfacción del interés colectivo.

Conforme la Enciclopedia Jurídica OMEBA, *“Administración en general es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, etc”*<sup>3</sup>.

El Tratadista Miguel Marienhoff en su obra Tratado de Derecho Administrativo señala:

La “Administración” es una actividad “concreta” y “práctica”. Consiste en actos jurídicos y en operaciones materiales. Es, además, una actividad “inmediata”, pues la realizan y llevan a cabo los *proprios órganos administrativos* con el objeto de lograr los fines que la motivan<sup>4</sup>.

(...)

En su mérito, sobre tales bases, puede definirse la Administración como la *actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran*.

Enrique Rojas Franco señala: *“(...)Catherine Lalumiere, resume su definición expresando que la administración es el ligamen normal y eficaz entre el poder político y los ciudadanos y que para M. Auby la administración es un conjunto de*

---

<sup>3</sup> OMEBA. Enciclopedia Jurídica. 1954. Buenos Aires – Argentina

<sup>4</sup> **MARIENHOFF, Miguel S.** *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2000

*órganos que bajo la autoridad del gobierno es llamada a asegurar las múltiples tareas de interés general que son de incumbencia del Estado”<sup>5</sup>.*

*De manera más específica, la Administración Pública es un instrumento del gobierno que está orientado a llevar adelante las diferentes acciones tendientes a la producción de bienes, servicios y normas para satisfacer las demandas de la sociedad. Es también un instrumento para el cumplimiento de los fines del gobierno<sup>6</sup>.*

Ahora bien, entre diversos conceptos sobre administración pública se destaca el que refiere “es la gestión que se lleva a cabo en los organismos, instituciones o entes públicos, que reciben de parte del poder político los recursos necesarios para atender los intereses o asuntos de los ciudadanos, de sus acciones y sus bienes, generando bienestar común, siguiendo un orden jurídico. La administración pública comprende elementos de carácter técnico (sistemas, procedimientos), político (políticas gubernamentales) y jurídico (normas jurídicas)<sup>7</sup>”.

En el ámbito normativo nacional, no se da una definición o aproximación a la administración pública, empero el artículo 232 de la Constitución Política del Estado establece: “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”, principios que deben guiar y orientar todas las actuaciones de los servidores que conforman los órganos administrativos y órganos de poder público.

---

<sup>5</sup> **ROJAS, Franco Enrique.** *Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo.* EDILEX S.A. Editores. Guayaquil, 2007.

<sup>6</sup> Ley 1178. En *Folleto de cursos de la Escuela de Gestión Pública de Bolivia.* Recuperado de <http://teleeduca.egpp.gob.bo/materiales/MODULO12EJERCICIOS.pdf>.

<sup>7</sup> Colaboradores de Significados. Administración Pública [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2019]. Disponible en <https://www.significados.com/administracion-publica/>

Para tener una comprensión global de la Administración Pública en el Estado Plurinacional de Bolivia, y los principios que la rigen, en relación a cada uno de ellos de manera puntual se puede señalar:

**2.1.1. Principio de legitimidad.-** La legitimidad se compone de dos facetas distintas que conjugan armónicamente el proceder del órgano administrativo. Por una parte la legalidad que procura ajustar el obrar administrativo al ordenamiento jurídico positivo, mediante la limitación o el condicionamiento del poder jurídico del órgano que lleva a cabo la función administrativa. Del otro lado la legitimidad comprende también la razonabilidad o justicia de la actuación administrativa en cuanto exige que los actos y conductas estatales posean un contenido justo, razonable y valioso<sup>8</sup>.

El artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894, de 07 de febrero de 2009, de estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional señala: “(...) e) *Legitimidad.- Reconocimiento pleno del Soberano a los actos de la administración pública, cuando éstos sean justos y respondan a sus necesidades*”.

**2.1.2 Principio de Legalidad.-** Además de lo referido en el punto anterior, el principio de **legalidad** de acuerdo al artículo 4 inc. g) de la Ley N° 2341 se entiende como el sometimiento de las actuaciones de la administración pública a la ley, en virtud a lo cual se puede establecer que la administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad.

En relación a este principio el artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894, prevé “(...) f) *Legalidad.- Actuar en el marco de las disposiciones legales vigentes en el País que responden a la voluntad soberana del pueblo*”.

---

<sup>8</sup> CASAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot 2006.

**2.1.3 Principio de imparcialidad.-** Conforme la Enciclopedia Jurídica OMEBA *“Imparcialidad es desinterés frente a las partes. Trato sin favoritismos. Consideración equidistante y ecuánime. El interés y la iniquidad contraponen el concepto de imparcialidad. También se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y apasionamiento”*<sup>9</sup>. De acuerdo al artículo 4 inc. f) de la Ley N° 2341, *“Las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados”*.

**2.1.4 Principio de Publicidad.-** La **publicidad** según Dromi es una derivación de la transparencia<sup>10</sup> ya que ambos son valores predicados por la ética pública que deben imperar en todas las facetas y dimensiones de la gestión administrativa. Por su parte Fernandez (2007) señala *«(...)para desentrañar el principio de publicidad, debe acudir al sentido natural y obvio de las palabras, al tenor del cual publicidad quiere decir “calidad o estado de público” y publico significa “notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos”*. Con ello se persigue que los actos de los órganos del Estado, los fundamentos en que se sustentan y los procedimientos conforme a los cuales se adoptan sean notorios, patentes o manifiestos y no secretos, reservados, ocultos o escondidos, vale decir que cualquier persona puede acceder a dicha información a raíz de que, en el Estado Democrático y Constitucional de Derecho siempre tiene que obrar con transparencia, la cual permite y promueve que las personas conozcan esos actos, sus fundamentos y los procedimientos seguidos para adoptarlos».

En concreto en relación a este principio se puede establecer que constituye la divulgación de los actos desarrollados por la administración pública, que no se encuentren sujetos a reserva por razones de seguridad o interés del Estado.

---

<sup>9</sup> OMEBA. Enciclopedia Jurídica. 1954. Buenos Aires – Argentina

<sup>10</sup> **DROMI, Roberto.** *Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Ciudad Argentina Hispania Libros. 2006



**2.1.5 Principio de Compromiso e Interés Social.-** En lo que respecta a este principio, para su comprensión se debe efectuar un análisis disgregado, por ello cabe señalar que el compromiso hace referencia a un tipo de obligación o acuerdo que tiene un ser humano con otros ante un hecho o situación. Un compromiso es una obligación que debe cumplirse por la persona que lo tiene y lo tomó. El compromiso, además, es la capacidad que tiene una persona para tomar consciencia de la importancia que existe en cumplir con algo acordado anteriormente. Cuando alguien se compromete, significa que está tomando un cierto grado de responsabilidad sobre algo en específico. Un compromiso puede ser visto como el objetivo de una o más personas a realizar. Éstas van desarrollando actos o acciones para poder concretarlo<sup>11</sup>.

Por su parte el interés social, considerado por varios, sinónimo de interés público, según Rafael Martínez debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad por un bien determinado. Ante ello el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien; de esa manera el interés público adquiere relevancia jurídica. En resumen, el interés público es la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que les es común sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo este primordial<sup>12</sup>.

En virtud a lo manifestado se puede señalar que el principio de compromiso e interés social consiste en la obligación de la administración pública de satisfacer las necesidades y pretensiones de la colectividad, asumiendo la responsabilidad en su concreción por la importancia que reviste.

**2.1.6 Principio de ética.-** La ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y

---

<sup>11</sup> Colaboradores de Concepto de: Compromiso [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2019] Disponible en <https://concepto.de/compromiso/#ixzz5oZWSaV1T>

<sup>12</sup> **MARTINEZ Morales, Rafael.** Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho Administrativo, México D.F. 2000.

actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos<sup>13</sup>.

De acuerdo a lo señalado este principio constituye el obrar recto, íntegro y honesto de los servidores públicos orientadas al bien común.

**2.1.7 Principio de Transparencia.-** Según Eduardo Guerrero Gutiérrez, la palabra «transparencia» se utiliza de tres formas: «como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno)». Respecto a la primera acepción, este autor afirma que un objeto es transparente cuando deja paso a la luz y permite ver, a través de él, otras cosas que están en su entorno, como por ejemplo, una botella de vidrio. Este modo de entender la transparencia hace referencia a una cualidad de su apariencia. En relación a la segunda acepción, señala que una persona es transparente cuando actúa de manera franca o abierta, mostrándose tal cual es y sin ocultar nada. Con ello, se está refiriendo a la cualidad moral de un individuo o de un gobierno que busca actuar con claridad, o sea que el adjetivo señala que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se adapta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta.

La tercera manera de comprender la transparencia nos sitúa en el entorno de las instituciones políticas públicas: (...) un ente colectivo, como un gobierno, una

---

<sup>13</sup> **NAESSENS, Hilda.** *Ética pública y transparencia.* XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional, Santiago de Compostela, España, 2010.

empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc.

Por consiguiente, se puede afirmar que la transparencia es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación<sup>14</sup>.

En relación al principio de transparencia el artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894 establece: “(...) i) *Transparencia.- Práctica y manejo visible de los recursos del Estado, por parte de los servidores públicos y de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que presten servicios o comprometan recursos del Estado, así como la honestidad e idoneidad en los actos públicos, y el acceso a toda información en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable, salvo la restringida por norma expresa en casos de seguridad nacional*”.

**2.1.8 Principio de Igualdad.-** Según Roberto Dromi *La Igualdad es el valor que indica la posición que corresponde a cada administrado respecto a los demás sujetos de derecho que se encuentran en la misma situación jurídica. (...) Todos los sujetos de derecho que se hallan en la misma situación jurídica (administrados, habitantes, ciudadanos, contribuyentes, vecinos, usuarios, contratistas) deben tener idéntico tratamiento legal, tanto en el reparto de los deberes y las cargas públicas,*

---

<sup>14</sup> **GUERRERO, G. Eduardo.** La Transparencia, [Fecha de Consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/41574403\\_La\\_transparencia\\_E\\_Guerrero\\_Gutierrez](https://www.researchgate.net/publication/41574403_La_transparencia_E_Guerrero_Gutierrez).

*como en la sanción por la infracción legal, o en el beneficio por el cumplimiento legal, (...)*<sup>15</sup>.

En el ámbito nacional se puede incluir dentro de los ejemplos citados por Dromi a los servidores públicos ya que estos en situaciones parecidas deben tener el mismo trato, derechos y obligaciones.

El artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894, en relación a este principio señala: *“g) Igualdad.- Reconocimiento pleno del derecho de ejercer la función pública, sin ningún tipo de discriminación, otorgando un trato equitativo sin distinción de ninguna naturaleza a toda la población”*.

**2.1.9 Principio de Competencia.**- Para explicar este principio corresponde señalar que Mc Clelland (1973) señaló la importancia de examinar cada una de las características personales que contribuyen directamente a un desempeño de excelencia en un trabajo específico. Mc Clelland denominó competencias a estas características. A partir de entonces, diversos investigadores han establecido varias definiciones para el término competencias rescatándose por Mc Clelland los siguientes: 1.- Es una capacidad referida a una conducta observable que se realiza en la práctica profesional 2.-Características de la persona que hacen posible que tenga una realización eficaz o superior 3.-Lo que una persona conoce y puede hacer bajo determinadas circunstancias. Las competencias resultan de una combinación de conocimientos, capacidades y características personales (rasgos, actitudes, valores y creencias). Son un conjunto de conocimientos y habilidades que capacitan para una realización práctica eficiente.

Mc Clelland concluyo señalando que (...) Competencia o Capacidad Profesional, se define como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes o

---

<sup>15</sup> **DROMI Roberto.** Derecho Administrativo. Buenos Aires: Hispania Libros, 2006.

valores del servidor público, necesarios para un adecuado desempeño en un contexto específico, y que pueden ser objeto de evaluación y de certificación<sup>16</sup>.

La definición proporcionada resulta apropiada a momento de explicar el Principio de Competencia establecido en la Constitución Política del Estado, que puede ser descrito de la siguiente manera: capacidad, habilidad, aptitud y valores en la administración pública tendientes a obtener resultados en términos de eficiencia. Sin embargo la interpretación de este principio en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894 se refiere a la facultad de conocer o resolver determinados asuntos ya que señala: *“j) Competencia.- Atribución legítima conferida a una autoridad para el conocimiento o resolución de asuntos determinados, prevista en norma expresa. Se ejerce en representación del pueblo”*.

Las definición y disposición relativas a la competencia, pueden coexistir al no ser contradictorias, entendiéndose este principio como la capacidad, habilidad, experticia, etc. en el ejercicio de la función pública, tendiente a la obtención de resultados, y como la facultad o autorización de proceder, actuar o resolver determinados asuntos en el ámbito de la administración pública.

**2.1.10 Principio de eficiencia.-** Este es un principio que irradia a los diversos sectores de la función y organización administrativa. En términos generales, la eficacia y la eficiencia implican que la administración pública no solo debe actuar u obrar, sino que debe obtener un resultado o alcanzar un fin u objetivo, de modo que la efectividad o éxito de la administración es un criterio de legitimidad de ésta. Al respecto se ha señalado que: *“(…) la eficiencia entraña un plus en relación a la eficacia, mientras ésta alude, en lo que a la actuación administrativa se refiere, a la idoneidad de los medios que la*

---

<sup>16</sup> MULDER Martin. WEIGWL Tanja y COLLING Kate. *El concepto de competencia en el desarrollo de la educación y formación profesional en algunos Estados miembros de la UE: un análisis crítico* [Fecha de consulta: 5 de junio de 2019] Disponible en <https://www.ugr.es/~recfpro/rev123ART6.pdf>.

*Administración adopta en aras a la consecución de los fines que le son propios, la eficiencia exige que entre medios igualmente idóneos (eficaces) se opte por aquellos que menores costes generen (...)*<sup>17</sup>.

El artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894 en relación a este principio señala: “(...) *Eficiencia.- Cumplimiento de los objetivos y de las metas trazadas optimizando los recursos disponibles oportunamente*”.

Además se debe precisar que en relación a la eficiencia, en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios se establece: “(...) *Eficiencia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben ser realizados oportunamente, en tiempos óptimos y con los menores costos posibles*” (negrilla fuera del texto original)

**2.1.11 Principio de Calidad.-** Según Juan José Camarasa la Calidad consiste en una filosofía de acción continua por mejorar con el fin de obtener un producto o servicio de valor para el cliente, usuario etc. tratando de satisfacer sus expectativas<sup>18</sup>.

Respecto a este principio el artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894 establece: “(...) *Calidad.- Atributos aplicados en el desempeño laboral orientado a la prestación de óptimos servicios públicos*”.

---

<sup>17</sup> **JINESTA, Ernesto.** *Constitución y Justicia Constitucional*. [Fecha de consulta: 5 de junio de 2019]  
Disponible en:

[http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF)

<sup>18</sup> **CAMARASA Castera, Juan Jose.** (2003). *La Calidad en la Administración Pública*. [Fecha de consulta: 3 de junio de 2019]: disponible en

[https://www.educarm.es/documents/246424/461838/revista8\\_02.pdf/867c87b3-0024-4846-81fa-e835ae7ecbc1](https://www.educarm.es/documents/246424/461838/revista8_02.pdf/867c87b3-0024-4846-81fa-e835ae7ecbc1).

**2.1.12 Principio de Calidez.-** En relación a la calidez se puede señalar que este término se utiliza para referirse a uno de los valores personales que puede tener un individuo. Es un sinónimo de cordialidad y afecto humano, ya que las personas cálidas son aquellas que suelen ser muy queridas, amables con el otro y carismáticas. Cuando se habla de la calidez de una persona se está haciendo alusión a su capacidad de empatía y de poder hacer que el resto de las personas se sientan contenidas y queridas<sup>19</sup>.

La calidez es la atención espontánea, agradable y sincera que se brinda a los demás; es consecuencia de la educación, de la ética y las costumbres con las que hemos crecido y compartido, y tiene una profunda raíz espiritual.(...) La calidez de un servidor público consiste en la atención a sus usuarios, hecha con solidaridad y con amor<sup>20</sup>.

El artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894, prevé: “c) *Calidez.- Trato amable, cortés y respetuoso entre los servidores y servidoras públicos y con la población que usa los servicios del Estado*”.

**2.1.13 Principio de Honestidad.-** Amanda Larson, señala que los actos del funcionario público deberán regirse con honradez y coherentemente al principio general de la función pública de satisfacer el interés general sobre el personal o sectorial, debiendo administrar los recursos de los cuales disponen de manera acorde a la función asignada para dichos recursos. El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de

---

<sup>19</sup> Colaboradores de Concepto de: De significados. [Fecha de consulta: 3 de junio de 2019] Disponible en <https://designificados.com/calidez/>

<sup>20</sup> El Diario.ec [Fecha de consulta: 3 de junio de 2019] Disponible en <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/170449-calidez/>

cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público<sup>21</sup>.

De acuerdo a Manuel Rojas la honestidad viene a ser la decencia, el recato, el pudor, dignidad en los dichos y en los hechos. Un deber que debe ser aplicado con particular rigor por los servidores públicos es el referido a la honestidad, que tiene que ver directamente con la corrupción o el tráfico de influencias<sup>22</sup>.

En cuanto a este principio el artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894 establece: *“Honestidad.- Actuar correctamente en el desempeño de funciones públicas, con base en la verdad, transparencia y justicia”*

**2.1.14 Principio de Responsabilidad.-** Según Rojas (2007) la responsabilidad en general es el efecto desfavorable que recae sobre un sujeto como consecuencia de su conducta, cuando la misma constituida por una acción u omisión, ha violado una norma jurídica o un pacto contractualmente establecido. La Administración Pública está conformada por un conjunto de leyes, reglamentos que establecen derechos y deberes, los fines y su funcionamiento, basados en la existencia de un orden administrativo que corresponde respetar a todos por igual, y el quebrantamiento de ese orden, es lo que da origen a la responsabilidad.

El artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894, en relación a este principio señala: *“(...) Responsabilidad.- Asumir las consecuencias de los actos y omisiones en el desempeño de las funciones públicas”*.

---

<sup>21</sup> **LARSON Amanda.** *La honestidad en la función pública.* Disponible en <https://es.scribd.com/document/325717356/La-Honestidad-en-La-Funcion-Publica>

<sup>22</sup> **ROJAS Perez, Manuel.** (2007) Principios del Código de Conducta de los Servidores Públicos Recuperado de <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Derecho%20P%C3%BAblico/PRINCIPIOS%20DEL%20CODIGO%20ED%20CONDUCTA%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>



En relación a la responsabilidad, en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios se establece: “(...) *Los servidores públicos en lo relativo a la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, deben cumplir con toda la normativa vigente y asumir las consecuencias de sus actos y omisiones en el desempeño de las funciones públicas*”

**2.1.15 Principio de Resultados.-** Se entiende como resultado a la consecuencia final de una serie de acciones o eventos, expresados cualitativa o cuantitativamente. Algunos resultados posibles pueden ser la ventaja, la desventaja, la ganancia, la pérdida, el avance o la victoria. El no alcanzar un resultado en una operación puede indicar que las acciones son ineficientes, inefectivas o defectuosas<sup>23</sup>.

En relación a este principio el artículo 3 del Decreto Supremo N° 29894 prevé: “(...) *Resultado.- Productos obtenidos en el desempeño de las funciones públicas para el cumplimiento de los objetivos planificados y la satisfacción de las necesidades de la población*”.

Si bien todos los principios detallados no se encuentran incorporados de manera específica en las normas básicas del sistema de administración de bienes y servicios, al constituir principios constitucionales que rigen la administración pública, deben ser aplicados por los servidores públicos, en los procesos de contratación desarrollados por las distintas entidades que conforman la administración pública en nuestro país, destacándose por la estrecha relación con el presente trabajo los siguientes: legitimidad, legalidad, ética, competencia, eficiencia, honestidad, responsabilidad y resultados.

---

<sup>23</sup> Compendio de Definiciones, Conceptos y Significados de Resultado. Recuperado de <https://edukavital.blogspot.com/2013/01/definicion-de-resultado-compendio-de.html>

Sobre el particular, los principios de legitimad y legalidad, se deben aplicar en todos los actos que se desarrollan en el proceso de contratación, sin embargo es de mayor interés en la presente investigación, su aplicación a momento de establecer los precios referenciales de los bienes que se pretenden adquirir en las entidades públicas, cumpliendo las previsiones normativas que regulan el precio referencial por los participantes de los procesos de contratación.

En cuanto al principio de ética, su aplicación es relevante toda vez que los participantes de los procesos de contratación, en específico los encargados de establecer el precio referencial de los bienes a adquirir en las entidades públicas, deben orientar sus actuaciones al bien común, mediante un comportamiento enfocado al servicio de la población en general, apartado de actos que beneficien a determinados partícipes o a sí mismos, evitando incurrir en arbitrariedades o irregularidades que generen un perjuicio al patrimonio e imagen de la administración pública.

En párrafos anteriores se analizó la competencia desde dos perspectivas, primero, como la idoneidad o habilidad para el desarrollo de una actividad u operación, que en la presente investigación constituiría la determinación de los precios referenciales de bienes y segundo como la atribución que se confiere para ejecutar dicha actividad; en este sentido la aplicación del principio de competencia es importante en los procesos de contratación toda vez que la correcta determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes, debe seguir procedimientos establecidos que ameritan la habilidad e idoneidad necesarias al amparo de las atribuciones establecidas por norma.

Considerando que el principio de eficiencia implica el alcanzar determinados fines optando por aquellos que impliquen menores costos, su aplicación es de gran importancia en los procesos de contratación principalmente en la determinación de los precios referenciales optimizando costos.

En el entendido que el principio de honestidad implica ejercer la función pública con honradez para satisfacer el interés general sobre el personal o sectorial, este principio cobra relevancia en aquellos casos en los que por sugerencia de terceros o por iniciativa propia, los encargados de establecer el precio referencial de los bienes que serán adquiridos por la entidad, aplican parámetros inadecuados para determinar el valor de tales bienes, que por lo general sobrepasa en gran medida al real, con la intención de favorecer a terceros o a sí mismos, beneficio que cuando se concreta genera resultados negativos a la economía de una entidad pública, del Estado y de la colectividad, es en este momento en el que adquiere relevancia la aplicación del principio de resultados.

Las acciones u omisiones que generan resultados negativos, en particular, a la economía del Estado, que emergen de la determinación inadecuada de algún precio referencial, constituyen la causa para responsabilizar a quienes incurrieron en las mismas, como consecuencia de su conducta, los procedimientos que se siguen para establecer tal responsabilidad son el medio para aplicar el principio de responsabilidad; en nuestro Estado en concreto se aplica el régimen de Responsabilidad por la Función Pública.

Hasta esta parte se han desarrollado las características de la Administración Pública así como los principios que deben orientar las actividades de la administración pública, los que deben ser tomados en cuenta en particular por los servidores públicos que participan de procesos de contratación.

A continuación, se ingresará en la descripción de los sistemas de administración que rigen en la administración pública y que se deben implementar en todas las entidades del sector público descritas en la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales.

## 2.2 SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN

Como se describió previamente la administración pública comprende *elementos de carácter técnico (sistemas, procedimientos), político (políticas gubernamentales) y jurídico (normas jurídicas)*; más adelante, se desarrollarán dichos elementos técnicos, es decir los sistemas que rigen en la administración pública de Bolivia.

De inicio corresponde referir que sistema procede del latín sistema, identificado en español como *“unión de cosas de manera organizada”*. Un sistema es un **conjunto de elementos relacionados entre sí** que funciona como un todo. Los elementos que componen un sistema pueden ser variados, como una serie de principios o reglas estructuradas sobre una materia o teoría. (...) <sup>24</sup>.

Desde un punto de vista general sistema es un conjunto de objetos unidos por alguna forma de interacción e interdependencia constantes. Los sistemas pueden variar desde enormes conjuntos de componentes materiales como las redes de comunicaciones de un país, a ejemplos abstractos más pequeños, digamos el sistema de alguien para procesar documentos en una oficina. Independientemente de la precisión del término, a menudo los modelos se construyen para representar un sistema o una parte de éste. Estos modelos que ponen de manifiesto relaciones funcionales, se utilizan para facilitar la comunicación entre personas que comparten un interés común dentro de un sistema dado. El concepto de sistemas, aplicado a las organizaciones, nos puede ayudar a entender mejor las operaciones.

Un modelo sistémico de la organización en si identifica a los subsistemas o subcomponentes que constituyen a la empresa. (...) una empresa determinada puede tener funciones de finanzas, mercadotecnia, contabilidad, personal, ingeniería, compras y distribución física, además de la de producción/operaciones

---

<sup>24</sup> Colaboradores de Significados. Sistema, Significados 2013-2019 [fecha de consulta:29 de septiembre de 2019] Disponible en: <https://www.significados.com/sistema/>

y sus principales interacciones con finanzas y mercadotecnia, así como su interacción menor con otras áreas funcionales(...)<sup>25</sup>.

Otra explicación sobre sistema, en el ámbito de la administración pública refiere: *“(...) se entiende como sistema de administración financiera integrado el conjunto de leyes, normas y procedimientos destinados a la obtención, asignación, uso, registro y evaluación de los recursos financieros del Estado, que tiene como propósito la eficiencia de la gestión de los mismos para satisfacer necesidades colectivas. (...) Un sistema de administración financiera está integrado cuando las unidades organizativas y entes que lo conforman actúan en forma absolutamente interrelacionada, bajo la dirección de un único órgano coordinador que debe tener la suficiente competencia para reglamentar el funcionamiento de ésta, y cuando el conjunto de principios, normas y procedimientos que están vigentes en el sistema, son coherentes entre sí y permiten interrelacionar automáticamente sus actividades”<sup>26</sup>.*

En el contexto nacional, la Ley N° 1178, que rige en nuestro país desde el año 1990, introduce un enfoque sistémico, regulando que el manejo de las entidades públicas se dé por medio de la implementación de sistemas para programar, ejecutar y controlar actividades. Antes de avanzar en el desarrollo de los sistemas de administración de manera específica, debe comprenderse que cuando hablamos de enfoque sistémico nos referimos a una forma de pensar que nos permite abordar, analizar, estudiar o aplicar un sistema a partir de sus partes, componentes o subsistemas, interrelacionados entre sí.

---

<sup>25</sup> **ADAM Everett E, Ebert Ronald**, *Administración de la producción y las operaciones*. Cuarta Edición, Missouri: University of Missouri-Columbia [Fecha de consulta 29 de septiembre de 2019]. Disponible en <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=F11wYyoz8-oC&oi=fnd&pg=PR13&dq=concepto+sistema+de+administraci%C3%B3n+empresa&ots=FSGwfjBKc&sig=Rywf7-LkBvEO9E5wLMUOqWk2Bes#v=onepage&q=concepto%20sistema%20de%20administraci%C3%B3n%20em-presa&f=false>

<sup>26</sup> De la administración financiera en el Sector Público Comunal. *Revista Espacios Publicitarios*. 2013 vol. 16, núm. 38, 2013, pp. 103-118 [Fecha de Consulta: 29 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67629717007.pdf>.

Ahora bien, dentro de los sistemas de administración que regula la Ley N° 1178, se encuentran los sistemas para programar que son los de Programación de Operaciones, de Presupuesto y de Organización Administrativa; los sistemas para ejecutar que son los de Administración de Personal, Contabilidad Integrada, de Administración de Bienes y Servicios, de Tesorería y de Crédito Público, cada uno de tales sistemas con subsistemas o componentes que forman parte de los mismos. Adicionalmente la Ley N° 1178 establece que los indicados sistemas para programar y ejecutar, además del sistema para controlar, sobre el que se profundizará más adelante, deben ser compatibles con los sistemas Nacionales de Planificación, actualmente Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y de Inversión Pública de acuerdo a la Ley N° 777 de 21 de enero de 2016.

En relación a los mencionados sistemas de administración concretamente se puede señalar lo siguiente:

**2.2.1 Sistema de Programación de Operaciones.-** Su propósito es que las entidades públicas elaboren sus Programas Operativos Anuales (POA). La esencia del sistema de programación de operaciones es el POA<sup>27</sup>.

El artículo 6 de la Ley N° 1178, modificado por la Ley N° 777 de 25 de enero de 2016, del Sistema de Planificación Integral del Estado establece: *“El Sistema de Programación de Operaciones, traducirá los planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes generados por el Sistema de Planificación Integral del Estado, en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recurso 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 inversión.”*

---

<sup>27</sup> Ibidem

**2.2.2 Sistema de Presupuesto.-** En esencia lo que genera este sistema en producto es el detalle de los requerimientos y asignaciones monetarias que responda a la programación de operaciones y a la planificación estratégica.

El Artículo 8 de la Ley N° 1178 establece: *“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 (...)”*.

**2.2.3 Sistema de Organización Administrativa.-** Lo que genera en producto es el diseño o rediseño de una estructura organizacional que responda a la programación de operaciones que responda a la planificación estratégica.

La disposición contenida en el artículo 7 de la Ley N° 1178 establece: *“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 (...)”*.

**2.2.4 Sistema de Administración de Personal.-** Su producto principal es la administración de personal en función de los requerimientos del POA

El artículo 9 de la Ley N° 1178 dispone: *“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”*.

**2.2.5 Sistema de Tesorería y Crédito Público.-** Lo que busca es administrar las disponibilidades en la institución en funciones y obligaciones asumidas en la institución y así de esta manera responder a los requerimientos programados.

En relación a este sistema, el artículo 11 de la Ley N° 1178 prevé: *“El Sistema de Tesorería y Crédito Público manejará los ingresos, el financiamiento o crédito público y programará los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos”.*

**2.2.6 Sistema de Contabilidad Integrada.-** Lo que se busca en este sistema es registrar todas las actividades previstas y traducirlas en estados financieros y proporcionarnos información por lo que el sistema de contabilidad en esencia genera estados financieros (...).

Respecto a este sistema el artículo 12 de la Ley N°1178 dispone: *“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 (...).*

### **2.2.7 Sistema de Administración de Bienes y Servicios**

Se ha dejado para el final del desarrollo del Sistema de Administración de Bienes y Servicios por tener íntima relación con el tema objeto de la investigación, también por ello su desarrollo será más extenso. Debiendo precisarse que las normas de este sistema son las que más cambio y ajustes tuvieron por las complicaciones en la ejecución de las contrataciones.



En relación a este Sistema la Ley N° 1178 dispone: *“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.*
- (...)

Por su parte el artículo 1 del Decreto Supremo N° 181 de 28 de junio de 2009, que aprueba las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios establece que el Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el *“Conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas, en forma interrelacionada con los sistemas establecidos en la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales”* y está compuesto por los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema de Contratación de bienes y Servicios, que comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos administrativos para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y servicios de consultoría;
- b) Subsistema de manejo de bienes, que comprende las funciones actividades y procedimientos relativos al manejo de bienes.
- c) Subsistema de Disposición de Bienes, que comprende el conjunto de funciones, actividades y procedimientos relativos a la toma de decisiones sobre el destino de los bienes de uso, de propiedad de la entidad, cuando estos no son ni serán utilizados por la entidad pública.

En resumen el Sistema de Administración de Bienes y Servicios está conformado por un conjunto de normas y procedimientos, cuya aplicación es necesaria para el funcionamiento de la administración pública; este sistema tiene como componentes o subsistemas a: 1. La Contratación de Bienes y Servicios; 2. El Manejo de bienes; y 3. La Disposición de Bienes.

En virtud a lo señalado y desde el punto de vista del enfoque sistémico, el Sistema de Administración de Bienes y Servicios está compuesto por los subsistemas de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios se encuentran interrelacionado con los otros sistemas de administración establecidos por la Ley N° 1178, para el uso eficaz y eficiente de los recursos de las entidades públicas.

El tema central de análisis en la presente investigación, gira en torno a uno de los Subsistemas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, el de Contrataciones, en específico la determinación del precio referencia y su incorporación en el Documento Base de Contrataciones para su aprobación y los controles implementados en la correcta determinación del precio referencial que permita a la entidad utilizar sus recursos de manera razonable sin generar daño económico al Estado.

#### **2.2.7.1 Actores de los procesos de contratación**

A continuación, corresponde puntualizar algunas de las principales funciones de determinados actores en los procesos de contratación cuyo estudio tiene mayor relación con la presente investigación, en base las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

ARTÍCULO 32.- (MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA). La MAE de cada entidad pública es responsable de todos los procesos de contratación desde su inicio hasta su conclusión, y sus principales funciones son:

a) Disponer que los procesos de contratación de bienes y servicios, se enmarquen en los principios y disposiciones establecidas en las presentes NB-SABS (...).

ARTÍCULO 33.- (RESPONSABLE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE LICITACIÓN PÚBLICA). I. El Responsable del Proceso de Contratación de Licitación Pública – RPC, es el servidor público designado por Resolución expresa de la MAE, como Responsable del Proceso de Contratación en la modalidad de Licitación Pública, y sus principales funciones son:

a) (...)

b) Autorizar el inicio del proceso de contratación y aprobar el DBC para su publicación;

ARTÍCULO 34.- (RESPONSABLE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO). I. El Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo – RPA, es el servidor público designado con Resolución expresa por la MAE, como Responsable del Proceso de Contratación en la modalidad ANPE, y sus principales funciones son:

a) (...)

b) Aprobar el DBC y autorizar el inicio del proceso de contratación;

ARTÍCULO 35.- (UNIDAD SOLICITANTE). La Unidad Solicitante en cada proceso de contratación, tiene como principales funciones:

a) Elaborar las especificaciones técnicas y definir el Método de Selección y Adjudicación a ser utilizado, para la contratación de bienes, obras y servicios generales, velando por la eficacia de la contratación;

b) Elaborar los términos de referencia y definir el Método de Selección y Adjudicación a ser utilizado para la contratación de servicios de consultoría, velando por la eficacia de la contratación;

c) Solicitar el asesoramiento de otras unidades o la contratación de especialistas cuando la unidad solicitante no cuente con personal técnico calificado para la elaboración de las especificaciones técnicas o términos de referencia;

d) Estimar el Precio Referencial de cada contratación. La estimación del Precio Referencial de forma errónea conllevará responsabilidades;

### **2.2.7.2 Precio Referencial.-**

Otro aspecto que se regula en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y que tiene relación con el tema objeto de investigación es el

relativo al Precio Referencial el cual de acuerdo al artículo 5 inc. ee) de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios es el “*precio estimado por la entidad contratante para un proceso de contratación*”, *este precio constituye la base y el límite del valor que la entidad pagará por determinado bien*”.

Adicionalmente las indicadas normas establecen:

**ARTÍCULO 16.- (PRECIO REFERENCIAL).**

- I. La Unidad Solicitante calculará el Precio Referencial incluyendo todos los tributos, transporte, costos de instalación, inspecciones y cualquier otro concepto que incida en el costo total de los bienes y servicios. Este Precio Referencial deberá contar con la información respaldatoria correspondiente.
- II. Para todas las modalidades de contratación, el Precio Referencial tendrá carácter público, debiendo estar señalado en el DBC.
- III. En servicios discontinuos, el Precio Referencial será el precio unitario del servicio determinado por la entidad.
- IV. Para convocar un proceso de contratación de obras, el Precio Referencial no deberá tener una antigüedad mayor a cuatro (4) meses.

Según Diaz Colamchi (2016), el presupuesto referencial es el monto del objeto de contratación determinado por la Entidad Contratante al inicio de un proceso precontractual; por otro lado, (...) por presupuesto referencial del contrato se entenderá como aquel que haya determinado la institución, dependencia entidad u organismo interesado a la fecha de inicio del proceso (...). Estas definiciones nos permiten puntualizar que presupuesto referencial es: el valor previo a cualquier contratación, que fija la institución adquirente como base para obtener bienes obras o servicios incluidos los de consultoría<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> DIAZ COLMACHI, Juan Francisco. “El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas”. *Revista de Derecho UASB – Ecuador. Quito*. 2016, N° 25, P91.

De acuerdo a Zambrana Olivera, el Valor referencial es el monto de la contraprestación por la adquisición de un bien, la contratación de un servicio o la ejecución de una obra por parte de una Entidad Pública. Dicho monto es determinado sobre un estudio de las posibilidades de los precios y condiciones que ofrece el mercado y es establecido por el Organo Encargado de las Contrataciones (OEC) de cada entidad que es comúnmente denominado como Logística o Abastecimiento<sup>29</sup>.

En síntesis, se puede señalar que el Precio Referencial, denominado en otros países como presupuesto referencial o valor referencial, constituye el valor establecido por la entidad pública para la adquisición de un bien o provisión de un servicio, valor que debe contemplar todos los costos accesorios que implique la entrega de un producto o servicio final.

Ahora bien, una inadecuada determinación del precio referencial puede dar lugar a sobreprecio entendido como un plus o valor adicional que se fija sobre el precio normal y conocido, para adquirir ciertos productos, De acuerdo a Guillermo Cabanellas Torrez, sobreprecio se define como el recargo sobre el precio ordinario, Cantidad que se abona por encima de la oferta de un posible comprador, para tener preferencia adquisitiva<sup>30</sup>.

**2.3 Sistema de Control Gubernamental.-** Luego de haber abordado aspectos relativos a la administración pública y los sistemas de administración que en esta se implementan, en específico el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, corresponde ingresar en el estudio del Sistema de Control Gubernamental.

---

<sup>29</sup> **ZAMBRANA OLIVERA, Elisa.** "Algunos apuntes sobre la Fase de Actos Preparatorios en las Contrataciones del Estado". Revista de Derecho Administrativo. 2016. N°. 7, P159.

<sup>30</sup> **CABANELLAS DE TORRES, Guillermo.** "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo VII " Ed. Heliasta 30ª Edición. P517

De manera inicial se debe señalar que la función de control implica, medir y corregir el desempeño personal y organizacional para asegurar que los acontecimientos se adecuen a los planes. En otras palabras, se mide lo realizado a través de alguna actividad de control y se corrige la desviación, si la hay, por medio de una acción correctiva. (...) El control permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las actividades proyectadas a través de la medición de lo que se ha hecho, comparación de los resultados con la norma, criterio o estándar; identificación de la diferencia, si la hay, y corrección de la desviación desfavorable aplicando una acción correctiva. La función de control está inmersa en la planificación, organización y ejecución<sup>31</sup>.

### **2.3.1 Evolución del Control Gubernamental <sup>32</sup>**

A continuación se muestra una descripción cronológica de la evolución del Control Fiscal – Gubernamental en Bolivia a partir de 1883.

- **Tribunal Nacional de Cuentas**

El 28 de noviembre de 1883 se sancionó la Ley de Organización del Tribunal Nacional de Cuentas que tenía el rango de Tribunal Supremo para el feneamiento de las cuentas correspondientes a todos los ramos de la administración departamental y municipal. El citado tribunal era independiente en la esfera de sus atribuciones y su finalidad principal era la de controlar los fondos públicos.

- **Sistema de Control Fiscal**

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

---

<sup>31</sup> “Texto Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y Aspectos Conceptuales de Control Interno”, Segunda Edición, La Paz. Centro de Capacitación CENCAP Contraloría General del Estado. (2015).

<sup>32</sup> Ibidem

“Kemmerer”, esa misión era un reflejo del entonces nuevo Sistema de Control Fiscal. Bajo el influjo de este proceso mediante Ley de 5 de mayo de 1928 se creó la Oficina de Contabilidad, Estadística y Contralor Fiscales bajo la denominación de Contraloría General como organismo independiente de las demás oficinas del Estado pero sujeta al Presidente de la República. Este Sistema de Control Fiscal ejercía el control a través de un “*Interventor*” que supervigilaba “*el examen y glosa de todas las cuentas*”.

El 9 de abril de 1968 a través del D.S. N° 8321 se identificó a la Contraloría General de la República como un organismo técnico-administrativo de control fiscal, auditoría continua, post - auditoría y revisión administrativa, independiente de los Ministerios y otros Organismos del Gobierno pero responsable ante el Presidente de la República y entre sus atribuciones reconocía la “Intervención”, como una función de la Contraloría mediante interventores asignados en órganos e instituciones gubernamentales con objeto de realizar revisiones de transacciones antes de su ejecución para propósitos correctos y legales. El 21 de octubre de 1974 se aprobó el D.L. N° 11902 “*Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y La Ley General del Sistema de Control Fiscal*”; por medio de la primera se estableció que el Control Fiscal era preventivo respecto de los documentos y requisitos contables y legales correspondientes a las operaciones administrativas y financieras de todas las entidades.

El 9 de julio de 1976 con el D.S. N° 13737 las funciones de Control Previo fueron transferidas al Ministerio de Finanzas, es decir “*Control Previo en la ejecución de gasto del Presupuesto Nacional en todo el Sector Público*”. Quedó la Post – Auditoría bajo responsabilidad única de la CGR. El 29 de septiembre de 1977 mediante D.S. N° 14933 se aprobó la Ley Orgánica de la CGR y Ley del Sistema de Control Fiscal, según esta disposición la CGR era el “*Organismo Técnico Administrativo Superior de Control Fiscal*” que en

relación a los poderes del Estado y en el ejercicio de sus funciones tenía completa autonomía.

El 29 de diciembre de 1979 mediante Ley N° 493, las funciones de Contabilidad Fiscal del Estado y Control Previo fueron restituidas a la CGR. Las funciones de Control Previo en todo lo administrativo pasaron a depender de la CGR a partir del 1° de enero de 1980.

El 19 de mayo de 1982 con D.L. N° 18953 las funciones de Control Previo fueron transferidas al Ministerio de Finanzas y se mantuvo para la CGR la Post Auditoría o Control Externo Posterior.

El 29 de diciembre de 1988 según D.S. N° 22106, se dispuso nuevamente lo siguiente: *“La CGR ejercerá sobre la Administración Financiera del Estado el Control Externo Posterior, sin desarrollar acciones que impliquen coadministración”*. Por tanto, correspondía al Sistema de Control Interno de cada entidad realizar el Control Previo y concurrente.

- **Sistema de Control Gubernamental**

El 20 de julio de 1990 se consolida el Sistema de Control Gubernamental con la promulgación de la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales como un conjunto de principios, políticas y normas, procesos y procedimientos que tiene el objetivo de mejorar:

- La eficacia y eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado.
- La confiabilidad de la información generada sobre el uso los recursos públicos.
- Los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión.



- La capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

La aplicación del Sistema de Control Gubernamental equivale a establecer procedimientos y controles adecuados para asegurar la protección del patrimonio público, (incluye la información) evitando la comisión de irregularidades en la administración de los recursos públicos, así también evaluar el resultado de la gestión tomando en cuenta, entre otros criterios, las políticas gubernamentales definidas por los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

En relación a la presente investigación, el análisis del Sistema de Control Gubernamental cobra relevancia a momento de identificar los mecanismos de control idóneos en la determinación y aprobación del precio referencial en los procesos de contratación, que eviten imprecisiones o arbitrariedades que posibiliten la adquisición de bienes con precios inadecuados (sobrepuestos) y por consiguiente daño económico al Estado.

### **2.3.2 Componentes del Sistema de Control Gubernamental** <sup>33</sup>

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

Un concepto tradicional conocido desde 1949 señala que: *“El Control Interno comprende el plan de organización, todos los métodos coordinados y las medidas adoptadas en el negocio, para proteger sus activos, verificar la exactitud y*

---

33 Idibem

*confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia en las operaciones y estimular la adhesión a las prácticas ordenadas por la gerencia”<sup>34</sup>.*

El informe COSO establece con precisión que el Control Interno es parte de los procesos básicos de planificación, ejecución y supervisión y está integrado en ellos, permitiendo su funcionamiento adecuado, supervisando y aplicación en cada momento. El Control Interno así concebido constituye una herramienta útil para la gestión, pero no un sustituto de ésta y su trascendencia está ligada a la incidencia que el mismo tiene sobre los resultados de la gestión.

La Guía para la Aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental aprobado por Resolución N° CGR-1/173/2002 DE 31 DE OCTUBRE DE 2002 establece: *“El Control Interno es un proceso compuesto por una cadena de acciones extendidas a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas a los procesos básicos de la misma incorporadas a la infraestructura de la organización, bajo la responsabilidad de su consejo de administración y su máximo ejecutivo, llevado a cabo por estos y por todo el personal de las mismas, diseñado con el objeto de limitar los riesgos internos y externos que afectan las actividades de la organización, proporcionando un grado de seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, de confiabilidad de la información financiera y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas, así como las iniciativas de calidad establecidas”<sup>35</sup>.*

El artículo 10 del D.S. N° 23215, Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República menciona: **“El Sistema de Control Gubernamental Interno está dado por el plan de organización de cada entidad y las técnicas de autorización, procesamiento, clasificación, registro,**

---

<sup>34</sup> “Texto Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y Aspectos Conceptuales de Control Interno”, Segunda Edición, La Paz. Centro de Capacitación CENCAP Contraloría General del Estado. (2015).

<sup>35</sup> Guía para la Aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobada por Resolución N° CGR-1/173/2002, de 31 de octubre de 2002.

**verificación, evaluación, seguridad y protección física, incorporadas en los procedimientos administrativos y operativos para alcanzar los objetivos generales del sistema. (...).**

Las conceptualizaciones del Control Interno apuntan a que los controles internos deben ser incorporados a los sistemas administrativos y operativos de una entidad, de manera que no deben entorpecer, sino favorecer la consecución de los objetivos de la entidad. Al ser incorporados y no añadidos, permitirán identificar desviaciones en las actividades operativas básicas y, además, agilizar tiempo de respuesta para solucionarlas.

Los propósitos del Control Interno son: Lograr el cumplimiento de planes, programas y presupuestos institucionales, con eficacia, eficiencia y economía en el marco de las disposiciones legales y en consecuencia con los objetivos, políticas y metas propuestas; asegurar la rendición de cuenta oportuna y transparente de los servidores públicos por los objetivos, forma y resultados del uso de los recursos; proteger de irregularidades el patrimonio y la información de la entidad. - Entre estos propósitos de manera innegable se encuentra el desarrollo eficiente y económico de los procesos de contratación, minimizando cualquier irregularidad que incida en el patrimonio de la entidad y por ende del Estado.

**a) Componentes de Control Interno.-** En el informe COSO<sup>36</sup> se definen cinco componentes que integran el Control Interno que son: Ambiente de control, Evaluación de riesgos, Actividades de control, información y comunicación y Supervisión, para explicar cada uno de ellos se recurrirá a la Guía para la Aplicación

---

<sup>36</sup> El COSO, por sus iniciales en Inglés (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway) es una Comisión voluntaria constituida por representantes de cinco organizaciones del sector privado en EEUU, para proporcionar liderazgo intelectual frente a tres temas interrelacionados: la gestión del riesgo empresarial (ERM), el control interno, y la disuasión del fraude; sus principios de administración son aplicados también en la administración de gobierno; el de 1992 fue modificado en 2013 invirtiendo el orden de los componentes del control interno sin presentar grandes variaciones en el fondo.

de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental la que señala:

1) **Ambiente de Control** que da el tono de una organización, influenciando la conciencia de control, es decir, el autocontrol de sus funcionarios. Es el fundamento de todos los demás componentes del control interno, proporcionándole disciplina y estructura. El corazón de cualquier organización es su gente (sus atributos individuales, integridad, valores éticos y competencia) y el ambiente en el cual trabajan. Son el motor que conduce la entidad y el cimiento sobre el cual descansa el resto de la estructura administrativa, operativa y de control.

2) La **evaluación de riesgos** implica la identificación de los riesgos actuales y potenciales que puedan ocasionar impedimentos en la consecución de los objetivos. Para lo anterior, es indispensable primeramente el establecimiento de objetivos globales de la Organización y específicos relacionados con las actividades más relevantes, obteniendo con ello una base sobre la cual sean identificados y analizados los factores de riesgo que amenazan el logro de tales objetivos. Dicha evaluación se complementa con la administración o gestión de riesgos cuyo seguimiento está a cargo de las actividades de control. La evaluación, debe ser una responsabilidad ineludible para todos los niveles que están involucrados en el logro de objetivos.

3) Las **actividades de control** surgen por la necesidad de minimizar los riesgos y están bajo la responsabilidad de todos los integrantes de la organización de acuerdo con su participación administrativa u operativa. Toda actividad u operación significativa o crítica para un objetivo institucional debe estar bajo control, es decir, que se deben realizar las actividades identificadas por la gerencia para reducir los riesgos que afectan el logro de los objetivos. Estas actividades de control deben estar formalmente establecidas y se agrupan en dos grandes categorías: Controles Generales y Controles Directos (Independientes, Gerenciales y de Procesamiento).

4) La **información y comunicación** es el componente que permite a las personas conocer sus funciones, asumir la responsabilidad por la ejecución de sus actos, y dirigir, ejecutar y controlar las operaciones desarrolladas en cumplimiento de dichas funciones. La información debe reunir las características de integridad, oportunidad, certeza y claridad. Asimismo, de nada sirve información adecuada sin canales de comunicación que la transmitan a las personas correspondientes y permitan la retroalimentación necesaria para conocer si se ha generado el comportamiento deseado.

5) El **monitoreo o seguimiento** (Supervisión de acuerdo al COSO) es el componente que permite conocer el nivel de funcionamiento del control interno y hacer las modificaciones que resulten necesarias. Este monitoreo reafirma la dinámica del proceso de control interno debido a que los demás componentes deberán reaccionar o cambiar oportunamente para acondicionarse a las nuevas situaciones. El proceso de control puede estar diseñado apropiadamente y estar funcionando en tal sentido pero, sin el monitoreo o seguimiento, no es posible conocer el grado de efectividad; tampoco se podrá determinar si se necesita realizar algún ajuste en los demás componentes previamente comentados. Este monitoreo tiene diversos ejecutores tanto internos como externos aunque las responsabilidades por el control interno sólo recaen en los funcionarios de la entidad.

## **b) Principios de Control Interno**

La Contraloría General, en los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, aprobados por Resolución N° CGR-1-070/2000 de 21 de septiembre de 2000 define los siguientes principios de Control Interno:

- 1) Naturaleza del Control Interno.-** El Control Interno Gubernamental constituye un proceso integrado a todos los procesos técnicos y administrativos, que conforman el accionar de las organizaciones públicas

hacia el logro de sus objetivos específicos en concordancia con los planes generales de gobierno”

En consecuencia, el Control Interno está implícito en los procesos diseñados e implantados en la organización con el fin de minimizar los riesgos que afecten el cumplimiento de los objetivos institucionales y su ejecución está a cargo de todos los integrantes de la organización, bajo la responsabilidad indelegable de la máxima autoridad ejecutiva.

**2) Calidad del Control Interno.-** Los procesos de diseño, implantación, funcionamiento y seguimiento del Control Interno de los entes públicos deben orientarse y ajustarse al concepto de calidad.

La calidad es el conjunto de características que posibilitan la satisfacción de las necesidades establecidas, que son aquellas que coadyuvan al logro de los objetivos institucionales, a través de la minimización de los riesgos inherentes.

**3) Responsabilidad.-** Es la obligación y la actitud de todo servidor público, con independencia de su jerarquía, dentro de una organización, de rendir cuentas por el destino de los recursos públicos que le fueron confiados, del rendimiento de su gestión y de los resultados logrados, no sólo por una responsabilidad conferida, resultante del cargo ocupado sino por la responsabilidad social asumida y convenida al aceptar un cargo público, lo cual implica ineludiblemente, brindar una total transparencia a los actos públicos y sus efectos.

Cada servidor público debe rendir cuenta en todo momento en forma responsable por las funciones que le fueron encomendadas, es decir por la responsabilidad asumida para el ejercicio del cargo, y por la responsabilidad social que implícitamente asume desde el momento en que acepta

desempeñar un cargo público. En consecuencia, la responsabilidad asumida se manifiesta en la generación y disponibilidad de información transparente, útil, confiable y oportuna, que permita la mejora continua de la gestión pública para responder a las necesidades de la sociedad.

- 4) Jerarquía de los controles.-** El Control Interno, por ser un proceso se conforma por un encadenamiento de acciones particulares de los recursos humanos en todos los niveles de las organizaciones públicas que además de sus interrelaciones funcionales, se articulan en una relación de jerarquía en concordancia con dichos niveles.

Considerando un orden jerárquico los controles se agrupan en las siguientes categorías:

Controles directos, integrados por: Controles gerenciales: ejercidos por la máxima autoridad ejecutiva, que le permite evaluar la gestión. No están relacionadas con el procesamiento directo de las operaciones. Tenemos los siguientes ejemplos: Controles sobre Informes presupuestarios, controles sobre informes del cumplimiento de metas y objetivos.

Controles independientes: ejercidos por integrantes de la organización o independientes que no participan directamente del procesamiento de las operaciones, cuya información es útil para la dirección superior. Tenemos los siguientes ejemplos: Conciliaciones bancarias, conciliaciones entre registros contables generales e individuales, recuentos físicos.

Controles de procesamiento: ejercidos por los ejecutores de las operaciones o actividades de la organización con el fin de garantizar la calidad de los servicios prestados y bienes producidos. Tenemos los siguientes ejemplos:

Depósito diario, íntegro de las recaudaciones, informes de recepción de mercadería.

Controles generales, involucran a todos los controles inherentes a la estructura organizacional. Pueden estar dados, por una segregación de funciones, por ejemplo, entre las funciones de cobranzas y preparación de depósitos y las de registro de dichos conceptos; la función de almacenes deberá estar segregada de la contabilidad.

Sin embargo, en cada organización, la jerarquía de los controles debe concebirse en función a su tamaño, es decir que en organizaciones pequeñas será necesaria la implantación de controles gerenciales con mayor énfasis.

- 5) Criterio y juicio personal y profesional.-** En toda organización pública la existencia de un marco estratégico sistematizador y normativo de las decisiones y operaciones debe entenderse en un sentido positivo. Estos elementos no deben constituirse en interferencias para la dinámica del rendimiento, razón por la cual la aplicación del criterio con base en el sentido común y el juicio personal y profesional para la revisión permanente de las regulaciones, deben ser reconocidos cuando resulten necesarios para el logro de los objetivos institucionales bajo el concepto de eficiencia.

Lo citado implica que en toda organización es necesario que las actividades se desarrollen en el marco de la normatividad técnica, administrativa y legal vigente; sin embargo, la máxima autoridad ejecutiva debe tener presente que toda normatividad puede quedar desactualizada, resultar muy burocrática o no ajustarse a la realidad de la organización, por lo que es importante generar y mantener un ambiente de confianza, motivación y de respeto por las iniciativas personales de los miembros de la organización, de manera que el criterio y juicio personal y profesional sean considerados como insumos para



mejorar la normatividad vigente en beneficio del logro de los objetivos institucionales y consiguientemente, mejorar el ambiente de control en la entidad.

**c) Objetivos del Control Interno.-**

- 1) Lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos institucionales, con eficiencia y economía, dentro de un marco de cumplimiento de las normas legales y su concordancia con los objetivos, políticas y metas propuestas.
- 2) Asegurar la rendición de cuenta oportuna y transparente de los servidores públicos por los objetivos, forma y resultados del uso de los recursos públicos.
- 3) Proteger el patrimonio de la entidad de irregularidades, fraudes y errores.
- 4) Disponer de información, útil, confiable y oportuna.

**d) Responsables del Control Interno.-** La máxima autoridad ejecutiva de la entidad es la responsable del Control Interno, influyendo de manera directa en el ambiente de control con conceptos de integridad y valores éticos.

Por otra parte, el ejercicio del Control Interno es responsabilidad de todos los miembros de la entidad y, por lo tanto, debe ser considerado explícita o implícitamente en la descripción del puesto de trabajo de cada empleado. La responsabilidad implícita implica que todo servidor público debe poner en conocimiento de los niveles superiores cualquier problema operativo o actuaciones ilegales, en cumplimiento del código de conducta o de las políticas establecidas.

La responsabilidad explícita se encuentra establecida en el manual de organización de funciones<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> <sup>37</sup> Texto Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y Aspectos Conceptuales de Control Interno, (2015) Centro de Capacitación CENCAP Contraloría General del Estado.

Ahora bien, según el inciso a) del Art. 13° de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales el Sistema de Control Interno comprende los siguientes instrumentos: Control Interno Previo y Control Interno Posterior

#### **2.3.2.1.1 Control Interno Previo**

Es un proceso que involucra a todo el personal y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva. Se aplica siempre antes de la ejecución de las operaciones o antes de que sus actos causen efecto. Debe diseñarse con el objeto de proporcionar seguridad razonable del logro de los objetivos institucionales de eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información operativa y financiera, rendición de cuentas, cumplimiento a disposiciones legales y protección del patrimonio.

El artículo 11 del D.S. N° 23215, Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República menciona: *“El Control Interno Previo comprende los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, para ser aplicados en sus unidades por los servidores de la misma, antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o que sus actos causen efecto, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas que las regulan, los hechos que las respaldan y la conveniencia y oportunidad de su ejecución”*.

#### **2.3.2.1.2 Control Interno Posterior**

Es un proceso diseñado con el objeto de proporcionar seguridad razonable del logro de los objetivos institucionales de eficacia y eficiencia, confiabilidad de la información operativa y financiera, rendición de cuentas, cumplimiento a disposiciones legales y protección del patrimonio. Proceso que involucra a los responsables superiores de las operaciones y a la unidad de auditoría interna. Se

lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva y se aplica sobre los resultados de las operaciones ya ejecutadas.

El artículo 12 del D.S. N° 23215 Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República menciona: *“El Control Interno Posterior a cargo de los responsables superiores comprende los procedimientos de control incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, para ser aplicados por los responsables superiores sobre los resultados de las operaciones bajo su directa competencia.”*

**2.3.2.2 El Sistema de Control Externo Posterior.**- Es un proceso retroalimentador (feed back) que se nutre de los resultados obtenidos para compararlos con ciertos parámetros o criterios preestablecidos. Se efectúa con carácter posterior a las operaciones.

El Control Externo Posterior es independiente, competente e imparcial y en cualquier momento puede examinar las operaciones o actividades ya realizadas por las entidades públicas.

El Control Externo Posterior se aplica por medio de la Auditoría Externa de las operaciones ya ejecutadas.

### **2.3.3 Interrelación del Sistema de Control Gubernamental con el Sistema de Administración de Bienes y Servicios**

Los objetivos institucionales se satisfacen con la prestación de servicios y la generación de bienes. Todos los bienes físicos requieren el establecimiento de medidas de protección de diversa naturaleza que deben estar incorporadas en la administración de los mismos. No obstante, las normas relativas a los bienes deben procurar la existencia de controles adecuados para asegurar razonablemente que

se compran, conservan y utilizan de acuerdo con las disposiciones legales en el marco de una sana administración de los recursos públicos. Al mismo tiempo, se deben establecer las características de los controles de procesamiento e independientes para que todas las etapas del proceso de administración de bienes y servicios tengan un seguimiento en tiempo real detectando los desvíos oportunamente<sup>38</sup>.

### **2.3 Responsabilidad por la función pública**

La palabra Responsabilidad proviene del latín “responsum”, que se refiere al deber de una persona para responder de los hechos propios. La Responsabilidad se define como un valor ético - moral que está en la conciencia de la persona, que le permite reflexionar, administrar, orientar y asumir las consecuencias de sus actos<sup>39</sup>.

En consecuencia, la Responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, y en ocasiones especiales por terceros, la pérdida, el mal inferido o el daño causado.

De acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico nacional, existen cuatro tipos de responsabilidad por la función pública, la administrativa, ejecutiva, civil y penal.

El artículo 29 de la Ley N° 1178, establece que la Responsabilidad Administrativa emerge cuando la acción u omisión contraviene el Ordenamiento Jurídico Administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria de las servidoras y servidores públicos.

De acuerdo al artículo 34 del "Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública", la Responsabilidad Ejecutiva emerge de una gestión deficiente o

---

<sup>38</sup> *Ibidem*

<sup>39</sup> *Ibidem*

negligente, así como del incumplimiento de mandatos expresamente señalados en la Ley N° 1178.

El artículo 31 de la Ley N° 1178, establece: *“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 (...)”*.

Conforme señala el artículo 34 de la Ley N° 1178, la responsabilidad penal surge cuando la acción u omisión de la servidora o servidor público o de los particulares se encuentra tipificada como delito en el Código Penal.

De los cuatro tipos de responsabilidad interesa de manera fundamental en el desarrollo del presente trabajo la Responsabilidad Civil ya que esta posibilita, identificar un daño económico al Estado y en consecuencia atribuir indicios de responsabilidad civil a quien o quienes corresponda, de manera particular interesa en la presente investigación la determinación de la responsabilidad civil que pueda establecerse cuando se produzca un detrimento económico en la entidad pública por la inadecuada determinación del precio referencial en un proceso de contratación.

## **2.4 Daño económico**

En el ámbito jurídico, el daño es el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a otro en su patrimonio o en su persona<sup>40</sup>.

Los daños económicos son daños y perjuicios que por lo general implican la pérdida de beneficios, pérdida de salarios y ganancias (pasadas y futuras), pérdida de la capacidad futura de ingresos, daños a propiedad real y personal y la pérdida de

---

<sup>40</sup> Colaboradores de Wikipedia. Daño. Wikipedia. La enciclopedia libre, 2019. [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019]. Disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Da%C3%B1o\\_\(Derecho\\_civil\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Da%C3%B1o_(Derecho_civil))

valor. Cuantificación de daño económico es la medición de estos daños que a menudo resultan de un acto perjudicial. Hay muchos acontecimientos que pueden resultar en daños económicos para una persona o empresa, por ejemplo, los daños causados al medioambiente, catástrofes como el 9/11, fraude, lesiones personales o muerte por negligencia u otros factores económicos<sup>41</sup>.

En relación al Daño Económico el Auto Supremo N° 057/16, de 19 de febrero de 2016 establece:

Debiendo entenderse como daño económico como aquél que afecta al patrimonio del Estado, en términos de daño material, relacionado con la responsabilidad por la función pública; es decir con actos cometidos por funcionarios públicos, que causen menoscabo patrimonial al Estado o por particulares que se beneficien con recursos públicos o fueran causantes del daño patrimonial; siendo de tal forma que bajo el resguardo y facultad que la ley otorga para el inicio de un proceso coactivo fiscal, se infiera dar cumplimiento a su objetivo en sí, que es el de recuperar el daño económico que se generó al Estado y sancionar a todos los responsables.

---

<sup>41</sup> Colaboradores de Contadores Forenses. ¿Qué es cuantificación del daño económico? MDD Contadores Forenses. 2019. [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019]. Disponible en <https://mdd.com/es/que-es-cuantificacion-de-dano-economico/>

### **CAPITULO III**

#### **REGLAMENTOS Y CONTROLES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Luego de efectuar la investigación teórica y análisis normativo en cuanto a administración pública, sistemas de administración, procesos de contratación, precio referencial, y sistema de control gubernamental, se continuo con en análisis y evaluación de las previsiones relativas a la determinación de precios referenciales y las denuncias públicas vinculadas a sobrepuestos en los procesos de contratación estatales con incidencia económica al Estado.

El método de investigación utilizado en la presente investigación es el inductivo que se caracteriza por ir de lo particular a lo general, en base a experiencias y observaciones que tienen relación con el tema objeto de investigación; para identificar la suficiencia de las previsiones y controles establecidos para la determinación de precios referenciales en los procesos de contratación que se desarrollan en las entidades públicas.

El enfoque de la investigación desarrollada es Jurídico Propositivo, que partió del análisis de las falles o defecto en la determinación de precios referenciales en los

procesos de contratación de bienes en las entidades públicas con la finalidad de desarrollar propuestas que puedan dar solución a esas fallas o defectos.

El método de investigación jurídica que se aplicó en el presente trabajo es la Hermeneutica jurídica ya que se aplicó en la interpretación doctrinal y normativa en cuanto a significados vinculados a contratación de bienes, de manera puntual respecto a todo lo relacionado a la determinación de precios referenciales y control, buscando el sentido de las previsiones normativas analizadas.

Lo que se pretende a partir de la aplicación de la hermenéutica jurídica es establecer la forma en la que actualmente se establecen precios referenciales, el respaldo normativo para ello y las probables consecuencias ante la inadecuada determinación del valor de adquisición de un bien o varios bienes.

### **3.1 TIPOS DE INVESTIGACIÓN**

En la presente investigación se aplica la investigación analítica y propositiva conforme se expone a continuación:

**Analíticos** ya que se descompone los elementos relacionados al tema de investigación. Se observa un hecho en particular que es la determinación de precios referenciales en procesos de contratación en las entidades públicas entendiendo su comportamiento actual.

**Propositivo** Porque se propondrá soluciones en concreto a partir de la implementación de controles para evitar o generar la disminución de casos de inadecuada determinación de precios referenciales.

**3.2 SUJETOS VINCULADOS A LA INVESTIGACIÓN.-** Las personas que estarán vinculadas a la presente investigación son los servidores públicos encargados de



llevar a cabo procesos de contratación, principalmente quienes tienen por función la estimación o determinación del precio referencial (quienes conforman las unidades solicitantes); también será sujetos de la investigación los servidores públicos, quienes ejercen como responsables de los procesos de contratación en la modalidad ANPE para analizar cuál es su rol en la verificación de la correcta determinación de los precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas.

También constituirán sujetos de investigación los servidores públicos encargados de efectuar modificaciones en algunas disposiciones normativas, para incorporar controles en la determinación de precios referenciales.

### **3.3 FUENTES Y DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN.**

Las fuentes de investigación a las que se recurrió para la presente investigación fueron principalmente secundarias porque se obtuvo información a partir del análisis bibliográfico, documental y normativo relativo particularmente a administración pública, sistemas de administración, sistema de contratación de bienes, precio referencial y sistema de control gubernamental, sin embargo también se recurrió a fuentes primarias en vista de que se efectuaron entrevista a autoridades que día a día conocen casos de posibles sobrepresos generadas en muchos casos por la inadecuada determinación de precios referenciales.

Entre las técnicas de investigación jurídica que se aplicaron se puede citar al análisis documental, el argumentativo toda vez que a partir del análisis de información documentada de distintas fuentes y disposiciones normativas, se seleccionó todo aquello relevante a la presente investigación para efectuar una relación congruente de conceptos y normativa aplicable en la determinación de precios referenciales para poder establecer la inadecuada o adecuada actual forma de proceder en tal determinación, para poder emitir una solución ante la identificación de una

inadecuada determinación de precios referenciales con consecuencias negativas para la economía del Estado.

La entrevista aplicada, fue diseñada como instrumento de recolección de información para conocer de manera directa de las autoridades que tienen a su cargo el ejercicio del control externo posterior, (Subcontralores de la Contraloría General del Estado) sobre la existencia de casos de inadecuada determinación de precios referenciales y las consecuencias de la misma, para poder generar una propuesta coherente a tales causas y efectos tomando en cuenta las experiencias e incluso sugerencias vertidas.

### **3.4 PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS**

Para el procesamiento y análisis de datos emergentes de la investigación los procedimientos utilizados son cualitativos

### **3.5 TRABAJO DE CAMPO**

#### **3.5.1 DESCRIPCIÓN DE REGLAMENTOS ESPECÍFICOS**

Para ingresar en el análisis de los reglamentos específicos de algunas entidades públicas se debe conocer el marco normativo que rige la obligatoriedad de que todas las entidades públicas cuente con un reglamento específico, además el ente que como órgano rector proporciona los parámetros generales a desarrollarse en los reglamentos específicos para concluir con el análisis de los mismos en particular en lo que se refiere en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) a las condiciones o particularidades para establecer el precio referencial de bienes a ser adquiridos por la entidad, responsables de la determinación del precio referencial y mecanismos de control en su determinación y aprobación:

En ese contexto corresponde señalar que el artículo 27 de la Ley N° 1178 establece: *“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, (...)”*.

El artículo 53 del Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, establece: *“(ATRIBUCIONES DEL VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD FISCAL). Las atribuciones del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado, son las siguientes: a) Ejercer las facultades de Órgano Rector de las Normas de Gestión Pública. (...)”*.

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios que rigen en Bolivia en relación a los Reglamentos Específicos, precio referencial y funciones de algunos participantes de proceso de contratación en las entidades públicas establece:

**Artículo 5 (DEFINICIONES) (...)**

**dd) Órgano Rector:** El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es el Órgano Rector del SABS con las atribuciones que le confiere la Ley N° 1178 y las establecidas en las presentes NB-SABS;

(...)

**z) El Modelo de Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios – RE-SABS:** Documento estándar, elaborado y aprobado por el Órgano Rector, de utilización obligatoria para la elaboración del RE-SABS por las entidades públicas;

**ARTÍCULO 11.- (ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS ESPECÍFICOS).**

- I. Las entidades públicas sometidas al ámbito de aplicación de las presentes NB-SABS conforme al Artículo 27 de la Ley N° 1178, deberán elaborar su RE-SABS tomando como base el modelo elaborado por el Órgano Rector. El RE-SABS deberá ser remitido al Órgano Rector adjuntando el

Organigrama actualizado y aprobado hasta el último nivel de desconcentración para su compatibilización; una vez declarado compatible, será aprobado por la entidad pública mediante Resolución expresa.

II. Las EPNE deberán elaborar su RE-SABS-EPNE tomando como base el contenido mínimo elaborado por el Órgano Rector.

El RE-SABS-EPNE deberá ser remitido al Órgano Rector adjuntando el Organigrama actualizado y aprobado hasta el último nivel de desconcentración para su compatibilización; una vez declarado compatible, será aprobado por el Directorio mediante Resolución expresa.

III. Los RAA de las Asambleas Departamentales y Regionales deberán elaborar su RE-SABS, tomando como base el contenido mínimo elaborado por el Órgano Rector. El RE-SABS deberá ser remitido al Órgano Rector adjuntando el Organigrama actualizado y aprobado; una vez declarado compatible, será aprobado por el RAA mediante Resolución expresa.

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. - El Órgano Rector efectuará la compatibilización de Reglamentos Específicos elaborados únicamente en el marco de las presentes NB-SABS.

En virtud a las previsiones normativas antes descritas, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en su condición de Órgano Rector de los Sistemas de Administración ha emitido el Modelo de Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios RE-SABS<sup>42</sup>, del cual, solo en cuanto a la contratación de bienes en la modalidad ANPE se destacan las siguientes previsiones.

#### **ARTÍCULO 12 RESPONSABLE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO – RPA**

Se designará como RPA a: (Señalar el/los cargo(s) del/los servidor(es) público(s) designado(s) como RPA).

El RPA designado por la MAE, mediante Resolución (Señalar la Resolución expresa de designación), es el responsable de las contrataciones de bienes y servicios, en

---

<sup>42</sup> <https://www.sicoes.gob.bo/portal/normativa/decretos.php> Modelo de RE SABS Fecha de revisión 11 de octubre de 2019

la Modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo – ANPE, sus funciones están establecidas en el Artículo 34.- de las NB- SABS.

**ARTÍCULO 13 PROCESO DE CONTRATACIÓN EN LA MODALIDAD DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO - ANPE**

Se realizará mediante la solicitud de cotizaciones o propuestas, para contrataciones mayores a Bs.50.000 (CINCUENTA MIL 00/100 BOLIVIANOS) hasta Bs1.000.000.- (UN MILLÓN 00/100 BOLIVIANOS). Su proceso será el siguiente: (Desarrollar el proceso de acuerdo con lo establecido en el Artículo 58 de las NB-SABS, debiendo señalar en forma clara los responsables de cada actividad (MAE, RPA, Unidad Solicitante, Unidad Administrativa, Unidad Jurídica, Comisión de Calificación o Responsable de Evaluación y Comisión o Responsable de Recepción) y a continuación la actividad que debe realizar).

**ARTÍCULO 22 UNIDADES SOLICITANTES**

En (Señalar nombre de la entidad) las Unidades Solicitantes, de acuerdo con el Organigrama adjunto al presente RE-SABS son: (Señalar la denominación de las unidades con capacidad de cumplir con las funciones establecidas en el Artículo 35.- de las NB-SABS)

- a).....
- b).....
- c).....
- n).....

Los requerimientos de las unidades dependientes de las Unidades Solicitantes señaladas precedentemente, canalizarán sus requerimientos a través de las mismas. Las Unidades Solicitantes cumplirán estrictamente con las funciones establecidas en el Artículo 35.- de las NB-SABS.

Al existir un modelo de Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, las entidades públicas han adecuado sus reglamentos siguiendo dicho modelo, así se tienen tres ejemplos de algunas entidades públicas de las cuales se analizó solo las previsiones descritas del indicado modelo, como se muestra a continuación.

**3.5.1.1 Banco Central de Bolivia**

## **REGLAMENTO ESPECÍFICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS (RE-SABS) DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA<sup>43</sup>**

### **ARTÍCULO 13. (RESPONSABLES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO – RPA)**

Se designará como Responsables de los Procesos de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (RPA) al Subgerente de Servicios Generales en las contrataciones de Bs20.001,00 hasta Bs200.000,00 y al Gerente de Administración en las contrataciones de Bs200.001,00 a Bs1.000.000,00.

Los RPA serán designados por la MAE, mediante resolución expresa y serán responsables de las contrataciones de bienes y servicios, en la modalidad ANPE, sus funciones están establecidas en el Artículo 34.- de las NB - SABS.

### **ARTÍCULO 16. (PROCESO DE CONTRATACIÓN POR SOLICITUD DE PROPUESTAS)**

El procedimiento para las Contrataciones por Solicitud de Propuestas se sujetará a lo siguiente:

a) Actividades previas: El Área Solicitante, debe realizar las siguientes actividades previas:

- Elaborar las Especificaciones Técnicas o Términos de Referencia (de acuerdo a formato elaborado por la GADM).
- Determinar el precio referencial respaldado con una Cotización, pro-forma u otro documento.
- Verificar la disponibilidad presupuestaria y emitir el Formulario de Requerimiento de Bienes y/o Servicios (preventivo), en caso de requerimiento de bienes, el mismo debe llevar sello de “Sin Existencia” de Activos Fijos o el sello de “Stock en límite de reposición” o “Sin Existencia” de Almacenes.

---

<sup>43</sup> <http://djdivisas.bcb.gob.bo/MesaDePartes/RE-SABS-BCB.pdf> Fecha de revisión 11 de octubre de 2019

- Solicitar a la GAL la elaboración del modelo de contrato, adjuntando las especificaciones técnicas o términos de referencia y el preventivo.

Posteriormente requiere al RPA la autorización de inicio del proceso de contratación, mediante el Formulario de Solicitud de Inicio del Proceso, debidamente llenado y firmado, adjuntando la siguiente documentación:

- Preventivo.
- Especificaciones Técnicas o Términos de Referencia, debidamente firmados.
- Cotización, pro-forma u otro documento que respalde el precio referencial.
- Modelo de Contrato elaborado por la GAL.

En los casos que de forma excepcional exista la necesidad de realizar modificaciones al Modelo de DBC, en aspectos que no sean de carácter referencial, para incorporar características particulares de la contratación, previa a la publicación de la convocatoria, se deberá requerir la aprobación expresa del Órgano Rector, para lo cual se deberá contar con los informes técnico y legal.

b) Autorización: El RPA autoriza el inicio del proceso de contratación a través de la firma del Formulario de Solicitud de Inicio del Proceso.

c) Elaboración y aprobación del DBC: Una vez recibida la autorización de inicio, el DCC

elabora el DBC y lo remite al RPA para su aprobación.

(...)

### **3.5.1.2 Caja Petrolera de Salud**

#### **REGLAMENTO ESPECÍFICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS RE-SABS DE LA CAJA PETROLERA DE SALUD<sup>44</sup>**

#### **ARTICULO 12. RESPONSABLE DEL PROCESO DE CONTRATACION DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO**

---

<sup>44</sup>

<https://www.cps.org.bo/sites/default/files/Reglamento%20Espec%C3%ADfico%20del%20Sistema%20de%20Administraci%C3%B3n%20de%20Bienes%20y%20Servicios.pdf> Fecha de búsqueda 11 de octubre de 2019

Se designará como RPA a:

(...)

El RPA designado por la MAE, mediante Resolución Administrativa; es el responsable de las contrataciones de bienes y servicios, en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo – ANPE, cuyas funciones se encuentran determinadas en el Art. 34 de las NB-SABS.

### **Artículo 13. PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN LA MODALIDAD DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO – ANPE**

Se realizará mediante la solicitud de cotizaciones o propuestas, para contrataciones mayores a Bs50.000 (CINCUENTA MIL 00/100 BOLIVIANOS) hasta Bs1.000.000.- (UN MILLON 00/100 BOLIVIANOS) de acuerdo al siguiente procedimiento.

<b>PASO</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>DESCRIPCION</b>
1	Unidad Solicitante	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elabora la solicitud de requerimiento de acuerdo al tipo de bien, o servicio a ser contratado, debidamente justificado</li> <li>2. Elabora el Formulario debidamente firmado por las autoridades superiores, DAF Oficina Nacional, Jefe y Responsable Administrativo Financiero del nivel desconcentrado y visado por las áreas de Almacenes, Activos Fijos y/o farmacia para el caso de medicamentos con sello de (SIN EXISTENCIA).</li> <li>3. Requerirá ante la Unidad Administrativa la Certificación Presupuestaria, Certificación POA e inscripción en el PAC.</li> </ol>



		<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Adjunta Especificaciones Técnicas y/o términos de referencia, debidamente detallado.</li> <li>5. Estima el precio referencial del bien o servicio respectivo, debidamente respaldado.</li> <li>6. Define el método de selección y adjudicación en el DBC, según la naturaleza del bien o servicio a contratar.</li> <li>7. Mediante nota solicita la autorización ante el Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo “RPA” el inicio de contratación, para este efecto adjunta la documentación respaldatoria.</li> </ol>
2	Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo – RPA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recibe y verifica que el proceso esté inscrito en el POA, PAC y cuente con certificación presupuestaria correspondiente.</li> <li>2. Autoriza el inicio del proceso de contratación mediante nota o proveído.</li> <li>3. Instruye la elaboración del DBC utilizando el modelo emitido por el Órgano Rector. Cuando se realice la solicitud de cotizaciones no es necesario elaborar el DBC en base al modelo.</li> <li>4. Emite la documentación a la Unidad Administrativa.</li> </ol>
3	....	
4	R.P.A.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recibe el Documento Base de Contratación (DBC), de no existir observaciones, aprueba</li> </ol>

		<p>mediante nota expresa y autoriza la publicación.</p> <p>2. De existir observaciones el Documento Base de Contratación (DBC), devuelve a la Unidad Administrativa para su enmienda, en coordinación con la Unidad Solicitante.</p>
--	--	--

### 3.5.1.3 Ministerio de Hidrocarburos

#### **REGLAMENTO ESPECÍFICO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL MINISTERIO DE HIDROCARBUROS Y ENERGÍA<sup>45</sup>.**

#### **12. RESPONSABLE DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCION Y EMPLEO – RPA**

Se designará como RPA al Director General de Asuntos Administrativos del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

El RPA designado por la MAE, mediante Resolución Ministerial, es el responsable de las contrataciones de bienes y servicios en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo – ANPE, sus funciones están establecidas en el Artículo 34.- de las NB – SABS.

#### **13. PROCESOS DE CONTRATACION DE APOYO NACIONAL A LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO**

##### **13.1 CONTRATACION POR COTIZACIONES O REQUERIMIENTO DE PROPUESTAS**

Se realizará mediante la solicitud de cotizaciones o propuestas, para contrataciones desde Bs 20.001.- (VEINTE MIL UNO 00/100 BOLIVIANOS) hasta Bs 1.000.000.- (UN MILLON 00/100 BOLIVIANOS). Su proceso será el siguiente:

<sup>45</sup> <https://www3.hidrocarburos.gob.bo/index.php/component/phocadownload/file/93-reglamento-especifico-del-sistema-de-administracion-de-bienes-y-servicios-re-sabs.html?tmpl=component>

13.1.1 La Unidad Solicitante enviara una solicitud de contratación dirigida al Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (RPA), adjuntado la siguiente documentación:

- a) Especificaciones Técnicas o Términos de Referencia, según corresponda
- b) Solicitud de Inicio de Proceso para la Adquisición de Bienes y/o Contratación de Servicios.
- c) Precio Referencial del proceso de contratación
- d) Certificación Presupuestaria
- e) Certificación de inscripción de la solicitud en el POA por parte de la Dirección General de Planificación.
- f) Método de Selección y Adjudicación a ser aplicado.

13.1.2 El RPA, verificará si la contratación está inscrita en el POA, en el PAC y si cuenta con la certificación presupuestaria para proceder a autorizar el Inicio del Proceso de Contratación.

13.1.3 La Unidad de Recursos Humanos y Administrativos, elabora el DBC, incorporando las Especificaciones Técnicas o Términos de Referencia.

13.1.4 El RPA, autoriza el inicio del proceso de contratación, aprobando el DBC y la Convocatoria, mediante proveido de la hoja de ruta y mediante Resolución Administrativa en caso contrataciones mayores a Bs. 200.000.- (Doscientos mil 00/100 Bolivianos), remite los antecedentes a la Unidad de Recursos Humanos y Administrativos.

13.1.5 La Unidad de Recursos Humanos y Administrativos, procede con la publicación de la convocatoria en la Mesa de Partes y en el SICOES.

13.1.6 Si corresponde, la Unidad de Recursos Humanos y Administrativos en coordinación con la Unidad Solicitante llevarán adelante las actividades administrativas opcionales, previas a la presentación de propuestas como ser: Consultas escritas, Inspección Previa, Reunión Informativa de Aclaración, entre otras;

(...)

## **22. UNIDADES SOLICITANTES**

En el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, las Unidades Solicitantes, de acuerdo con el Organigrama vigente, son:

- a) Despacho del Ministro de Hidrocarburos y Energía
- b) Dirección General de Exploración y Explotación
- c) Dirección General de Industrialización y Refinación
- (...)

Los requerimientos de las unidades dependientes de las Unidades Solicitantes señaladas, canalizarán sus requerimientos a través de las mismas.

Las Unidades Solicitantes cumplirán estrictamente con las funciones establecidas en el Artículo 35.- de las NB – SABS.

#### **3.5.1.4 RESULTADOS DEL ANALISIS DE REGLAMENTOS ESPECÍFICOS**

Como se pudo apreciar en el punto anterior el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en su calidad de Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios ha emitido el modelo de Reglamento Específico de dicho sistema, que no contempla una puntualización o desarrollo en cuanto a las previsiones, procedimiento o mecanismo para establecer el precio referencial de un bien a ser adquirido por una entidad pública, limitándose a establecer que tanto el Responsable del Proceso de Contratación (RPC) como la Unidad Solicitante desarrollan sus funciones en el marco de los artículos 34 y 35 de las NB-SABS respectivamente. En relación a tales disposiciones la primera no establece ninguna obligación para el RPC en cuanto a la revisión o verificación de los elementos que permitieron establecer cierto precio referencial; la segunda en el inciso d) establece como principal función de la Unidad Solicitante “(...) *Estimar el Precio Referencial de cada contratación. La estimación del Precio Referencial de forma errónea conllevará responsabilidades(...)*”.

En virtud al contenido del referido modelo, las entidades públicas como es su obligación han emitido sus reglamentos específicos sin contemplar un procedimiento de control o verificación por parte del Responsable del Proceso de Contratación en cuanto a la determinación del precio referencial se refiere, o un procedimiento de control efectuado por la propia Unidad Solicitante que permita estimar el precio referencial previa consideración de todos los tributos, transporte, costos de instalación, inspecciones y cualquier otro concepto que incida en el costo total de los bienes, justificado con el respaldo correspondiente.

Entre los reglamentos específicos descritos previamente, en cuanto a la determinación del precio referencial se pueden identificar los siguientes aspectos.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA	CAJA PETROLERA DE SALUD	MINISTERIO DE HIROCARBUROS
<p>Actividades previas: El Área Solicitante, debe realizar las siguientes actividades previas: (...)</p> <p><b>Determinar el precio referencial respaldado con una Cotización, pro-forma u otro documento.</b></p> <p>(...)</p> <p>Posteriormente requiere al RPA la autorización de inicio del proceso de contratación, mediante el Formulario de Solicitud de Inicio del Proceso, debidamente llenado y firmado, adjuntando la siguiente documentación:</p>	<p>Unidad Solicitante (...)</p> <p><b>5. Estima el precio referencial del bien o servicio respectivo, debidamente respaldado.</b></p> <p>(...)</p>	<p>La Unidad Solicitante enviara una solicitud de contratación dirigida al Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (RPA), adjuntado la siguiente documentación: (...)</p> <p>c) <b>Precio Referencial del proceso de contratación</b></p> <p>(...)</p>

(...) <ul style="list-style-type: none"> <li>· Cotización, pro-forma u otro documento que respalde el precio referencial.</li> </ul> (...)		
--	--	--

En vista de que las NB-SABS y el Modelo de Reglamento Específico, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, no incorporan previsiones que contengan un mecanismo o procedimiento para determinar el precio referencial de un bien y tampoco un mecanismo de control para verificar que se cuente con todos los elementos que deben sustentar este precio referencial, las entidades públicas optan por la regulación de mecanismos sencillos para tal determinación, en el caso del Banco Central se requiere una cotización proforma u otro documento; en el caso de la Caja Petrolera de Salud el respaldo debido y en el caso del Ministerio de Hidrocarburos no se requiere ninguna acreditación, lo que se considera impreciso para acreditar que se cuenta con los elementos que sustentan un precio referencial contemplando todos los tributos, transporte, costos de instalación, inspecciones y cualquier otro concepto que incida en su costo total y además comparaciones que permitan acreditar que el precio determinado es el más conveniente para la entidad por aplicación del principio de economía en la administración pública.

### **3.6 EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE DENUNCIAS PÚBLICAS Y CASOS IDENTIFICADOS**

A partir del análisis informativo, en medios de prensa nacional se han identificado cuatro denuncias relacionadas a sobrepuestos, la primera se refiere a la compra de banderas, en relación a esta denuncia un Diputado por Unidad Demócrata, manifestó la existencia de sobrepuesto en adquisiciones del Consejo Municipal de Santa Cruz en la compra de banderas señalando que *“El monto total de la adquisición fue de 44.360 bolivianos. Santamaria informo que realizó la cotización*

*en La Paz, para las mismas banderas y el precio fue de 13.400 bolivianos, tomando en cuenta que la orden no incluye tela importada ni hilos de oro, Estima que el sobreprecio del Concejo cruceño es de al menos 30 mil bolivianos”<sup>46</sup>.*

La segunda denuncia tiene relación con el sobreprecio en la compra de helicópteros chinos por el Ministerio de Defensa, en relación a esta se refiere: *“Por el primer lote de seis helicópteros modelo Dauphin AS365 podría haberse pagado 87.2 millones de dólares; con la segunda oferta de seis aeronaves modelo EC145 iba a costar solamente 59.8 millones de dólares, pero sospechosamente optaron por los chinos H-425 y erogaron 108,7 millones de dólares, tecnología asiática con deficiencias para operar en la altura”<sup>47</sup>.*

La tercera denuncia por sobreprecio en la adquisición de bienes es la relativa a compra de mochilas escolares en el Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, al respecto en la nota de prensa se refiere: *“Explico que la mochila y el material escolar que conlleva, tiene un costo puesto en Cochabamba de Bs. 2.342.373 y se ha pagado 12.469.247,50 bolivianos existiendo un daño económico al Estado de 81.20% (...) También queremos saber cuáles son los parámetros que se ha tomado para tomar el precio referencial de las mochilas, queremos saber quiénes han participado del proceso de licitación, cual fue la comisión calificadora y quienes han participado del proceso de licitación, cual fue la comisión calificadora y quienes participaron de la redacción de la convocatoria para la licitación agregó”<sup>48</sup>*

---

<sup>46</sup> El Diario de fecha 17 de agosto de 2018 [fecha de consulta 8 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://m.eldiario.net/index.php?n=30&a=2018&m=08&d=17>

<sup>47</sup> Opinión de fecha 1 de agosto de 2019 [fecha de consulta 8 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/senador-murillo-denuncia-sobreprecio-compra-helic-oacute-pteros-chinos/20190801143700656675.amp.html>

El Deber, de fecha 05 de agosto de 2018 [fecha de consulta 8 de octubre de 2019]. Disponible en <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Arce-denuncia-sobreprecio-en-las-mochilas-de-Leyes-20180405-9399.html><sup>48</sup>:

Finalmente se ha tomado conocimiento de una denuncia por la compra de basureros con precios muy por encima de lo real, revisada la plataforma del Sistema de Contrataciones Estatales<sup>49</sup> se identifica un proceso de contratación por la compra de basureros de distintas características de acuerdo al siguiente detalle:

DATOS COMPLETADOS POR LA ENTIDAD CONVOCANTE					PROPUESTA (A SER COMPLETADO POR EL PROPONENTE)				
Ítem	Descripción del bien	Cantidad solicitada	Precio referencial	Precio referencial	Marca/Modelo	País de Origen	Cantidad Ofertada	Precio Unitario	Precio Total
			unitario	total				(Bs.)	(Bs.)
1	BASURERO CON PEDESTAL	80	2.330	186.400					
2	BASURERO DE ACERO DE 12 LITROS	76	4.150	315.400					
3	BASURERO DE ACERO DE 12 LITROS	93	4.150	385.950					
4	BASUREROS METÁLICOS PARA QUIROFANO Y SALA DE PARTOS	32	2.000	64.000					
<b>TOTAL PROPUESTA (Numeral)</b>									
<b>(Literal)</b>									

<sup>49</sup> SICOES [fecha de consulta 18 de octubre de 2019]. Disponible en <https://www.sicoes.gob.bo/portal/contrataciones/busqueda/convocatorias.php?tipo=convNacional>



Finalmente se ha procedido a la revisión y análisis del Auto Supremo N°219/2015-RRC-L de 01 de junio de 2015, que resuelve un Recurso de Casación en contra del Auto de Vista 09/2010 de 03 de marzo en el cual se resuelve confirmar la sentencia emitida dentro del proceso penal iniciado por la comisión de los delitos de Falsedad Ideológica y Conducta Antieconómica, debido a la existencia de sobreprecios considerables en insumos y productos médicos adquiridos.

En el indicado auto supremo se refiere:

El Tribunal Primero de Sentencia de la entonces Corte Superior del Distrito Judicial de Oruro, pronuncio Sentencia condenatoria contra el imputado Benjamin Cornelio Cayoja Choque por el delito de Conducta Antieconómica, en base a los siguientes vinculados al recurso de casación: i) Que, el imputado Benjamin Cornelio Cayoja Choque, desempeñaba el cargo de Administrador a.i. del Hospital General San Juan de Dios de la ciudad de Oruro, quien adecuó su conducta al delito de Conducta Antieconómica, porque no tomo las previsiones, exigencias en el proceso de apertura de sobres de cotización, elaboración de cuadro comparativo y otros documentos concernientes para la viabilidad en la adquisición de materiales; es decir, actuó con negligencia y omisión durante el proceso de adquisición de materiales, así para el servicio de quirófano central del Hospital General, habiéndose solicitado la compra de un equipo de retiro de yeso (sierra), el 10 de enero de 2006 y reiterado el 15 de marzo del mismo año, actuó con culpa; toda vez, que era su responsabilidad observar las normas y el procedimiento para la adquisición de materiales (...) por lo que su conducta se subsume al delito de Conducta Antieconómica.

(...)

(...) sin embargo lo que se reprocha es la conducta funcionaria de los imputados que estando a cargo de la revisión de las cotizaciones y pese a existir alteraciones, diferencias e irregularidades incluso a simple vista, validaron con sus firmas, dando lugar a la continuación del procedimiento y finalmente a la adjudicación y pago; (...)

(...) es decir, de acuerdo al cargo que fungía en el Hospital San Juan de Dios de la ciudad de Oruro (Administrador a.i. del Hospital), estaba obligado a observar ciertas formalidades en la adquisición de bienes y servicios para la entidad conforme establece la normativa para el rubro.

(...)

(...) Auto de Vista impugnado, se advierte que el mismo es absolutamente contundente al referir que (...) la Sentencia de grado no reprocho la falsedad, sino la conducta funcionaria de los imputados, quienes estando a cargo de la revisión de las cotizaciones y al tener conocimiento de alteraciones, diferencias e irregularidades perceptibles a simple vista, convalidaron con sus firmas, (...)

### **3.6.1 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE DENUNCIAS PÚBLICAS Y CASOS IDENTIFICADOS**

En las tres primeras denuncias a las que se hizo referencia existe el elemento común denominado sobreprecio que es utilizado para calificar aquellas compras estatales en las cuales se pagó un precio mayor al debido para la adquisición de bienes; en el cuarto caso también se conoce sobre un caso en el que posiblemente se adquirieron bienes con precios por encima de los reales; si bien estos casos entre muchos otros desembocan en procesos por lo general penales en los que se determinara la verdad o falsedad de dicho sobreprecio y en consecuencia daño económico al Estado por la adquisición de bienes en precios mayores a los que debían adquirirse, privando al Estado de la utilización de esos recursos en beneficio de la colectividad, no es menos cierto que la mayoría de estos casos concluyen con sentencias condenatorias en las que se confirma que los bienes adquiridos tenía sobreprecio, el cual puede llegar a producirse por la inadecuada determinación de precios referenciales, en el entendido de que estos precios referenciales constituyen la primera noticia en cuanto al tope de lo que una entidad pública está dispuesta a pagar por un bien, así, si una entidad pública establece un precio referencial con deficiencias estipulando un precio mayor al que realmente corresponde a un bien, los proponentes ajustarán sus ofertas a esta determinación por el interés de obtener una mayor ganancia.

Para una mejor comprensión se cita un ejemplo: Si una entidad pública requiere adquirir un televisor de ciertas características y para su provisión contemplando

todos los gastos accesorios como ser impuestos transporte, seguros, garantía o mantenimiento, si requiere, etc, establece un precio referencial de Bs7000 (SIETE MIL 00/100 BOLIVIANOS) pero en realidad para la compra de tal televisor, contemplando las previsiones indicadas, se requiere solo el importe de Bs4000 (CUATRO MIL 00/100 BOLIVIANOS) los proponentes presentarán sus propuestas en un porcentaje poco menor a Bs7000 conociendo que ese televisor puede ser entregado por una contraprestación menor, pero que la propia entidad le está diciendo lo que se encuentra dispuesto a pagar, en estos casos es la propia entidad pública que al determinar de manera incorrecta un precio referencial orienta las propuestas que luego de que se concretan por la falta de controles en la correcta o incorrecta valoración de los precios límites a pagar por determinados bienes, generan daño económico al Estado.

Uno de los casos debidamente comprobado es el que se cita por medio de la descripción del Auto Supremo N°219/2015-RRC-L que analiza justamente un caso en el cual se determinó la comisión del delito de Conducta Antieconómica de parte de los imputados por no haber observado las cotizaciones que orientaban los precios de adquisición de implementos médicos cuando estas presentaban alteraciones, diferencias e irregularidades perceptibles a simple vista, es decir sanciona la incorrecta determinación de precios de referencia que estaban sustentados en documentación irregular.

Más allá de la imposición de la sanción, lo que interesa analizar son las consecuencias en estos tipos de casos, que llegan a ser las pérdidas económicas para las entidades públicas en desmedro de la sociedad que espera ser beneficiada con esos recursos; deficiencias que al resultar cada vez más frecuentes requieren de una solución.

### **3.7 RESULTADOS DE ENTREVISTAS**

Para conocer la opinión de expertos en el control de la administración de las entidades públicas, en específico el sistema de administración de bienes y servicios, contrataciones estatales se realizaron entrevistas en fecha 07 de febrero de 2020, a cuatro subcontralores de la Contraloría General del Estado, entidad que de acuerdo al artículo 213 de la Constitución Política del Estado, “(...) es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal (...)”.

Las preguntas que se realizaron fueron:

1. ¿Cuál es la principal consecuencia de la inadecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas?
2. ¿En el ejercicio del control externo posterior pudo evidenciar casos de adquisición de bienes con sobreprecio?
3. ¿Cuál cree que sería una medida adecuada para disminuir o eliminar las adquisiciones con precios incorrectamente determinados?
4. ¿Considera que las implementaciones de medidas de control interno serían útiles para disminuir o eliminar las adquisiciones con precios incorrectamente determinados?

El Dr. Edino Clavijo Ponce, Subcontralor de Servicios Legales; abogado que ejerció en la Contraloría General del Estado como Supervisor, Gerente de Servicios Legales y Gerente Principal, antes de ejercer como Subcontralor, quien cuenta con una trayectoria profesional relacionada al control gubernamental de más de 12 años, considera que la principal consecuencia de la inadecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas es la adquisición de bienes a un costo mayor del que correspondería; dio a conocer que

si se han identificado casos de adquisición de bienes con precios mayores a los que correspondían; que una medida adecuada para disminuir las adquisiciones con precios incorrectamente determinados puede ser la puesta en funcionamiento de una entidad que regule los precios referenciales, disminuyendo lo más posible el contacto entre los posibles proponentes y los funcionarios públicos encargados de determinar el precio referencial y que la implementación de medidas de control interno si serían útiles para disminuir el riesgo no así eliminar las adquisiciones con precios incorrectamente determinados.

La Lic. Olga Suarez, Subcontralora de Gobiernos Departamentales, auditora con más de 29 años de experiencia general que ejerció funciones como Subcontralora por más de 10 años, considera que la principal consecuencia de la inadecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas es la afectación de los recursos de las entidades y que no se llegue a cumplir todos los objetivos propuestos por las mismas; dio a conocer que si se han identificado casos de adquisición de bienes con precios mayores a los que correspondían; que una medida adecuada para disminuir las adquisiciones con precios incorrectamente determinados puede ser implementar una base de datos con precios estándar así como una lista de proveedores y que más que medidas de control interno debería existir una entidad encargada de las contrataciones estatales de todas las entidades públicas.

El Lic. Santiago Maydana, Subcontralor de Gobiernos Municipales y Universidades auditor con más de 26 años de experiencia general que ejerció funciones como becario, auditor, supervisor , inspector y gerente antes de ejercer como Subcontralor, cargo que ejerce por más de 2 años, considera que la principal consecuencia de la inadecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas es que el Estado siempre va pagando más de lo que cuesta un bien normalmente; dio a conocer que si se han identificado casos de adquisición de bienes con precios mayores a los que

correspondían y que resulta difícil identificar el sobreprecio; que una medida adecuada para disminuir las adquisiciones con precios incorrectamente determinados puede ser que el Estado regule los precios topes o implemente una tabla de precios por tipo de bienes o rubros como existe para medicamentos respaldado por norma y que las implementación de medidas de control interno que estén regulados por la entidad, si podrían disminuir no eliminar las adquisiciones con precios incorrectamente determinados.

La Lic. Sandra Quiroga, Subcontralora del Nivel Central, auditora con más de 26 años de experiencia general que ejerce funciones como Subcontralora por más de 13 años, considera que la principal consecuencia de la inadecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas es que se puede generar daño económico al Estado; dio a conocer que si se han identificado varios casos de adquisición de bienes con precios mayores a los que correspondían; que una medida adecuada para disminuir las adquisiciones con precios incorrectamente determinados puede ser la implementación de un control interno adecuado partiendo de un apropiado ambiente de control y que las implementación de medidas de control interno, como ser controles de oposición, definitivamente podrían disminuir las adquisiciones con precios incorrectamente determinados.

Como se puede apreciar de manera coincidente, las autoridades entrevistadas expresan que las principales consecuencias de la inadecuada determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas, constituyen la adquisición de bienes en precios mayores a los que les corresponde y claro el pago de precios en mayor proporción a la debida lo que afecta la economía de dichas entidades, lo que llegaría a constituir una daño económico, que ya en anteriores oportunidades ha sido identificado mediante el ejercicio del control gubernamental.

En lo que respecta a una medida adecuada para disminuir o eliminar las adquisiciones con precios incorrectamente determinados, tres de las autoridades entrevistadas coinciden en que la medida más adecuada para disminuir las adquisiciones con precios incorrectamente determinados sería la creación de una entidad pública estatal que se encargue de las contrataciones estatales o en su defecto se establezca una base de datos que contenga precios tope de los bienes a adquirir por las entidades públicas.

Finalmente, tres de las autoridades entrevistadas coinciden en que la implementación de medidas de control interno si sería útil para disminuir las adquisiciones estatales con precios incorrectamente determinados, puntualizando que la eliminación de tales adquisiciones con esas características si es mucho más difícil.

## **CAPITULO IV**

### **LEGISLACIÓN COMPARADA**

Para el desarrollo de este capítulo se analizaron diversas disposiciones normativas de países vecinos, buscando la legislación relativa a la determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las compras estatales, poniendo especial atención en la búsqueda de disposiciones relativas a la implementación de medidas de control interno para evitar la inadecuada determinación de los montos de contratación, precios referenciales o valores estimados.

Las legislaciones que fueron seleccionadas pertenecen en su mayoría a países de Centro y Sud América, también se seleccionó una de un país europeo debido a que en tales legislaciones, se regula de manera muy similar que en nuestro país los procedimientos para la estimación o valuación previa de precios en una contratación; es decir presentan rasgos comunes con nuestra legislación. Otras legislaciones revisadas no fueron incorporadas debido a que los procedimientos para determinar los precios referenciales para una contratación son por completo distintos y no incluyen mecanismos de control interno, que hubieran posibilitado su análisis.



De manera particular se utilizó la legislación de contrataciones de Peru debido a que esta se desarrollo luego de un Diagnostico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Peru, llevado a cabo en la gestión 2016, con base a la metodología del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado OECD. Ese ejercicio permitió contar con un diagnóstico del sistema de contratación pública en su conjunto, productos del cual se identificaron distintas debilidades y sugerencias, algunas relacionadas a la implementación de mecanismos de control interno en las contrataciones estatales de ese país.

Algunos resultados de dicho diagnostico que tienen estrecha relación con la presente investigación son las siguientes:

(...)

El sub-indicador 9 (c) permite evaluar si el Sistema de Control Interno (SCI) brinda información oportuna sobre cumplimiento a fin de permitir las acciones de gestión. Del análisis realizado se desprende que existen normas escritas que regulan el control interno, así como documentación generada por la CGR, a través de su programa de acompañamiento, lo cual incluye disposiciones sobre reportes periódicos en la planificación (al término de cada etapa) y ejecución (trimestralmente), así como un informe final

(...)

*b) Implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias con procedimientos claramente definidos*

En primer término, corresponde definir el concepto de control interno y reconocerlo como el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y su personal a cargo, con el objetivo de prevenir posibles riesgos que afectan a una Entidad pública.

En cuanto a los mecanismos de Control Interno, la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, establece la implementación,

funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las Entidades estatales, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales. Pag. 244 <sup>50</sup>  
 (...)

Como se puede apreciar los aspectos más relevantes de los extractos al Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Peru tienen relación con normas escritas que regulan el control interno, las que no existen en nuestro país en relación a la determinación de precios referenciales; *implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias con procedimientos claramente definidos e implementación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las Entidades estatales, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, mecanismos que actualmente no son aplicados por las entidades públicas en nuestro país.*

Los resultados de la búsqueda efectuada se plasman en el cuadro que se desarrolla a continuación:

#### DETERMINACIÓN DE PRECIOS REFERENCIALES EN COMPRAS ESTATALES

PAIS	NORMAS O ACCIONES SIMILARES
<b>BOLIVIA</b>	1. Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios que rigen en Bolivia, en cuanto al precio referencial establecen: precio estimado por la entidad contratante para un

<sup>50</sup> Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) [fecha de consulta 20 de junio de 2020]. Disponible en <https://portal.osce.gob.pe/osce/diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-adquisiciones-p%C3%BAblicas-del-per%C3%BA>

	<p>proceso de contratación”, este precio constituye la base y el límite del valor que la entidad pagará por determinado bien”.</p> <p>(Unidad Solicitante) La Unidad Solicitante en cada proceso de contratación, tiene como principales funciones: d) Estimar el Precio Referencial de cada contratación. La estimación del Precio Referencial de forma errónea conllevará responsabilidades;</p>
<b>NICARAGUA</b>	<p>1. La Ley de Contrataciones del Estado de Nicaragua en cuanto a la estimación de la contratación establece: “En la estimación de la contratación para efectos de seleccionar el procedimiento correspondiente, el organismo adquirente tomará en cuenta el monto, en el momento de la convocatoria, de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación (...)”.</p>
<b>COLOMBIA</b>	<p>1. El reglamento del Sistema de Compras y Contratación Pública de Colombia en cuanto al valor estimado del contrato establece: “Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliego de condiciones y el contrato, deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y debe contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...)”</p> <p>4. El Valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato este determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...)”</p>
<b>CHILE</b>	<p>1. La Ley de Compra Públicas y Reglamento de Chile, en relación al monto de la contratación estipula: Cada entidad será responsable de estimar el posible monto de las contrataciones, para los efectos de determinar el mecanismo de contratación que corresponde (...)”</p>

<p><b>PERU</b></p>	<p>1. En el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado del Perú en cuanto al Valor Estimado establece: “En el caso de bienes y servicios distintos a consultorías de obra, sobre la base del requerimiento, el órgano encargado de las contrataciones tiene la obligación de realizar indagaciones en el mercado para determinar el valor estimado de la contratación.</p> <p>Al realizar la indagación de mercado, el órgano encargado de las contrataciones puede recurrir a información existente, incluidas las contrataciones que hubiera realizado el sector público o privado, respecto de bienes o servicios que guarden similitud con el requerimiento. (...).</p> <p><b>(...) El órgano encargado de las contrataciones es el responsable de remitir el expediente de contratación al funcionario competente para su aprobación en forma previa a la convocatoria, de acuerdo a sus normas de organización interna. Para su aprobación, el expediente de contratación contiene:</b></p> <p><b>(...)</b></p> <p>i) <b>El valor referencial o valor estimado, según corresponda</b></p>
<p><b>España</b></p>	<p>1. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 prevé:</p> <p>Artículo 101. Valor Estimado (...)</p> <p>5. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.</p> <p>(...).</p> <p><b>7. La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación</b> o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.</p>

	<p>Artículo 102 Precio (...) 3. <b>Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación</b> y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.</p>
--	---

Como se puede apreciar las previsiones analizadas son muy parecidas en cuanto a la determinación o estimación del precio referencial respecta, lo que nos lleva a establecer que en los países de Bolivia, Nicaragua, Colombia, Chile, Perú y España para la determinación de los precios por los cuales se adquirirá determinado bien, solo se estipula la acreditación o justificación de su determinación, sin incorporar medidas de control interno que permitan verificar la adecuada determinación de precios referenciales, salvo la legislación de Perú que regula la aprobación de la contratación previa remisión del expediente de contratación que debe incluir el valor referencial, lo que denota un control efectuado por un funcionario distinto antes de la aprobación de la convocatoria.

Si bien la implementación de una medida de control interno en la legislación de Perú responde al Diagnóstico del Sistema de Adquisiciones Públicas del Perú, se considera que el desarrollo de las medidas de control interno adoptadas en su legislación podían ser más detalladas y específicas considerando que el indicado diagnóstico, como se señaló anteriormente, sugiere la implementación de mecanismos de control interno en las diferentes dependencias con procedimientos claramente definidos.

En virtud al análisis de la legislación comparada se llega a establecer que ninguna de las legislaciones analizadas regula mecanismos de control interno que puedan

ser considerados como ejemplo en nuestra legislación nacional por lo que corresponde su desarrollo y su inclusión en la propuesta del presente trabajo.

## **CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA**

### **I. CONCLUSIONES**

La presente tesis tuvo como objetivo general *“Proponer medidas de control interno que se puedan implementar en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, que posibilite disminuir el perjuicio económico en dichas entidades”*, por lo que a partir de la investigación y análisis llevados a cabo se llegó a establecer que actualmente las entidades públicas desarrollan algunos procesos de contratación de bienes en base a precios referenciales establecidos de manera inadecuada, generando que la entidad pública efectúe pagos por tales bienes en importes mayores a los que en realidad les corresponde, lo que podría disminuirse si se aplicaran medidas de control interno en la determinación de precios referenciales.

En el curso de la investigación se llegó a establecer que las entidades públicas para la ejecución de sus procesos de contratación además de los principios que rigen a la administración pública, deben aplicar las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios las que en relación a la determinación del

precio referencial de los bienes a adquirir de manera concreta estipula que el precio referencial constituye el precio estimado por la entidad contratante para un proceso de contratación el que constituye la base y el límite del valor que la entidad pagará por determinado bien; que la Unidad Solicitante calculará el Precio Referencial incluyendo todos los tributos, transporte, costos de instalación, inspecciones y cualquier otro concepto que incida en el costo total de los bienes y servicios y que el Precio Referencial deberá contar con la información respaldatoria correspondiente.

También se pudo verificar que además de las indicadas normas las entidades públicas, con el propósito de asegurar la rendición de cuenta oportuna y transparente de los servidores públicos por los objetivos, forma y resultados del uso de los recursos y proteger de irregularidades el patrimonio y la información de la entidad, entre otros deben implementar el control interno por medio de sus componentes como ser ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, monitoreo o seguimiento así como sus principios.

De manera particular todos los servidores públicos encargados de las operaciones antes de que sus actos surtan efectos deben aplicar los procedimientos incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, (control interno previo) y los responsables superiores de las operaciones deben aplicar los procedimientos de control incorporados en el plan de organización y en los reglamentos, manuales y procedimientos administrativos y operativos de cada entidad, (control interno posterior) los cuales deben ser adecuadamente desarrollados.

Lo anteriormente señalado equivale a que una entidad pública que aplique adecuadamente el sistema de control interno contará con funcionarios conscientes de la importancia de sus operaciones, así como de aplicar la legalidad e integridad

en las mismas, enmarcados en las normas específicas establecidas limitados por mecanismos de control y sujetos que ejercerán ese control para identificar posibles desviaciones o hechos de corrupción que puedan causar un perjuicio a la entidad.

En el marco de lo señalado previamente cobra relevancia la existencia de instrumentos normativos que posibiliten la implementación de mecanismos de control interno en la determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes; sin embargo, producto de la presente investigación se llegó a establecer que las entidades públicas cuentan con reglamentos específicos que reiteran las previsiones de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios en cuanto al precio referencial sin incorporar medidas de control para garantizar una efectiva adecuada determinación del precio referencial.

En virtud a lo señalado la **primera conclusión** que emerge del presente trabajo **en relación al objetivo general** es: La implementación de medidas de control interno detalladas en la propuesta, en las entidades públicas, posibilitará la disminución de perjuicio económico en dichas entidades.

Además en relación a los objetivos específicos se puede señalar que el de *“Determinar los fundamentos teóricos y normativos relativos a administración pública, sistemas de administración, procesos de contratación, precio referencial, y sistema de control gubernamental”* ha sido cumplido toda vez que en el Capítulo II de la presente investigación se desarrollaron y analizaron todos aquellos conceptos, principios, términos, sistemas, procedimientos, etc. que tienen relación con administración pública, sistemas de administración, procesos de contratación, precio referencial, y sistema de control gubernamental; lo que permite establecer como **segunda conclusión** que: Los principios que rigen la administración pública así como la normativa vigente constituyen las previsiones necesarias y suficientes para la regulación de medidas de control interno que posibiliten una adecuada



determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes con las medidas de seguridad y controles necesarios en las entidades públicas, para que en un eventual control externo posterior no se identifique responsabilidad por la función pública.

En relación al segundo objetivo específico relativo a: *“Establecer las principales consecuencias de la falta de implementación de medidas de control interno en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en los procesos de contratación de bienes y servicios, a través del análisis de normativa, denuncias de sobrepagos y entrevistas”*, el cual también ha sido alcanzado por medio del trabajo de campo que se concentró en el análisis de la normativa interna de algunas entidades, casos específicos y opinión de autoridades de la Contraloría General del Estado, surge la **tercera conclusión** que consiste en: La principal consecuencia de la falta de implementación de medidas de control interno en las entidades públicas para identificar precios referenciales inadecuados para la adquisición de bienes es la afectación económica a las entidades públicas y por lo tanto al Estado.

En cuanto al tercer objetivo *“Identificar regulaciones comunes en la legislación de otros países referida a la determinación de precios referenciales en procesos de contratación y los controles establecidos en dicha determinación”*, el mismo fue alcanzado luego de efectuar una comparación de provisiones normativas relativas a contrataciones estatales en ciertos países de Latinoamérica y uno de Europa estableciéndose como **cuarta conclusión** que **en Bolivia, Nicaragua, Colombia, Chile, Perú y España para la determinación de los precios por los cuales se adquirirá determinado bien, solo se estipula la acreditación o justificación de su determinación, sin incorporar medidas de control interno que permitan verificar la adecuada determinación de precios referenciales**, salvo en Perú donde se implementa una simple medida de control interno como es la aprobación previa del valor referencial por la instancia que recibe el expediente de la contratación.

Finalmente, en cuanto al cuarto objetivo *“Proponer mecanismos de control interno aplicables en las entidades públicas respecto a la estimación del precio referencial en procesos de contratación”*, en la presente investigación también se alcanza dicho objetivo toda vez que ante la identificación de la ausencia de medidas de control interno en el desarrollo de procesos de contratación, particularmente en la determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes, lo que en ciertos casos ocasiona perjuicio económico a las entidades públicas que terminan adquiriendo bienes por precios mayores a los que realmente corresponde, y genera responsabilidad por la función pública, se tiene como **quinta conclusión**: Es necesario **implementar mecanismos de control interno regulados en las normas internas de las entidades públicas para su aplicación en la estimación de los precios referenciales para la adquisición de bienes.**

**II. RECOMENDACIONES.-** Antes de dar a conocer la propuesta del presente trabajo se recomienda:

**1.-** Al ser de suma importancia la implementación de medidas de control interno en los procesos de contrataciones estatales, sobre todo en la determinación de precios referenciales, se propone que las entidades públicas que desarrollan procesos de contratación apliquen los componentes, principios y procedimientos de control interno, los últimos debidamente regulados en sus disposiciones normativas internas.

**2.-** En vista de que las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios estipula que las entidades públicas deben elaborar sus reglamentos específicos de este sistema<sup>51</sup> con el objeto establecer los aspectos específicos que no estén contemplados en las Normas Básicas y que de

---

<sup>51</sup> Artículo 5 inc. jj) de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aprobadas por Decreto Supremo N° 181 de 28 de junio de 2009.

acuerdo al *“Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República”* la normatividad secundaria de control gubernamental interno estará integrada en los sistemas de administración y se desarrollara en reglamentos<sup>52</sup>; el instrumento idóneo para regular la incorporación del procesamiento de operaciones relativas a la determinación de precios referenciales para la adquisición de bienes en las entidades públicas con medidas de control interno son los Reglamentos Específicos.

3.-También se propone que los reglamentos relativos a la determinación de precios referenciales de las entidades públicas apliquen la jerarquía de controles en las distintas actividades a realizarse.

4.- El ambiente de control como un componente de control interno debe ser adecuadamente aplicado para generar conciencia y auto control de los servidores públicos para que se desenvuelvan apegados a las normas de contrataciones con un comportamiento responsable e íntegro para posibilitar la disminución de casos de compras con precios mayores a los que realmente corresponde.

5.- Para evitar ingresar en trámites burocráticos en los procesos de contratación se recomienda que los mecanismos de control interno no sean complejos y que puedan ser desarrollados en tiempos breves.

### **III. PROPUESTA**

Como se pudo apreciar en el desarrollo del presente trabajo no se pudo advertir la aplicación de los componentes de control interno en los procesos de contratación de las entidades públicas; en el desarrollo del Capítulo III se pudo apreciar que los

---

<sup>52</sup> Artículo 21 del *“Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República”*, aprobado por Decreto Supremo N° 23215 de 22 de julio de 1992.

reglamentos específicos de las entidades públicas no incluyen medidas de control interno en sus regulaciones de contratación de bienes relacionadas a la estimación de precios referenciales, toda vez que sus en sus regulaciones internas se han limitado a reiterar en gran parte las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, por lo que tales omisiones posibilitan acuerdos que causan perjuicio económico a dichas entidades.

Lo que se pretende a partir de la propuesta es que las entidades públicas, contemplando los componentes del control interno implemente los siguientes mecanismos de control interno:

- A partir del ambiente de control se influencie la conciencia de control, es decir, el autocontrol de los funcionarios a momento de ejecutar procesos de contratación.
- Identificación permanente de riesgos en la determinación de precios referenciales en los procesos actuales y potenciales que puedan ocasionar impedimentos en la consecución de los objetivos.
- Se informe debida y constantemente a los servidores públicos sobre sus funciones, dando a conocer la normativa interna que guie las mismas para que los servidores públicos asuman responsabilidad por la determinación de precios referenciales en los procesos de contratación.
- Revisar constantemente los reglamentos y procedimientos que requieran ajuste en cuanto a la determinación de precios referenciales en los procesos de contratación.
- Elaboración de sus reglamentos específicos del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, incluyendo medidas de control interno que incluyan procedimientos técnicos que permitan ejercer control en la determinación de los precios referenciales, disminuyendo la

posibilidad de que se generen asociaciones o acuerdos fraudulentos entre los servidores públicos y los proveedores producto de los cuales el Estado termina pagando un precio excesivo por determinado bien.

- Para la implementación de la propuesta no se requiere de una ley, decreto supremo o resolución emitida por el Ministerio de Economía como Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, toda vez que ya se encuentra normado que las entidades públicas elaboran sus reglamentos específicos con aspectos no incluidos pero congruentes con las normas básicas, lo que posibilita que esta propuesta. una vez conocida. pueda ser adoptada por cualquier entidad pública que pretenda disminuir riesgos en sus operaciones de contrataciones a través de medidas de control interno.
- Sin perjuicio de lo señalado, reforzaría la implementación de lo descrito anteriormente, su inclusión en los modelos de reglamentos específicos que emite el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como Órgano Rector de los Sistemas de Administración.

En virtud a lo señalado se propone que los Reglamentos Específicos de contrataciones para la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo de las entidades públicas contengan mínimamente las siguientes regulaciones:

<b>PASO</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>DESCRIPCION</b>
1	Unidad Solicitante	(...) 8. Elabora las Especificaciones Técnicas, debidamente detalladas. [Encargado (s) de Adquisición]

		<p>9. Estima el precio referencial del bien [Encargado (s) de Adquisición] previa la obtención de:</p> <p>a. Tres cotizaciones que detallen con exactitud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El bien a ser adquirido,</li> <li>• Material o consistencia del bien</li> <li>• Características de uso o funcionamiento,</li> <li>• Licencias</li> <li>• Propiedades,</li> <li>• Accesorios</li> <li>• Particularidades.</li> <li>• Costo de transporte hasta el lugar de entrega</li> <li>• Impuestos que aplican por la provisión</li> <li>• Costo por la instalación, (cuando corresponda)</li> <li>• Capacitación de manejo o utilización (cuando corresponda)</li> <li>• Todo aspecto que implique un costo en la provisión.</li> </ul> <p>b. En caso de no poder obtenerse tres cotizaciones deberá justificar la obtención de mínimamente dos cotizaciones con el detalle señalado en el numeral 2.1.</p> <p>10. Remite las Especificaciones Técnicas al Máximo Ejecutivo de Área [Encargado (s) de Adquisición]</p>
--	--	---

		<p>11. Verifica que el precio referencial estimado cuente con el respaldo necesario. (Máximo Ejecutivo de Área)</p> <p>12. Realiza hasta dos nuevas cotizaciones de proveedores distintos para confirmar el precio referencial con la información detallada en el numeral 2.1.</p> <p>13. En caso de no poder realizar dos cotizaciones previa justificación de las causas debe efectuar al menos una cotización adicional.</p> <p>14. En caso de no poder realizar ni una sola cotización adicional verificará la información de contrataciones anteriores de bienes idénticos o similares para analizar y comparar el precio referencial estimado, emitiendo informe sobre tal aspecto.</p> <p>15. Confirma o rechaza el precio referencial estimado por [Encargado (s) de Adquisición]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. En caso de confirmar suscribe en constancia de aceptación las Especificaciones Técnicas. (Máximo Ejecutivo de Área).</li> <li>b. En caso de rechazar el precio referencial estimado devuelve a Encargado (s) de Adquisición para corrección. (Máximo Ejecutivo de Área)</li> <li>c. En ningún caso la corrección puede significar un incremento del precio referencial estimado.</li> </ol>
--	--	---

		<p>d. Corrige el precio referencial estimado y devuelve al (Máximo Ejecutivo de Área) suscribiendo las Especificaciones Técnicas [Encargado (s) de Adquisición]</p> <p>16. Revisa correcciones en Especificaciones Técnicas y respaldo de las mismas suscribiendo en constancia de aprobación (Máximo Ejecutivo de Área)</p> <p>17. Remite a Unidad Administrativa para conformación del DBC (Máximo Ejecutivo de Área).</p>
2	Unidad Administrativa	<p>1. Verifica que Especificaciones Técnicas cuenten con estimación del precio referencial con detalle de información mencionada en numeral 2.1 y cotización (es) adicionales efectuadas por (Máximo Ejecutivo de Área)</p> <p>2. Efectúa una nueva cotización, solo en caso de existir imprecisión en el respaldo del precio referencial. (Encargado de Unidad Administrativa)</p> <p>3. Devuelve las Especificaciones Técnicas a la Unidad Solicitante en caso de demostrarse inadecuada estimación del precio referencial en un importe mayor al que correspondería. (Encargado de Unidad Administrativa)</p> <p>4. Elabora el Documento Base de Contratación (DBC) incorporando las especificaciones técnicas o términos de referencia elaborados</p>



		<p>por la Unidad Solicitante cuando la estimación del precio referencial se encuentre debidamente respaldada. (Encargado de Unidad Administrativa)</p> <p>5. Remite el DBC al Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo RPA - ANPE</p>
3	Responsable del Proceso de Contratación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo – RPA	<p>1. Recibe el Documento Base de Contratación (DBC), de no existir observaciones, aprueba mediante nota expresa y autoriza la publicación. (RPA)</p> <p>2. Remite la documentación a la Unidad Administrativa. (RPA)</p> <p>3. Devuelve a la Unidad Administrativa para su enmienda, en coordinación con la Unidad Solicitante de existir observaciones al Documento Base de Contratación (DBC),.</p> <p>2.1 Si la observación tiene relación con la estimación del precio referencial, esta debe encontrarse respaldada con alguna cotización o acreditación de que bienes idénticos fueron adquiridos por un precio menor en un periodo de tiempo no mayor a un año.</p>

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- CASAGNE, Juan Carlos. ***Derecho Administrativo***. Buenos Aires: Abeledo Perrot 2006.
- DROMI Roberto. ***Derecho Administrativo***. Buenos Aires: Ciudad Argentina Hispania Libros, 2006.
- MARIENHOFF, Miguel S. ***Tratado de Derecho Administrativo***. Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2000
- MARTINEZ Morales, Rafael. Diccionarios jurídicos temáticos, ***Derecho Administrativo***, México D.F. 2000.
- ROJAS, Franco Enrique. ***Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo***. EDILEX S.A. Editores. Guayaquil, 2007.

## LIBROS ELECTRONICOS

- ADAM Everett E, Ebert Ronald, **Administración de la producción y las operaciones**. Cuarta Edición, Missouri: University of Missouri-Columbia [Fecha de consulta 29 de septiembre de 2019]. Disponible en [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=FI1wYyoz8-oC&oi=fnd&pg=PR13&dq=concepto+sistema+de+administraci%C3%B3n+empresa&ots=\\_FsGwfjBKc&sig=Rywf7-LkBvEO9E5wLMUOqWk2Bes#v=onepage&q=concepto%20sistema%20de%20administraci%C3%B3n%20empresa&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=FI1wYyoz8-oC&oi=fnd&pg=PR13&dq=concepto+sistema+de+administraci%C3%B3n+empresa&ots=_FsGwfjBKc&sig=Rywf7-LkBvEO9E5wLMUOqWk2Bes#v=onepage&q=concepto%20sistema%20de%20administraci%C3%B3n%20empresa&f=false)
- CAMARASA Castera, Juan Jose. (2003). **La Calidad en la Administración Pública**. [Fecha de consulta: 3 de junio de 2019]: disponible en [https://www.educarm.es/documents/246424/461838/revista8\\_02.pdf/867c87b3-0024-4846-81fa-e835ae7ecbc1](https://www.educarm.es/documents/246424/461838/revista8_02.pdf/867c87b3-0024-4846-81fa-e835ae7ecbc1).
- GUERRERO, G. Eduardo. **La Transparencia**, [Fecha de Consulta: 4 de junio de 2019]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/41574403\\_La\\_transparencia\\_E\\_Guerrero\\_Gutierrez](https://www.researchgate.net/publication/41574403_La_transparencia_E_Guerrero_Gutierrez).
- JINESTA, Ernesto. **Constitución y Justicia Constitucional**. [Fecha de consulta: 5 de junio de 2019] Disponible en: [http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF)
- LARSON Amanda. **La honestidad en la función pública**. Disponible en <https://es.scribd.com/document/325717356/La-Honestidad-en-La-Funcion-Publica>

- MULDER Martin. WEIGWL Tanja y COLLING Kate. ***El concepto de competencia en el desarrollo de la educación y formación profesional en algunos Estados miembros de la UE: un análisis crítico*** [Fecha de consulta: 5 de junio de 2019] Disponible en <https://www.ugr.es/~recfpro/rev123ART6.pdf>.
- ROJAS Perez, Manuel. (2007) ***Principios del Código de Conducta de los Servidores Públicos*** Recuperado de <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Derecho%20P%C3%BAblico/PRINCIPIOS%20DEL%20CODIGO%20ED%20CONDUCTA%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

## REVISTAS

- DIAZ COLMACHI, Juan Francisco. ***El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas***. *Revista de Derecho UASB – Ecuador. Quito.* 2016, N° 25, P91.
- NAESSENS, Hilda. ***Ética pública y transparencia***. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional, Santiago de Compostela, España, 2010.
- ZAMBRANA OLIVERA, Elisa. ***Algunos apuntes sobre la Fase de Actos Preparatorios en las Contrataciones del Estado***. *Revista de Derecho Administrativo.* 2016. N°. 7, P159.

## ENCICLOPEDIAS

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. ***Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo VII*** Ed. Heliasta 30ª Edición. P517
- OMEBA. ***Enciclopedia Jurídica***. 1954. Buenos Aires – Argentina

## TEXTOS

- ***Texto Fundamentos del Sistema de Control Gubernamental y Aspectos Conceptuales de Control Interno***, Segunda Edición, La Paz. Centro de Capacitación CENCAP Contraloría General del Estado. (2015).

## DOCUMENTOS ELECTRONICOS

- ***De la administración financiera en el Sector Público Comunal***. *Revista Espacios Publicitarios*. 2013 vol. 16, núm. 38, 2013, pp. 103-118 [Fecha de Consulta: 29 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67629717007.pdf>.

## PAGINAS WEB VISITADAS

- Colaboradores de Significados. **Administración Pública** [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2019]. Disponible en <https://www.significados.com/administracion-publica/>
- Colaboradores de Concepto de: **Compromiso** [Fecha de consulta: 13 de mayo de 2019] Disponible en <https://concepto.de/compromiso/#ixzz5oZWSaV1T>
- Colaboradores de Concepto de: **Calidez** [Fecha de consulta: 3 de junio de 2019] Disponible en <https://designificados.com/calidez/>

- Compendio de Definiciones, Conceptos y Significados de **Resultado**. Recuperado de <https://educavital.blogspot.com/2013/01/definicion-de-resultado-compendio-de.html>
- Colaboradores de Significados. **Sistema**, Significados 2013-2019 [fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019] Disponible en: <https://www.significados.com/sistema/>
- Colaboradores de Wikipedia. **Daño**. Wikipedia. La enciclopedia libre, 2019. [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019]. Disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Da%C3%B1o\\_\(Derecho\\_civil\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Da%C3%B1o_(Derecho_civil))
- Colaboradores de Contadores Forenses. **¿Qué es cuantificación del daño económico?** MDD Contadores Forenses. 2019. [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019]. Disponible en <https://mdd.com/es/que-es-cuantificacion-de-dano-economico/>
- <https://www.sicoes.gob.bo/portal/normativa/decretos.php> Modelo de RE SABS Fecha de revisión 11 de octubre de 2019
- <http://djdivisas.bcb.gob.bo/MesaDePartes/RE-SABS-BCB.pdf> Fecha de revisión 11 de octubre de 2019
- <https://www.cps.org.bo/sites/default/files/Reglamento%20Espec%C3%ADfico%20del%20Sistema%20de%20Administraci%C3%B3n%20de%20Bienes%20y%20Servicios.pdf> Fecha de búsqueda 11 de octubre de 2019
- <https://www3.hidrocarburos.gob.bo/index.php/component/phocadownload/file/93-reglamento-especifico-del-sistema-de-administracion-de-bienes-y-servicios-re-sabs.html?tmpl=component>

- SICOES [fecha de consulta 18 de octubre de 2019]. Disponible en <https://www.sicoes.gob.bo/portal/contrataciones/busqueda/convocatorias.php?tipo=convNacional>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) [fecha de consulta 20 de junio de 2020]. Disponible en <https://portal.osce.gob.pe/osce/diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-adquisiciones-p%C3%ABlicas-del-per%C3%BA>

## **PUBLICACIONES DE PRENSA EN LINEA**

- El Diario.ec [Fecha de consulta: 3 de junio de 2019] Disponible en <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/170449-calidez/>
- El Diario de fecha 17 de agosto de 2018 [fecha de consulta 8 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://m.eldiario.net/index.php?n=30&a=2018&m=08&d=17>
- Opinión de fecha 1 de agosto de 2019 [fecha de consulta 8 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/senador-murillo-denuncia-sobrepresco-compra-helic-oacute-pteros-chinos/20190801143700656675.amp.html>
- El Deber, de fecha 05 de agosto de 2018 [fecha de consulta 8 de octubre de 2019]. Disponible en <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Arce-denuncia-sobrepresco-en-las-mochilas-de-Leyes-20180405-9399.html>





