

EL CONTROL DE LOS GASTOS RESERVADOS EN BOLIVIA

Obra ganadora del tercer premio en el
Primer Concurso Anual de Investigación Jurídica
Convocado por el Instituto de la Judicatura de Bolivia y co-auspiciado
por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
(AECID)

EL CONTROL DE LOS GASTOS RESERVADOS EN BOLIVIA

Asdrual Columba Joffré

Obra ganadora del tercer premio en el
Primer Concurso Anual de Investigación Jurídica
Convocado por el Instituto de la Judicatura de Bolivia y co-auspiciado
por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
(AECID)



Órgano Judicial
Instituto de la Judicatura de Bolivia
Dirección de Información, Investigación y Documentación Jurídica

Con la cooperación de:



Sucre – Bolivia

Columba Joffré, Asdrual, natural de La Paz, en el ejercicio de la profesión de Abogacía ha desempeñado cargos en el sector privado y público, entre los principales que ha ejercido son, Asesor Legal del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, Asesor Legal del Gobierno Municipal de La Paz, Notario de Gobierno, Director de Operaciones Tributarias del Servicio de Impuestos Nacionales, Registrador de Derechos Reales, ex miembro del estudio de de Abogados Moreno Baldivieso, Asesor de empresas privadas, Consultor de proyectos financiados por organismos internacionales como ser ASDI, GTZ, Consultor de la Cámara Nacional de Comercio y Docente Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Máster en Derecho Administrativo, especialista en Derecho Internacional de la Universidad Castilla La Mancha, Toledo – España y Arbitro Internacional de la Sociedad de Altos Estudios Jurídico Empresariales Euroamericanos (SAEJE).

El Control de los Gastos Reservados en Bolivia / Asdrúbal Columba, Joffré –
Sucre: Instituto de la Judicatura de Bolivia; AECID; 2009.

122 p.: 24 cm

D.L. : 3 – 1 – 170 – 09 – P.O.

ISBN: 978-99954-0-637-0: Encuadernado

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN / MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN - DERECHO /
METODOLOGÍA / MÉTODO / TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA / ESTRATEGIA
METODOLÓGICA / EPISTEMOLOGÍA / CIENCIA / CONOCIMIENTO CIENTÍFICO /
INVESTIGACIÓN JURÍDICA / ÉTICA / RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN / ANÁLISIS DE LA
INFORMACIÓN / FUENTES DE LA INFORMACIÓN / REDACCIÓN CIENTÍFICA / DISEÑO /
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN / ETNOGRAFÍA JURÍDICA / SISTEMAS JURÍDICOS
INDÍGENAS / NUEVAS TECNOLOGÍAS / CENTROS DE DOCUMENTACIÓN JURÍDICA /
SISTEMAS DE GESTIÓN DOCUMENTAL / SERVICIOS DE INFORMACIÓN /

1. título

© Instituto de la Judicatura de Bolivia

ISBN: 978-99954-0-637-0

Depósito legal: 3 – 1 – 170 – 09 – P.O.

Primera impresión, noviembre de 2009

C/ Ladislao Cabrera N° 443

Dirección electrónica: ijb@ijb.gov.bo

Website: www.ijb.gov.bo

Casilla de correo: 941

Sucre, Bolivia

Edición de texto: Iván Arandia

Diseño gráfico de cubierta: Carla Lorena Ramírez Brozovic

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

CONTENIDO

	Págs.
PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO I. Consideraciones previas.....	15
1. Marco Contextual.....	15
1.1. Importancia del Tema y Objetivos de Estudio.....	16
1.2. Disposiciones Legales vinculadas a los Gastos Reservados.....	17
2. Marco Conceptual.....	24
CAPITULO II. Desarrollo cronológico de la normativa nacional sobre Gastos Reservados (1826-2006).....	27
CAPITULO III. Previsiones constitucionales sobre Gastos Reservados.....	39
CAPITULO IV. Marco legal vigente en Bolivia en relación a la temática.....	43
1. Ley de Administración y Control Gubernamentales o Ley SAFCO.....	43
2. Reglamentación de las Atribuciones de la Contraloría General.....	48
3. Decreto Supremo 23318-A. Reglamenta la Responsabilidad de la Función Pública.....	50
4. Ley de Administración Presupuestaria 2042.....	51
5. Normas Básicas del Sistema de Presupuesto – Resolución Suprema 217095 de 4 de julio de 1997.....	52
6. Decreto Supremo 27055. Regula los mecanismos de asignación presupuestaria y control de recursos del Estado, consignados en la ley del Presupuesto General, bajo la partida de Gastos Específicos.....	53
6.1. Procedimiento de destrucción y quema de los documentos de los Gastos Reservados.....	56
7. Decreto Supremo 27209 sobre Declaración de Emergencia en todo el Territorio.....	57
8. Decreto Supremo 27213 de 17 de octubre de 2003. Complementa el alcance del D.S. 27055.....	58
9. Decreto Supremo 27327. Marco de Austeridad de las Entidades Públicas.....	59

Restituye la Vigencia del D.S. 27055 y abroga el D.S. 27213.....	60
11. Decreto Supremo 27345. Regula la formulación, aprobación, ejecución y control de la Partida de Gastos Especificos denominada Gastos Reservados.....	61
12. Decreto Supremo 27329. Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Abrogado por el D.S. 28168.....	64
13. Decreto Supremo 28168. Relativo al Acceso a la Información como Derecho Fundamental de toda persona y la Transparencia en la Gestión del Poder Ejecutivo.....	66
14. Decreto Supremo 27472. Complementa el D.S. 27345.....	69
CAPITULO V. Atribuciones de las dependencias ministeriales vinculadas a este tipo de Gastos.....	71
1. Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo (1993).....	71
2. Ley de Organización del Poder Ejecutivo (1997)	72
3. Normas Complementarias al Reglamento de la Ley Organización del Poder Ejecutivo (1993).....	74
4. Ley de Organización del Poder Ejecutivo (2003).....	74
5. Reglamentación a la Ley LOPE.....	75
6. Complementación a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo.....	76
7. Reglamento para el Funcionamiento del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) extinguido.....	77
8. Modificaciones a la Estructura del Poder Ejecutivo.....	77
9. Complementaciones a la Estructura del Poder Ejecutivo.....	77
10. Participación del Ministro de Hacienda en el Consejo Nacional de Política Social (CONAPES).....	78
11. Naturaleza Institucional de la Unidad de Programación Fiscal.....	78
12. Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE).....	79
13. Extinción de las Superintendencias.....	79
14. Ministerio de Gobierno.....	80
15. Ministerio de Defensa (Decreto Supremo 29894).....	80
16. Ministerio de la Presidencia (Decreto Supremo 29894).....	81
17. Fuerzas Armadas.....	81
18. Policía Nacional.....	83
CAPITULO VI. Gastos Reservados y corrupción en Latinoamérica.....	85
1. Corrupción en Brasil y la caída de Collor de Melo (1990- 1992).....	85
2. Corrupción en Ecuador y las Jornadas de Abdalá Bucaram (1996-1997).....	89
3. Corrupción en México (1988-1994).....	92

4. Corrupción en Venezuela (1974-1979 y 1989-1993).....	97
CAPITULO VII. Legislación comparada.....	103
1. Alemania – El Servicio de Inteligencia (BUNDESNACHRICHTENDIENST – BND).....	103
2. Argentina y los Gastos Secretos.....	104
3. España y las materias clasificadas.....	106
3.1. Secretos Oficiales.....	106
3.2. Gastos.....	107
3.3. Centro Nacional de Inteligencia.....	108
4. Estados Unidos de Norteamérica.....	108
5. Bolivia.....	110
CAPITULO VIII. Recapitulación final y exposición de motivos del proyecto legislativo.....	113
CAPITULO IX. Proyecto de Ley de Control de los Gastos Reservados en Bolivia.....	121
NORMAS CONSULTADAS Y BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	133

INTRODUCCIÓN

Los resultados de la presente investigación, plasmados en esta publicación, esbozan un panorama general acerca del uso y destino de la partida de los Gastos Reservados, un tema harto polémico y que ha sido objeto de un intenso debate en el escenario público nacional durante los últimos años, hasta desembocar en su eliminación mediante decreto en 1996.

La administración, destino, asignación y rendición de cuentas de la partida presupuestaria denominada Gastos Reservados, con arreglo a la inversión de las rentas nacionales, ha sido manejada por medio de Decretos Supremos e inclusive Circulares, evadiendo por ser gastos secretos que salvaguardan la "seguridad y defensa del Estado", la rendición de cuentas documentada a la que están obligados todos los servidores públicos por mandato de la Ley.

El capítulo primero de la obra desarrolla algunos aspectos preliminares que han servido de sustento teórico y de justificación al estudio de la temática. Incluye un marco contextual, una mención general a la metodología utilizada y el esbozo de una batería de conceptos fuerza vinculados a la temática, objeto del estudio.

El segundo capítulo de la obra nos permite observar, a partir de la revisión de la legislación nacional sobre los gastos reservados promulgada desde 1826 a 2007, que el uso de estos gastos secretos en el pasado no estuvo reglamentado en forma precisa, bajo un control técnico y social, más por el contrario, con estos recursos se llegó a financiar actividades privadas, inclusive campañas de partidos políticos, sobresueldos y otras actividades que ingresaron al campo de la ilegalidad.

Respecto a la administración de esta partida, la rendición de cuentas casi fue nula y se llegó inclusive a descargar la misma mediante el levantamiento de un Acta de conformidad que la firmaban el Ministro del ramo, el Contralor General y el Presidente del Estado en forma secreta, para luego en caso de existir conformidad disponer la quema de la documentación, omitiendo así todo tipo de fiscalización y de constancia de prueba documentada.

De la misma forma, la historia nos muestra el manejo de estos recursos para que los gobiernos constitucionales dispongan la reducción considerable de estos gastos bajo la premisa de austeridad, hasta que el gobierno constitucional de D. Evo Morales A. emite la disposición el año 2006 por la cual se eliminan los Gastos Reservados y se abre la llave para que éstos sean reglamentados en su administración mediante una Ley especial, la que ha sido proyectada en esta obra.

El capítulo tres se aproxima a las previsiones contenidas en relación al objeto de estudio en el texto de la Constitución Política en actual vigencia, reconociendo atribuciones concretas de control a la Asamblea Plurinacional, estableciendo un marco normativo general favorable para la implementación de mecanismos efectivos de control parlamentario a las diferentes instancias de la estructura de administración pública. De la misma forma, el capítulo cuarto desarrolla una aproximación a la normativa vigente que regula los gastos reservados en nuestro país, describiendo la base legal sobre la que descansan el funcionamiento y el rol institucional de las diferentes instancias públicas relacionadas con la temática, tal y como se consigna en el capítulo quinto del libro.

De esta manera, no introducimos en el trabajo y conocemos como el Presupuesto General del Estado, destina dicha partida para gastos específicos y cuáles son los Ministros de Estado que pueden disponer de los mismos, de acuerdo a su asignación y a las necesidades de dichas carteras de Estado, en el marco de la reciente Constitución Política del Estado, con el fin de destinar la partida presupuestaria a los fines de su correcta inversión.

El sexto y séptimo capítulos del texto amplían el panorama a la realidad de otros países. En el primero se señala como la falta de rendición de cuentas de los servidores públicos sobre los gastos secretos a nivel latinoamericano, llevó a altos índices de corrupción, debido a que se dieron usos y destinos distintos a los cuales estuvieron previstos, tal los casos que se dieron en Venezuela, con Carlos Andrés Pérez; en México, en el gobierno de Salinas de Gortari; en Ecuador, con Abdalá Bucarán; y en Brasil con Collor de Melo, ilustrando de esta forma el estudio con algunos casos reales. El segundo, revisa la legislación de Alemania, Argentina, Brasil y Estados Unidos, reforzando el planteamiento del estudio a través del conocimiento de otras experiencias y arreglos regulatorios que han dado resultados interesantes en otros contextos geográficos.

De ahí la importancia de que la administración estatal pese a estar facultada para controlar el manejo, custodia o disposición de bienes y/o valores del Estado, bajo esa consigna de seguridad o defensa del Estado no lo hubiere hecho, ya sea por omisión o por comisión, de acuerdo a las circunstancias de cada gobierno, o en su caso por desconocimiento de las normas. La obra también nos muestra la diferencia entre el ámbito de lo secreto y lo público, estando ambos conceptos bajo fiscalización estatal, sin descuidar que existen actividades secretas del Estado que no pueden ser divulgadas por estar vinculadas con la seguridad y defensa nacional.

Sobre esta base, los capítulos octavo y noveno desarrollan la propuesta planteada, realizando una recapitulación final y desglosando la exposición de motivos que resume la justificación de la norma proyectada y, finalmente, estructurando y proponiendo una

redacción final del instrumento normativo que regulará el uso de estos gastos insertos en la partida reservada, creando el control parlamentario directo, por primera vez en el país mediante una Comisión Especial Parlamentaria, cuya composición se apoya en el mandato constitucional del Órgano Legislativo para fiscalizar como Órgano Rector del Control Gubernamental. Esta Comisión Parlamentaria tendría el control de la aplicación y uso de estos recursos, a tal efecto establece también la especial obligación de los Ministros de Estado de informar a la Comisión sobre la inversión y ejecución respectiva, una novedad que antes no ha estado contemplada en nuestra legislación.

Los resultados y el informe final de esta investigación fueron merecedores del tercer lugar en la categoría Libro del Primer Concurso Anual de Investigación Jurídica, convocado por el Instituto de la Judicatura de Bolivia y cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el que tuvo como participantes a Magistrados, Vocales, Jueces y personal administrativo del Poder Judicial, en ese marco se procede a ofrecer al público en general su publicación, dada la importancia del tema investigado en el campo del Derecho Administrativo boliviano.

Finalmente, nos corresponde manifestar nuestro agradecimiento al Instituto de la Judicatura de Bolivia, ente académico del hoy llamado Órgano Judicial, alentando continúe con el trabajo iniciado y desarrollando este tipo de incentivos para que la producción intelectual en nuestro país sea de beneficio tanto para la administración de justicia como para la sociedad boliviana.

Asdrual Columba Joffré
AUTOR

Capítulo I CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Marco contextual

El presente estudio se ha concentrado en el análisis de la información Legal boliviana referente a Gastos reservados en el Poder Ejecutivo Nacional desde 1826 a 2006 en Bolivia, en la perspectiva de responder a la necesidad de llenar un vacío jurídico en nuestra legislación que establezca que la inversión de las rentas nacionales se administre con arreglo a las leyes. En este contexto y en virtud a que en el marco de la seguridad y defensa nacional, no existe dicha ley ni se ha promulgado una disposición con esa jerarquía, vemos la necesidad de plantear el Proyecto de Ley del Control de los Gastos Específicos.

El Proyecto de Ley del Control de los Gastos Reservados, precisa para el ámbito presupuestario de la Administración del Estado, el concepto y régimen jurídico de la administración de la partida de Gastos Específicos N° 26100, aprobada de manera anual por la Ley del Presupuesto General.

Existe una especial vinculación entre el presupuesto general del Estado y la capacidad de aquellos Ministerios pueden o no disponer del mismo, en el marco de control previsto en los numerales 17 a 19 del artículo 158 de la actual Constitución Política del Estado, a fin de salvaguardar su finalidad esencial, debido a que en el pasado han sido hasta cinco Ministerios que disponía libremente de dicha partida presupuestaria.

Sin embargo, se puede identificar que en el pasado la posibilidad del ejercicio del control parlamentario no se ha venido efectivizando de la manera esperada, por lo que se plantea, en base a la investigación de las legislaciones comparadas de diversos países como ser Alemania, Argentina, Brasil y Estados Unidos, que es necesario crear en el país un control parlamentario directo a través de una Comisión Especial Parlamentaria, cuya composición se apoya en el mandato constitucional que la Asamblea Legislativa Plurinacional goza en la facultad de fiscalización, dispuesta por el artículo 158, numerales 17 y 19, manteniendo el carácter de Órgano Rector sobre el Control Gubernamental que pesa sobre la Contraloría General del Estado, de acuerdo al artículo 23 de la Ley N° 1178.

Esta Comisión Parlamentaria tendría como atribución específica el control de la aplicación y uso de estos recursos, a su vez los Ministros que tienen a su disposición de dichos Gastos Reservados tendrían la obligación de informar periódicamente a dicha Comisión parlamentaria sobre su uso, destino, inversión y ejecución respectivamente.

A su vez plantea en el proyecto de ley, que los Gastos Reservados estén sometidos a un control administrativo interno que respete su peculiaridad, a la vez que asegure su correcto uso, toda vez que deben ser presupuestados en virtud a un "Programa de Seguridad y Defensa Nacional", previsto y organizado con carácter previo a su requerimiento, por los Ministerios encargados de estas funciones constitucionales, con la cooperación de los órganos especiales encargados de la defensa y seguridad del Estado.

Para poner en funcionamiento esta Comisión de control y que opere en forma concatenada es necesario establecer procedimientos específicos de control administrativo y justificación de los Gastos Reservados, que aseguren que son exclusivamente destinados a las finalidades específicas para las que fueron aprobados y al mismo tiempo, garanticen la salvaguarda del secreto y la seguridad de las actuaciones y de los servidores públicos que en ellas participan.

1.1. Importancia del tema y objetivos del estudio

El presente trabajo tiene como objeto describir y regular un nuevo marco legal del Órgano Ejecutivo en relación a la administración, disposición y control de los Gastos Reservados, como parte del Presupuesto General del Estado y abarca el análisis de la actual Constitución Política del Estado, Ley de Control y Administración Gubernamentales o Ley SAFCO, Ley de Administración Presupuestaria, Decreto de Organización del Poder Ejecutivo, Decretos Supremos que regulan la materia, así como de las atribuciones y facultades de las entidades públicas relacionadas con estos recursos públicos.

Asimismo, incluye una recapitulación final y conclusiones, con el objeto de sentar las bases legales y técnicas para la elaboración y correspondiente presentación de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del control de los Gastos Reservados.

El estudio se basa en el análisis de las legislaciones y casos prácticos de Argentina, Alemania, Brasil y los Estados Unidos, de esta manera y con base en la legislación administrativa nacional se plantea el proyecto de ley.

De esta forma, operativamente, los objetivos que la investigación se propone conseguir se resumen en lo siguiente:

- Objetivo general:

"Proponer la ley del control gastos reservados en Bolivia."

Para cuyo efecto, se han identificado los siguientes objetivos específicos:

- Analizar comparativamente la información legal boliviana referente al tema; desde 1826 a 2007.
- Regular un control directo a través de una Comisión Especial Parlamentaria, cuya composición se apoya en el mandato constitucional, que la Asamblea Legislativa Plurinacional goza en sus facultades de fiscalización.
- Disponer como competencia de la Comisión Parlamentaria, el control de la aplicación y uso de estos recursos. A tal efecto, establece también la especial obligación de los Ministros que tienen a su disposición los Gastos Reservados, de informar periódicamente a dicha Comisión parlamentaria sobre su uso, destino, inversión y ejecución.
- Disponer que los Gastos Reservados estén sometidos a un control administrativo interno que respete su peculiaridad, a la vez que asegure su correcto uso, toda vez que deben ser presupuestados en virtud a un “Programa de Seguridad y Defensa Nacional”, previsto y organizado con carácter previo a su requerimiento, por los Ministerios encargados de estas funciones constitucionales, con la cooperación de los órganos especiales encargados de la defensa y seguridad del Estado.
- Prever procedimientos específicos de control administrativo y justificación de los Gastos Reservados, que aseguren que son exclusivamente destinados a las finalidades específicas para las que fueron aprobados y al mismo tiempo, garanticen la salvaguarda del secreto y la seguridad de las actuaciones y de las personas que en ellas participan .

1.2. Disposiciones legales vinculadas a los gastos reservados

El estudio se ha desarrollado siguiendo una metodología estrictamente documental/normativa, es decir, a través de un proceso de revisión y análisis de la doctrina jurídica y las disposiciones legales promulgadas en el país en relación a la temática de la investigación entre 1826, un año después de la fundación de la República y 2007, tomando además como referente comparativo, la legislación de otros países.

La reciente Constitución Política del Estado dispone en el artículo 172 inciso 9 que el Presidente del Estado tiene la potestad exclusiva y delegable a favor de sus Ministros para Administrar las rentas nacionales.

Esta administración debe realizarse bajo una condición, cual es “con arreglo a las leyes”; sin embargo, la Ley del Presupuesto General de la Nación que se promulga de manera anual, solo aprueba la partida presupuestaria N° 2620 para Gastos Específicos de la Administración Central, sin definir quien, como y en que se invertirá la misma, lo que hace que exista un vacío en la ley al efecto.

Las facultades relacionadas con la administración de las rentas nacionales, se encuentran reguladas en la actual Constitución boliviana en el Título I, relativo a la organización económica del Estado, en el capítulo tercero referido a las políticas económicas, en la sección primera, relativa a la política fiscal en los artículos 321 incisos I, II y III, respectivamente.

Quedando el Órgano Ejecutivo encargado de plantear las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público (321.III);

Al efecto el referido Órgano presenta ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público (321.III).

La Constitución boliviana vigente hasta febrero de 2009, preveía que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, podía decretar pagos no autorizados por la ley de Presupuesto, únicamente para atender casos específicos, conforme el artículo 148 inciso 1, referidos a necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a esos fines; sin embargo la actual Constitución no prevé tal disposición, y dispone que el Presidente del Estado además de estar facultado para presentar el presupuesto General del Estado, tiene la potestad de presentar proyectos de ley de urgencia económica. (172.24)

De lo que se infiere que en el pasado, la técnica normativa no diferenciaba los Gastos Reservados de los Gastos no Presupuestados. Si bien ambos son potestades presidenciales, pero ambos gozan de caracteres diferentes y ambos debían ser sujetos a rendición de cuentas.

La sanción para quienes incumplan con la disposición de rendición de cuentas hace pasibles de responsabilidad solidaria de su reintegro y culpables del delito de malversación de caudales públicos sus autores.

En cuanto a los Gastos Reservados la actual y anterior Constitución no definía esta partida, ni los regulaba. Sin embargo; de la interpretación amplia de la norma se infiere que el artículo 172 inciso 16, está destinado a regular dicha materia, de la siguiente manera:

Es atribución del Presidente del Estado:

- a. Preservar la seguridad y,
- b. la defensa del Estado.

De ahí la conclusión de regular esta materia, mediante una Ley especial y sólo para los fines descritos en el artículo señalado.

Por otro lado, el Órgano Legislativo, por mandato constitucional goza de las potestades de ejercer a través de las Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre entidades públicas, por lo tanto de acuerdo a mandato constitucional y de acuerdo a su Reglamento, puede realizar las acciones necesarias, pudiendo designar comisiones entre sus miembros para facilitar esa tarea. En ese sentido es que se ha planteado el proyecto de ley.

Por su parte, la Contraloría General del Estado por mandato constitucional del artículo 213, tiene el control sobre operaciones de entidades públicas y aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.

El referido artículo, asimismo, dispone que el Órgano Legislativo mediante sus Comisiones, tienen amplia facultad de fiscalización de dichas entidades.

En lo que Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, tiene la obligación de elaborar el proyecto de Presupuesto General del Estado en coordinación con los Órganos y entidades del sector público, en el marco del Plan General de desarrollo Económico y Social, así como controlar la ejecución presupuestaria de los Órganos y entidades del sector público, establecidos en la Constitución Política del Estado, conforme al artículo 52 del Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, que regula la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

El Decreto, que regula la Organización del Poder Ejecutivo, establece las atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas, estableciendo las siguientes en esta materia:

- a. Formular las políticas macroeconómicas en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social.

- b. Formular, programar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales y financieras.
- c. Determinar, programar, controlar y evaluar la política monetaria y cambiaria en coordinación con el Banco Central de Bolivia.
- d. Ejercer las facultades de autoridad fiscal y órgano rector de las normas de gestión pública.
- e. Elaborar el proyecto de Presupuesto General del Estado en coordinación con los Órganos y entidades del sector público, en el marco del Plan General de desarrollo Económico y Social.
- f. Controlar la ejecución presupuestaria de los Órganos y entidades del sector público, y otras.

Mediante Decreto Supremo N° 27372 de 17 de febrero de 2004, se establece la naturaleza institucional de la Unidad de Programación Fiscal, la misma como una entidad desconcentrada del Ministerio de Economía y Finanzas, con dependencia del Viceministro del Tesoro y Crédito Público, la cual tiene como misión institucional la elaboración y seguimiento del programa Fiscal de Gobierno, proporcionando información confiable y oportuna destinada a la toma de decisiones de las autoridades de Gobierno, proporcionando información económica – financiera, programas de saneamiento y/o prevención de las entidades del sector financiero en lo concerniente al área fiscal.

Esta institución, tiene entre otras las siguientes atribuciones:

- a. Garantizar la consistencia del Programa Fiscal de Gobierno con el Presupuesto General de la Nación, los agregados de Balanza de Pagos, Cuentas Nacionales y del Sistema Financiero Nacional.
- b. Analizar el comportamiento de las operaciones de Ingresos, Gastos y Financiamiento del sector público.

De la misma manera, bajo la premisa que es necesaria una Ley especial para administrar una partida especial, relativa a los Gastos Reservados, esta posibilidad puede además ser proyectada en virtud al mandato del artículo 163 y siguientes de la Constitución.

Conforme al Decreto Supremo N° 29894, que regula la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional (DOE), el Ministerio de Gobierno tiene las atribuciones de:

- a. Formular, dirigir y coordinar políticas para la seguridad pública del Estado Plurinacional, precautelando el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; el orden público y la paz social, inherentes al Estado Plurinacional. (34.a)
- b. Planificar y coordinar con las (los) Gobernadoras (es) y la Policía Boliviana el régimen de políticas de seguridad pública en todo el territorio boliviano. (34.b)
- c. Dirigir a la Policía Boliviana garantizando su accionar efectivo en la preservación de la seguridad pública y la defensa de la sociedad, priorizando su acción preventiva y de auxilio, el control del orden público y el cumplimiento de las leyes de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado. (34.c)

El Ministerio de Defensa, conforme al Decreto Supremo N° 29894, tiene entre sus atribuciones las de:

- a. Formular y proponer la política de seguridad y defensa del Estado Plurinacional y someterla a la aprobación del Consejo Supremo de Defensa del Estado para su aplicación, y coordinar su aplicación con los demás Ministerios encargados de su ejecución.(39.a)
- b. Transmitir a las Fuerzas Armadas las órdenes presidenciales en el orden administrativo y coordinar su cumplimiento con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas y Comandos Generales de cada Fuerza. (39.b)
- c. Planificar, organizar, controlar y ejecutar las acciones de defensa civil en coordinación con las instancias departamentales, regionales, municipales y pueblos indígenas originarios campesinos, así como con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales. (39.i)

Las políticas y estrategias de seguridad y defensa del Estado Plurinacional, son atribuciones específicas del Viceministerio de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral.

Por su parte, las políticas y estrategias para la gestión de riesgos, para su incorporación al Sistema Nacional de Planificación y al Programa de Inversión Pública, son atribuciones específicas del Viceministerio de Defensa Civil.

La función específica del Ministerio de Defensa es ejecutada a través del Viceministerio de Defensa Civil, la cual a su vez cumple sus funciones a través del Sistema Nacional para la Reducción de riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE) en coordinación con las instancias correspondientes.

De las atribuciones transcritas precedentemente, observamos dos áreas fundamentales cuales son; primero, de seguridad y defensa del Estado y segundo, de defensa civil y de reducción de riesgos y atención de desastres y emergencias, así como acciones dirigidas a la defensa del medio ambiente.

A su vez el Ministerio de la Presidencia, conforme al Decreto DOE no tiene atribuciones en materia de seguridad y defensa del Estado, como tampoco para administrar los Gastos Reservados, ya que sus funciones están relacionadas con las de coordinación de acciones político – administrativas de la Presidencia del Estado, con los Ministros y otros.

Asimismo, las Fuerzas Armadas, conforme lo prevé el artículo 243 de la actual Constitución, dependen del Presidente (a) del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional y en lo técnico, del Comandante en Jefe.

Al respecto, el artículo 243 de la Constitución señala que las Fuerzas Armadas, tienen como misión fundamental la de defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país, de acuerdo a la Ley especial o Ley Orgánica de las Fuerza Armadas N° 1405 de 30 de diciembre de 1992, que dispone que las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental, defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad del país, el honor y soberanía nacional, asegurar el Imperio de la Constitución Política del Estado, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

La Constitución Política del Estado, dispone en el artículo 251, que la Policía Nacional como fuerza pública, tiene por misión específica la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional, de acuerdo a su Ley Orgánica y otras leyes.

De acuerdo al mandato constitucional del artículo 252, las Fuerzas de la Policía boliviana, tienen dependencia constitucional del Presidente del Estado por intermedio del Ministerio de Gobierno.

Por su parte, por principio la Ley de Administración y Control Gubernamentales, se dispone que todo funcionario público, tiene el deber de rendir cuentas sobre los recursos que le son confiados. Así también sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos que le han sido confiados.

En cuanto a los Gastos Reservados, este principio y regla general no ha sido reglamentada mediante una norma con jerarquía de ley, de lo que se infiere que los Decretos Supremos que han dispuesto que la partida de Gastos Específicos sea reservada y de la misma no se rindan cuentas, es totalmente contradictoria e ilegal, debido a que la Ley SAFCO señala que todo servidor público sin distinción de jerarquía debe rendir cuentas de los dinero que administra.

En el mismo sentido, se regula a través del artículo 23 de la Ley SAFCO, que dispone que la Contraloría General se constituya en el Órgano rector del Sistema de Control Gubernamental, el cual se implementa bajo su dirección y supervisión.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 28686 de 24 de abril de 2006, por el cual se dispone que el Ministro de la Presidencia en coordinación con el Ministro de Gobierno y el Ministro de Defensa Nacional, en un plazo no mayor a treinta (30) días a partir de su publicación, deberán presentar un "proyecto" que permita establecer una cuenta que permita atender los asuntos de seguridad del Estado y emergencias nacionales, los que deben ser manejados de manera transparente y abiertas al control social, que ejerce cada uno de los ciudadanos

Una vez cumplido el objeto del proyecto ejecutado con gastos reservados y suprimida la cuenta a partir de la cual se los operativizaba, los saldos presupuestarios deberán ser transferidos al Ministerio de Hacienda, hasta que se determine la funcionalidad de la cuenta definida en el Parágrafo anterior.

El Decreto Supremo emitido por el Poder Ejecutivo y referido en líneas que preceden, se basa en el principio de Derecho Administrativo denominado "Reserva de la Ley" el cual se basa en la Ley (marco) la que crea o norma un tema y es el Reglamento, el que se encarga de desarrollarla, tal cual el presente trabajo ha enfocado el tema.

Es de hacer notar que las normas que han regulado la materia de los gastos reservados en el país, han sido emitidas por diferentes gobiernos a través del Poder Ejecutivo, constituyendo las mismas simples Decretos, por lo que además de ser contradictorias con la Ley SAFCO no tenían rango de ley.

Por otro lado, de la información obtenida del Ministerio de Hacienda (2005 - 2006), se pudo cotejar que entre las gestiones de 1990 y 1992, no existió la partida 261 "Gastos Específicos de la Administración Central", en lugar de esta se encontró la partida 262

denominada como "Asignaciones Globales". Estos datos obtenidos nos demuestran que la referida partida utilizada por el Poder Ejecutivo ha sido ejecutada por casi todos los Ministerios del Poder Ejecutivo, conforme la información obtenida.

En cuanto a la Ley que propone en el presente trabajo, la misma regulará la administración de la Partida N° 26100 para Gastos Específicos de la Administración Central aprobada de manera anual por la Ley General del Presupuesto, y como fines tendrá los siguientes conceptos, Administración, Asignación, Ministerios que deben administrarla, Carácter de reserva o confidencialidad, Procedimiento especial de rendición de cuentas, Control y/o fiscalización y Archivo y custodia de la información.

2. Marco conceptual

Los conceptos preliminares que se desarrollan a continuación, han sido contextualizados solo para este trabajo y tienen la finalidad de mostrar en forma sucinta el perfil del tema central de la investigación, para luego ser profundizados de acuerdo al avance en el desglose de los diferentes capítulos.

Los conceptos fuerza sobre los que se construyen los planteamientos de la investigación guardan relación con las siguientes definiciones:

a. *Control Social*

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adopta medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones.

b. *Corrupción*

En términos generales, la corrupción política es el mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o transparencia de un Estado.

Todos los tipos de gobierno son susceptibles a la corrupción política. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el patrocinio ilegal, sobornos,

extorsiones, influencias, fraudes, malversación, la prevaricación, el caciquismo, el compadrazgo, la cooptación y el nepotismo. La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la prostitución ilegal; aunque no se restringe a estos crímenes organizados, y no siempre apoya o protege otros crímenes.

c. *Emergencia*

Situación no planificada que pone en riesgo algo determinado. Algo emergente, que surge sin estar previsto.

d. *Gasto Público*

El gasto público es aquel flujo que configura el componente negativo del resultado económico-patrimonial, producido en una entidad pública a lo largo del ejercicio de una gestión en operaciones conocidas de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria, como consecuencia de la variación de activos o el surgimiento de obligaciones, que implican un decremento en los fondos propios.

No debe confundirse con el término "gasto presupuestario": existen gastos que no constituyen gasto presupuestario (gastos extra presupuestarios).

e. *Gastos Reservados*

Son gastos de inversión pública destinados a la seguridad y defensa del Estado, dada la magnitud y circunstancia especial de ser secretos no se divulga quien los utiliza, pero si están sujetos a rendición de cuenta documentada conforme a la Ley SAFCO. Generalmente los gastos públicos no pueden ser secretos, pero los gastos secretos pueden ser sinónimo de gastos reservados.

f. *Información Reservada*

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública sólo será restringido en los términos de lo dispuesto por la Ley especial a proponer por el presente trabajo, mediante las figuras de la información reservada y confidencialidad.

g. *Leyes Secretas*

Solo se mencionan en la legislación argentina, son aquellas leyes dictadas en gobiernos militares, que por su contenido, fueron publicadas en ediciones

especiales del Diario Oficial, con tantos ejemplares como fueron especificados en la Ley.

h. *Reserva*

Guarda o custodia, ahorro, salvedad o excepción, secreto o cautela de la información.

i. *Seguridad Externa*

También seguridad exterior del Estado, es todo aquello que implica la permanencia o perpetuación del Estado, en el caso de delitos contra ésta, es aquello que atenta contra la existencia del Estado mismo.

j. *Seguridad Interna*

Es el orden y gobernabilidad. En sí, es precautelar la paz interna y seguridad general de los delitos que atentan o buscan el cambio de sistema o alteración del orden público.

k. *Transparencia fiscal*

Se basa en normas internacionales de contabilidad, destacando que: 1) todos los países declaran sus activos y pasivos financieros, y 2) todos los países deben procurar adoptar un sistema contable que pueda producir informes fiables.

l. *Transparencia*

Actividad de los servidores públicos en forma eficiente y eficaz en el desempeño de sus funciones. Práctica eficiente y visible de los recursos del Estado, salvo la restringida por norma expresa en casos de seguridad estatal.

Los conceptos subyacentes en todas estas definiciones serán profundizados y contextualizados en los capítulos correspondientes, dejando abierta la posibilidad de añadir otros de acuerdo a las necesidades del trabajo.

Capítulo II

DESARROLLO CRONOLÓGICO DE LA NORMATIVA NACIONAL SOBRE GASTOS RESERVADOS

1826 – 2007

Este capítulo se avoca a la recopilación cronológica de las diferentes normas de distinta jerarquía emitidas desde 1826 hasta el año 2007, fecha en la que se eliminan los Gastos Reservados de la Administración Pública.

Estas disposiciones van desde Circulares, Decretos Leyes y Decretos Supremos, que evidencian la discrecionalidad en su uso, hasta llegar a la época de la austeridad en los gobiernos constitucionales y finalmente su eliminación, para ser reglamentados.

Las normas transcritas a continuación, reflejan textos y extracciones de fuentes legales de diferentes gobiernos relativa a los "Gastos Reservados". NOTA: *(Si hay una falla aparente en la ortografía es debido a que dichas normas han sido transcritas lo más fiel posible de dichos textos y se han respetado todos los errores como también la ortografía y gramática de la época).*

1. Ley de 25 de octubre de 1834. Andrés de Santa Cruz, Presidente Constitucional de la República. Menciona acerca de los Gastos Reservados en su Art. 1 lo siguiente:

1° Las deudas pasivas del Estado, consolidadas por las leyes de 15 y 17 de octubre de 1826, no podrán satisfacerse sino con el fondo especial, que el Poder Legislativo destinare al efecto.

2. Ley de 14 de noviembre de 1840

Presupuesto general de gastos. El Senado y la Cámara de Representantes decretan la ley. Hacen referencia a los Gastos Reservados, en el desglose del presupuesto anual, de la siguiente manera: Gastos discrecionales. Al año diez mil pesos.... 10.000.

3. Ley de 13 de noviembre de 1846

Presupuesto General de Gastos Públicos para el bienio de 1847 y 1848. José Ballivián, Presidente Constitucional de la República. Respecto a los Gastos Reservados, en el Art. 5 menciona:

Art. 5° Los gastos extraordinarios que ocurrieren en este bienio y excedieren la cuota fijada para gastos discrecionales e imprevistos, se decretarán por el Ministerio de Hacienda con cargo de cuenta a las próximas Cámaras.

4. Orden de 20 de enero de 1847

Señala las Tesorerías que han de erogar los diez mil pesos de gastos discrecionales. Ministerio de Estado del Despacho de Interior. En cuanto a Gastos Reservados, ordena:

“Los diez mil pesos votados por la Ley de 13 de Noviembre último para gastos discrecionales, han de erogarse en el año venidero por las Tesorerías”

5. Circular de 7 de febrero de 1848

No se hagan gastos extraordinarios sin orden del Gobierno Supremo. Ministerio de Estado del Despacho de Hacienda.

Ningún gasto extraordinario será hecho sin expresa orden del Gobierno, librada por el Ministro de Hacienda.

6. Orden de 15 de junio de 1850

Todos los que han manejado fondos públicos, para gastos militares ó extraordinarios en la crisis política pasada, están obligados a dar cuenta. Ministerio de Estado del Despacho de Hacienda.

En consecuencia, dispone el Sr. General Presidente de la República: que mande que todos los individuos que con cualquier motivo ó comisión hubiesen recibido cantidades de esta Tesorería destinadas para gastos militares u otros extraordinarios, sea por órdenes de las autoridades legales, ó por los que no lo eran, procedan inmediatamente a rendir la respectiva cuenta documentada de su inversión. Al efecto de las facultades coactivas que le confieren sus funciones, y debiendo en caso necesario decretar conforme a ley, el apremio corporal de los refractarios.

7. Circular de 30 de diciembre de 1853

Liquidaciones. Las formen los Administradores de las Tesorerías de los fondos extraordinarios creados para gastos de guerra, por el Art. 4° de la circular de 25 de junio. Ministerio General de Estado. Sección de Hacienda. Hace referencia a los Gastos Reservados, en el siguiente texto:

Dispone el Sr. Presidente Constitucional de la República que ordene al administrador del Tesoro público forme en el día una liquidación de los fondos que se mandaron crear por el Art. 4° de la suprema circular de 25 de junio último número 17, y que se remita al Tesoro de Oruro juntamente con la cantidad total a que hayan ascendido estos fondos, para que el Gobierno pueda librar sobre ella los gastos urgentes extraordinarios y reservados que frecuentemente ocurren con motivo de los aprestos de guerra en que se encuentra el país.

8. Circular de 20 de diciembre de 1857

Vigencia del Presupuesto general de Gastos públicos. Los que deben hacerse en las tesorerías. Quien ha de ordenarlos. Secretaría del Despacho de Hacienda.

Respecto a Gastos reservados en su párrafo 3° refiere lo que sigue: 3° Lo dispuesto en el primer miembro del artículo anterior, comprenden las pensiones puramente alimenticias, que gravitan sobre la partida asignada en los anteriores presupuestos para gastos discrecionales.

9. Circular de 15 de marzo de 1860

Secretaría del Despacho de Hacienda – La Paz, Marzo 15 de 1860. A S.S. el Jefe Político de..... Sr.- La seguridad nacional amenazada por la hostil política de un poder extranjero ha exigido aumentar las fuerzas militares, requiriéndose el crédito de ciento setenta y cinco mil setecientos pesos, abierto á las respectivas Secretarías en el Supremo decreto de esta fecha, que debe agregarse al Presupuesto y ley financiera de 31 de Enero último. Para este presupuesto extraordinario se ha señalado el descuento de Guerra, que ha rejido en diferentes épocas, como empréstito reembolsable por el Gobierno, y que ha sido pagado siempre con puntualidad. En esta virtud, prevendrá US. á las respectivas oficinas que desde 1° del entrante mes de Abril se verifique dicho descuento en todos los pagos de sueldos y pensiones de cualquiera clase que sean en la escala siguiente...

10. Decreto de 7 de mayo de 1860

Gastos de guerra en el presente año. El Ciudadano José María Lineras Presidente Provisorio de la República ETC.

CONSIDERANDO: Que hay necesidad de votar una suma para atender á la elaboración de municiones de guerra, reparación del armamento descompuesto y otros gastos semejantes, que no fueron considerados en la formación del presupuesto general del ejército.

DECRETO: Art. Único. Al artículo 7° del capítulo 6° de la Ley financiera de la República, se imputa la cantidad de dos mil pesos (2,000 ps.) para gastos de elaboración de municiones de guerra, composición de armamento y otros semejantes, que pudieran ofrecerse en el presente año. Los Secretarios de Estado en los Despachos de Hacienda y Guerra quedan encargados del cumplimiento de este decreto. Dado en el Palacio del Supremo Gobierno.

11. Resolución de 26 de febrero de 1869

Sueldo que deben disfrutar los individuos de tropa de la guarnición de Cobija. Ministerio de Hacienda.- La Paz, Febrero 26 de 1869.

Considerando el Gobierno fundada la anterior representación, resuelve: que los individuos de tropa de la guarnición de Cobija, continúen gozando del sueldo mensual de 27 ps. 4 rs., asignado antes de ahora, en mérito de las excepcionales circunstancias de aquella localidad; debiendo imputarse el exceso que resulta á <<gastos extraordinarios. >> Regístrese y devuélvase á la Prefectura para los fines consiguientes.

12. 1901

No existe información específica del tema.

13. 1902

No existe ni presupuesto general.

14. 1903.

No se encuentra información respecto al tema.

15. 1904

No se registra información respecto al tema.

16. 1905 a 1906

No existe información respecto al tema.

17. 1907

D.S. de fecha 16 de Agosto 1907. el presidente Ismael Montes determina una partida para gastos extraordinarios, no especifica más.

18. 1908 a 1912

No existe Información respecto al tema.

19. 1913

Ley Orgánica de Presupuesto de 24 de Octubre 1913, Presidente Ismael Montes, establece que la Legislatura anualmente votará un Presupuesto detallado con ingresos y egresos de carácter general.

20. 1914

Nada al respecto de gastos reservados, o gastos específicos del Gobierno central.

21. 1915 a 1917

No se conoce de información respecto al tema.

22. 1918 D.S. del 4 de Enero de 1918, Presidente Alfredo Ballivián, acepta la propuesta del Proyecto de Presupuesto de Julio Cesar Valverde quien realizo en virtud de convocatoria por la prensa, siendo ventajosa para el Estado.

23. 1919

Resolución Legislativa de fecha 10 de Enero 1919. Presidente Ismael Montes, Presupuesto Nacional donde las partidas del Presupuesto Nacional y Departamentales llevaran numeración ordinal.

24. 1920 a 1922

Llevar la partida de gastos imprevistos y misiones extraordinarias del Servicio de Relaciones Exteriores.

25. 1923

D.S. de 30 de agosto de 1923 Presidente Bautista Saavedra. Presupuesto Nacional, Auméntese la partida de gastos imprevistos y misiones extraordinarias del Servicio de Relaciones Exteriores.

26. 1924 a 1929

No se encuentra información respecto al tema.

27. 1930

- Resolución suprema del 11 de Enero de 1930, Presidente Hernando Siles, exonérese al habilitado del Ministerio de Gobierno de responsabilidad por la inversión de Bs. 14.500 de fondos de carácter reservados.
- Resolución suprema del 24 de Enero de 1930, Presidente Hernando Siles, exonérese de responsabilidad al habilitado del Ministerio de Gobierno Guillermo Medina por la inversión de Bs. 19.500 de fondos de carácter reservado.
- Gastos Reservados, del 8 de Abril de 1930, exonérese de responsabilidad al habilitado del Ministerio de Gobierno Guillermo Medina por la inversión de Bs. 3000.50 del servicio de gobierno.
- Resolución suprema del 17 de Junio de 1930, Presidente Hernando Siles, gastos reservados, apruébese la inversión hecha por Guillermo Medina del Servicio de Gobierno por Bs. 175.000.
- Resolución suprema del 20 de Junio de 1930, gastos reservados, Presidente Hernando Siles, exonérese al habilitado de toda responsabilidad por el manejo de 100.000 Bs.
- Resolución suprema del 25 de Junio de 1930, gastos reservados, Presidente Hernando Siles, exonérese al habilitado de toda responsabilidad por el manejo de 69.000 Bs.

28. 193

Ley Presupuesto General 1° de Julio de 1931, Presidente Daniel Salamanca, Votase la ley respectiva, ingresos y egresos.

29. 1932

Ley Presupuesto Nacional 13 de Mayo 1932 Presidente Daniel Salamanca Votase la ley respectiva, con ingresos y egresos detallado.

30. 1933

No se encuentra información respecto al tema.

31. 1934 y 1935

No existe información referente a gastos reservados.

32. 1971

Decreto Supremo 09860 (20 de Agosto de 1971) Gaceta Oficial de Bolivia Gobierno: JUAN JOSÉ TORREZ GONZÁLES. Resumen: Autoriza al TGN entrega de fondos a la Presidencia de la República en el monto que señala como "Gastos Reservados".

33. 1972

Decreto Supremo 10466. (12 de noviembre de 1972).Gaceta Oficial de Bolivia Gobierno: HUGO BANZER SUÁREZ. Resumen. Presupuesto al Sector publico sobre traspaso de fondos.

34. 1973

- Decreto Supremo 10878. (21 de mayo de 1973). Gaceta Oficial de Bolivia Gobierno: HUGO BANZER SUÁREZ. Resumen: Autoriza al comando Gral. del Ejército efectuó los traspasos de fondos que indique.
- Resolución Suprema 167545 (20 de febrero de 1973). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: HUGO BANZER SUÁREZ. Resumen: Autoriza el

traspaso de fondos remanentes a la presidencia por el Ministerio de Finanzas.

- Resolución Suprema 167724 (17 de abril de 1973). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: HUGO BANZER SUÁREZ. Resumen: La Presidencia de la República autoriza desembolsos de fondos.

35. 1974 a 1979

No hay nada sobre gastos reservados o específicos.

36. 1980

- Decreto Supremo 17558 (de 18 agosto 1980). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: LUIS GARCÍA MEZA TEJADA. Resumen: ASIGNACIONES GLOBALES. Autorizase la asignación de un soporte presupuestario a la Presidencia de la República, por la suma de \$b. 2.000.000.-, con cargo a la Partida 262 del Presupuesto vigente del Ministerio de Finanzas, con destino a gastos reservados.
- Decreto Supremo 17535 (30 de julio de 1980). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: LUIS GARCÍA MEZA TEJADA. Resumen: PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. Autorizase al Banco Central de Bolivia, conceder al Tesoro General de la Nación, un préstamo por la suma de \$b. 130.000.000.00. - , del margen de financiamiento interno programado en él para 1980.
- Decreto Supremo 17547 (12 de agosto de 1980). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: LUIS GARCÍA MEZA TEJADA. Resumen: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. Autorizase, conceder al Tesoro General de la Nación, un préstamo por la suma de \$b. 400.000.000,00.-, dentro del margen de financiamiento interno programado en el Presupuesto General de la Nación para 1980.
- Decreto Supremo 17560 (18 de agosto de 1980). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: LUIS GARCÍA MEZA TEJADA. Resumen: PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. Autorizase al Banco Central de Bolivia, conceder al Tesoro General de la Nación, un préstamo por la suma de \$b. 130.000.000,00.-, dentro del margen de financiamiento interno programado.

37. 1981 a 1983

No hay nada sobre gastos reservados o específicos.

38. 1984

- Decreto Supremo 20171 (12 de abril 1984). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: HERNÁN SILES ZUAZO. Resumen: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. Se mantiene en el país el régimen de control estatal de divisas y el de entrega obligatoria al Estado por Intermedio de esta, del cien por ciento del valor neto de éstas, provenientes de las exportaciones de bienes y servicios de los sectores público y privado, así como las provenientes de créditos externos.
- Decreto Supremo 20421 (16 de agosto de 1984). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: HERNÁN SILES ZUAZO. Resumen: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. Se ratifica la obligatoriedad en la entrega del cien por ciento (100%) del valor de las exportaciones.
- Decreto Supremo 20597 (09 de noviembre de 1984). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: HERNÁN SILES ZUAZO. Resumen: BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. Se mantiene y ratifica la obligación legal de la entrega del cien por ciento (100%) de divisas por concepto de exportaciones sin excepción.

39. 1985

- Decreto Supremo 20975 (30 de julio de 1985). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: VÍCTOR PAZ ESTENSORO. Resumen: TRANSMISIÓN DE MANDO PRESIDENCIAL.- Autorizase un Presupuesto Adicional para su realización, por la suma de \$b. 60.000.000.000.-, con cargo a la partida de Asignaciones Globales de la Gestión 1985.
- Decreto Supremo 20984 (01 de agosto de 1985). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: VÍCTOR PAZ ESTENSORO. Resumen: ANTICIPO DE FONDOS.- Bajo ese rubro, se reconoce el desembolso por el Banco Central de Bolivia a favor del Supremo Gobierno, por el monto de \$b. 51.432.664.051.758.-, correspondiente a la Gestión 1985.
- Decreto Supremo 20919 (17 de julio de 1985). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: VÍCTOR PAZ ESTENSORO. Resumen: TRANSMISIÓN DE MANDO. Asegurar un presupuesto extraordinario para cubrir los gastos de

emergencia que demanden las mencionadas ceremonias, en la suma de \$b. 100.000.000.000.- a base de la partida 262 (asignaciones globales del presupuesto vigente).

40. 1986 a 1991

No hay nada sobre gastos reservados o específicos.

41. 1992.

Decreto Supremo 23201 (08 de julio de 1992). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: JAIME PAZ ZAMORA. Resumen: PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. Se aprueba los ajustes y trasposos interinstitucionales e intrainstitucionales efectuados dentro el presupuesto general de la nación correspondiente a la gestión 1991, así como la cuenta general de ingresos y egresos.

42. 1993 a 1996

No hay nada sobre gastos reservados o específicos.

43. 1997

- Decreto Supremo 24760 (31 de julio 1997). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA. Resumen. Apruébense los ajustes y trasposos interinstitucionales e intrainstitucionales efectuados dentro el Presupuesto General de la Nación correspondiente a la gestión 1996.
- Decreto Supremo 24877 (28 de octubre de 1997). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: HUGO BANZER SUÁREZ. Resumen: Se transfiere en favor del Ministerio de la Presidencia, los bienes, personal en servicio, derechos, obligaciones y presupuesto que pertenecían al Ministerio de Comunicación Social.

44. 1998 a 2002

No se accedió a información sobre gastos reservados o específicos.

45. 2003

- Decreto Supremo 27055 (30 de mayo de 2003). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno. GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA. Resumen: Acorde con información de Internet consiste en la autorización al Jefe de Estado de destruir toda documentación respecto a gastos reservados presentada por sus ministros que comprometa la seguridad nacional.
- Decreto Supremo 27221. Gaceta oficial de Bolivia. Gobierno: GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA. Resumen: Aplicación y vigencia del Decreto Supremo No.27055 de 30 de mayo de 2003 (Asignaciones presupuestaria y control de recursos del Estado (de 28 de Octubre de 2003).
- Decreto Supremo 27213 (17 de octubre de 2003). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno. GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA. Resumen: Acorde a datos del Internet consiste en la autorización dada al Ministro de Gobierno, Yerko kukoch, de rendir cuentas respecto al manejo de los Gastos Reservados al Contralor General de la República.
- Decreto Supremo 27221 (28 de octubre de 2003). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: GONZALO SÁNCHEZ LOZADA. Resumen: Aplicación y vigencia del Decreto Supremo N° 27055 de 30 de mayo de 2003 (Asignación presupuestaria y control de recursos del Estado).

46. 2004

- Decreto Supremo 27245 (31 de enero de 2004). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: Carlos Diego Mesa Gisbert. Resumen: Regular los gastos específicos del Gobierno Central como Gastos Reservados.
- Decreto Supremo 27327. Gaceta oficial de Bolivia. Gobierno: CARLOS MESA GISBERT. RESUMEN: Decreto de austeridad sobre gastos del presupuesto: gastos específicos. Art. 6.- (REDUCCIÓN GASTOS ESPECÍFICOS). La partida 261 Gastos Específicos (Gastos Reservados) se reduce en 58%, de Bs. 143.000.000,00.- (CIENTO CUARENTA Y TRES MILLONES 00/100 BOLIVIANOS) presupuestados para la gestión 2003 a Bs. 60.000.000,00.- (SESENTA MILLONES 00/100 BOLIVIANOS), gestión 2004.

- Decreto Supremo 27472 (29 de abril de 2004). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: CARLOS DIEGO MESA GISBERT. Resumen: Se complementa el alcance del artículo 2 del D.S. 27345 de 31 de enero de 2004.

47. 2005

- Decreto Supremo 27345 (31 de Enero del 2005). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: CARLOS MESA GISBERT. Resumen: Regular la formulación, ejecución y control de la partida de gastos específicos denominada como gastos reservados.
- Decreto Supremo 28256 (21 de julio de 2005). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: Eduardo Rodríguez Bethzel. Resumen: Aprobar los ajustes y trasposos interinstitucionales e intrainstitucionales efectuados dentro del Presupuesto General de la Nación para la Administración Central - Gestión 2004.

48. 2006.

Decreto Supremo N° 28686 (24 de abril de 2006). Gaceta Oficial de Bolivia. Gobierno: Evo Morales Ayma. Resumen: Que dispone que una norma abra el camino técnico y legal para que sea una disposición con rango de Ley, la que regule el Control Social y Financiero de la partida especial denominada "Gastos Reservados", objeto de este trabajo.

Capítulo III

PREVISIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LOS GASTOS RESERVADOS

El presente capítulo tiene como objeto describir el marco legal de los poderes del Estado en relación a la administración, disposición y control de los Gastos Reservados, como parte del Presupuesto General del Estado y abarca el análisis de la Constitución Política del Estado en cuanto a las atribuciones de las entidades públicas relacionadas con estos recursos.

La Constitución Política del Estado, fue redactada originalmente por el Libertador Simón Bolívar y aprobada por la Asamblea Constituyente, el 6 de noviembre de 1826 y promulgada el 19 de noviembre de 1826.

Desde inicios de la vida republicana la Constitución ha sido la norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, la cual ha sufrido varias reformas, enmiendas y modificaciones llegando a ser modificada alrededor de dieciséis veces. Esta norma suprema regula las atribuciones y funciones de los poderes del Estado, sus funcionarios y la administración de las rentas nacionales, como más adelante desarrollaremos.

A partir del 25 de enero de 2009, el país a través de Referéndum decide aprobar el texto íntegro del proyecto de Constitución Política del Estado, el cual fue presentado ante el H. Congreso Nacional por la Asamblea Constituyente, para ser luego promulgada y puesta en vigencia, a partir del 9 de febrero de 2009.

La reciente Constitución Política del Estado y vigente, dispone de manera similar que la derogada Constitución, el deber de todo funcionario público de rendir cuentas sobre las responsabilidades económicas, políticas, técnicas y administrativas en el ejercicio de la función pública, según se desprende del artículo 235 inciso 4 y de manera concordante el ejercicio de la función pública se encuentra regulado a través de la Ley del Estatuto del Funcionario Público desde el 27 de octubre de 1999.

Además señala como obligación previa a asumir un cargo en la administración pública la de presentar una declaración jurada de los bienes y rentas que posee antes, durante y después del cargo, de acuerdo al artículo 235 inciso 3, mecanismo que ha sido efectivizado ante la Contraloría General, como medio de control.

A su vez la Parte II, incorpora como otro Órgano del Estado al Electoral manteniendo a los Órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial, respectivamente.

En relación al uso, manejo y ejecución de la partida denominada de Gastos Específicos, esta ha sido regulada a través del Presupuesto General del Estado, pero lamentablemente se ha interpretado mal su administración, ya que el legislador siempre mantuvo la decisión que las rentas nacionales se administran con arreglo a las leyes, de lo que se infiere que esta es la Ley del Presupuesto General del Estado, cuando en realidad fueron dispuestos mediante Decretos o Circulares, como ha sucedido y como hemos referido en capítulos anteriores.

Al respecto la Ley del Presupuesto estableció que el Ejecutivo tenía posibilidades de realizar modificaciones de las partidas aprobadas hasta del 5%; sin embargo, en la práctica estos cambios fueron superiores y llegaron hasta el 40% con lo que el Presupuesto se convertía más en un instrumento para el manejo político.

Por otro lado, las facultades de elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público siempre han estado a cargo del Órgano Ejecutivo, por medio de los Ministerios respectivos y la administración de las rentas nacionales a cargo del Presidente del Estado por medio del Ministerio del ramo conforme a la ley del presupuesto, respectivamente, conforme señala la atribución 172, inciso 9 de la reciente Constitución.

Al respecto, como regla el capítulo de Política Fiscal de la vigente Constitución boliviana, señala que la administración económica y financiera de todas las entidades públicas del Estado está regida por su presupuesto, que la determinación del gasto y de la inversión pública se da por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva. Asimismo, que el Órgano Ejecutivo debe presentar a la Asamblea Legislativa al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de Presupuesto General para la siguiente gestión anual, incluyendo a todas las entidades del sector público, debiendo incluir el proyecto de presupuesto todos los gastos de inversión, señalar la fuente de los recursos y la manera de cubrir su inversión, conforme el artículo 321.

Una vez presentado el Presupuesto General del Estado por el Órgano Ejecutivo, el mismo es considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional el cual lo aprueba dentro de sesenta días de presentado, en caso que no ser aprobado en ese plazo, se dará por aprobado, conforme lo señala el artículo 158, inciso 11 de la referida norma suprema.

De la misma manera, es facultad de la Asamblea Legislativa controlar y fiscalizar los Órganos del Estado y las instituciones públicas, manteniendo este Órgano las potestades de fiscalización a través de las Comisiones de ambas Cámaras. Al efecto ambas Cámaras tienen la facultad de dictar su Reglamento y la Asamblea la de realizar

investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión elegida al efecto, conforme las atribuciones señaladas en los puntos 17 y 19, del artículo 158 de la carta magna.

Al amparo de la atribución del artículo 159 inciso 1 y 160 inciso 1, de la Constitución, el Órgano Legislativo, goza de las facultades de emitir su propio reglamento, tanto en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, por la que tienen la facultad de fiscalizar a parlamentarios e integrantes del Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial, respectivamente.¹

En ese sentido a iniciativa de cualquier parlamentario las Cámaras pueden pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asunto de interés nacional.

De manera específica el Título II de la parte Segunda de la Constitución, regula al Órgano Ejecutivo, señalando que dentro de las atribuciones del Presidente (a) del Estado, se encuentran las de:

- a. Administrar las rentas estatales y decretar su inversión por intermedio del Ministerio del ramo, de acuerdo a las leyes, de acuerdo al mandato del artículo 172, inciso 9. De lo que se observa, que a pesar de existir la Ley del Presupuesto, en el país de forma especial no existe la Ley que administre los Gastos Reservados, habiendo sido dispuestos mediante Decretos, normas que ingresan a la esfera de lo inconstitucional.
- b. A su vez el artículo 172 inciso, 16, confiere al Presidente la potestad de conservar la seguridad y la defensa del Estado. Al efecto, verificamos que es deber de las Fuerzas Armadas defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad del Estado.
- c. Sin embargo; otro fue el alcance del artículo 148 de la derogada Constitución, que otorgó la potestad al Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros de autorizar – decretar – pagos no autorizados por la Ley del Presupuesto únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños

¹ Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 3º, artículo 18.b, que disponen que los Diputados nacionales a través de los órganos de la Cámara, pueden requerir a los Ministerios y entidades del Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, informes escritos u orales con fines legislativos, de información o fiscalización, así como proponer investigaciones sobre todos asunto de interés público o privado.

De lo anotado diferenciamos, Gastos Reservados destinados a conservar el orden interno y la seguridad exterior del Estado de autorizar – decretar – pagos no autorizados por la Ley del Presupuesto únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. (Artículo 148 – Constitución derogada).

En consecuencia, la técnica normativa utilizada en la elaboración de las disposiciones no diferenció: los Gastos Reservados de los Gastos no Presupuestados. Si bien ambos fueron potestades presidenciales, pero ambos tienen caracteres diferentes.

De lo anotado, vemos que bajo el paraguas de Gastos Reservados no se pueden utilizar recursos para los fines que dispuso el D.S. 27472, toda vez que esta norma, incorporó al alcance de los Gastos Reservados, materias y actividades no comprendidas a la misma, como ser los relativos a gastos contingentes no considerados en los presupuestos institucionales, resultantes de emergencias nacionales, departamentales y locales, así como, gestiones especiales de los Ministerios de Gobierno y Presidencia.

Una vez más, se observa que bajo el amparo de la Partida de Gastos Específicos, se desvirtúa su administración, incluyendo materias no reguladas como las mencionadas. Asimismo, la Contraloría General del Estado por mandato constitucional del artículo 213 y 214, 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, estando su organización, funcionamiento y atribuciones establecidas por Ley. Por lo que la administración de la partida de los Gastos Reservados se encuentra también bajo el control de esta entidad estatal.

Capítulo IV

MARCO LEGAL VIGENTE EN BOLIVIA EN RELACIÓN A LA TEMÁTICA

1. Ley de Administración y Control Gubernamentales o Ley SAFCO

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales publicada en 20 de julio de 1990, regula los sistemas de Administración y Control de los Recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.

Esta Ley obliga a todo servidor público sin distinción de jerarquía de asumir plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación. Por lo que nadie está exento de dicha obligación.

El artículo 5 de la referida Ley, señala que toda persona comprendida en los artículos 3 y 4 de la misma, cualquiera sea su naturaleza jurídica y que reciba recursos del Estado para inversión o funcionamiento, se beneficie de subsidios, subvenciones, ventajas o exenciones, o preste servicios públicos no sujetos a libre competencia, según reglamentación y con las excepciones por cuantía que la misma ley señale, informará a la entidad pública competente sobre el destino, forma y resultados del manejo de los recursos y privilegios públicos que le han sido confiados. La regla es que todo servidor público debe rendir cuentas de los recursos que le han sido confiados, de los que se observa dos conceptos importantes a relevar:

- a. La regla es que todo servidor público que reciba recursos públicos debe rendir cuentas.
- b. La excepción a la referida regla está comprendida en la misma Ley SAFCO que indica con claridad que la excepción a dicha regla debe estar determinada por Ley. En Bolivia no existe una Ley que haya regulado la excepción a la regla, más por el contrario se ha dispuesto de dichos recursos mediante reglamentaciones emitidas del Poder Ejecutivo.

Asimismo, debemos observar que el Control de la gestión del Sector Público, se ejerce a través de un sistema, como Control Gubernamental, el cual a su vez está integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

De lo que se verifica que los Sistemas de Administración y de Control se aplican en todas las entidades del Sector Público, sin excepción.

Al efecto, el Sistema establecido para la administración pública para regular los recursos públicos, es el sistema de Presupuesto, el cual se ejecuta en función a 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, el cual se sujeta a los siguientes preceptos generales:

- a. Las entidades gubernamentales que cuenten con recursos provenientes de tributos, aportes a la seguridad social y otros aportes, regalías o transferencias de los Tesoros del Estado, deben sujetar sus gastos totales a la disponibilidad de sus recursos, a las condiciones del financiamiento debidamente contraído y a los límites legales presupuestarios, no pudiendo transferir gastos de inversión a funcionamiento.
- b. Las entidades con autonomía de gestión y de patrimonio, cuyos ingresos provienen exclusivamente de venta de bienes o por prestación de servicios, financian con tales ingresos sus costos de funcionamiento y con el aporte propio del financiamiento para sus inversiones y del servicio de su deuda. Sus presupuestos de gastos son indicativos de sus operaciones de funcionamiento e inversión.
- c. Los presupuestos de gastos del Banco Central y de las entidades públicas de intermediación financiera sometidas al programa monetario del gobierno y a la vigilancia de la Autoridad de Fiscalización Financiera (ASFI) ex Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, son indicativos de sus operaciones de funcionamiento y de inversión no financiera.
- d. La ejecución de los presupuestos de gastos de las entidades se sujeta a reglamentación y al cumplimiento de las políticas y normas gubernamentales, relacionadas con la naturaleza de sus actividades incluyendo las referidas a las modificaciones, trasposos y transferencias dentro de sus presupuestos.

Así, el objetivo del Control Gubernamental es pues, mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos en las operaciones del Estado; y mejorar la confiabilidad de la información que se genera sobre los mismos, como también de los procedimientos para que las autoridades y ejecutivos rindan cuenta oportuna de los resultados de su gestión y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

El Control Gubernamental también se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y a su vez está integrado por:

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

De acuerdo al artículo 14 de la referida Ley, los procedimientos de control interno previo se aplican por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto.

El control interno comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad.

Respecto al ejercicio de los controles previos, estos están prohibidos a los responsables de la auditoría interna y por parte de personas, de unidades o entidades diferentes o externas a la unidad ejecutora de las operaciones. Tampoco puede crearse ninguna Unidad especial que asuma la dirección o centralización del ejercicio de los controles previos.

El control interno posterior es practicado por:

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

La auditoría interna se practica por una unidad especializada de la propia entidad (artículo 12) de la referida ley, que realiza las actividades en forma separada, combinada o integral, para evaluar el grado de cumplimiento de eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados a ellos y determina la contabilidad de los registros y estados financieros y analiza los resultados y eficiencia de las operaciones.

La Unidad de auditoría interna no participa en ninguna otra operación ni actividad administrativa y depende de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad (MAE), ya sea ésta colegiada o no, trabajando de manera independiente sus actividades.

Después de concluidos los informes de auditoría interna estos son remitidos a la máxima autoridad colegiada, si la hubiera o a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición sobre la entidad auditada y a la Contraloría General, para fines de ley.

Por su parte, la auditoría externa es independiente e imparcial y en cualquier momento podrá examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad, a fin de calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno, opinar sobre la confiabilidad de los registros contables operativos, dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros y evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones.

Estas actividades de auditoría externa posterior pueden ser ejecutadas en forma separada, combinada o integral y sus recomendaciones son discutidas y aceptadas por la entidad auditada, siendo de obligatorio cumplimiento.

Todos los sistemas que trata la Ley SAFCO se rigen por los órganos rectores (artículo 20), cuyas atribuciones básicas son:

- a. Emitir las normas y reglamentos básicos para cada sistema;
- b. Fijar los plazos y condiciones para elaborar las normas secundarias o especializadas y la implantación progresiva de los sistemas;
- c. Compatibilizar o evaluar, actividades similares, en función de su naturaleza y la normatividad básica.

El Ministerio de de Economía y Finanzas Públicas se constituye en la autoridad fiscal y órgano rector de los sistemas de Programación de Operaciones; Organización administrativa, de Presupuesto, de Administración de Personal, de Administración de Bienes y Servicios, de Tesorería y Crédito Público y de Contabilidad Integrada. Estos sistemas se implementan bajo la dirección y supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el que participa en el diseño de la política económica y es responsable de desarrollar la política fiscal y de crédito pública del Estado.

La Contraloría General se constituye en el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental (artículo 23), el cual se ejecuta bajo su dirección y supervisión, según la Ley N° 1178.

La Contraloría General se encarga de emitir las normas básicas de control interno y externo, además evalúa la eficacia de los sistemas de control interno y supervisa el control externo de supervigilancia normativa de los sistemas contables del Sector

Público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio Economía de Finanzas Públicas.

Por su parte, cada entidad del sector público elabora 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.

Es importante también definir la tuición que ejerce una entidad sobre otra, entendiendo a ésta como la promoción y vigilancia de la implantación y funcionamiento de los sistemas de Planificación e Inversión, Administración y Control Interno, respectivamente.

En el caso de la Programación de Operaciones de Inversión Pública, el ejercicio de la competencia sectorial o tuición sobre otra entidad comprende la evaluación de los correspondientes proyectos, previa a su inclusión en el Programa de Inversión Pública. Asimismo, la tuición incluye la facultad de ejercer el control externo posterior, sin perjuicio de la atribución de la Contraloría, así como la obligación de efectuar oportunamente el control externo posterior de las entidades cuyo reducido número de operaciones y monto de recursos administrados no justifican el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia.

Al efecto, dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada entidad con patrimonio propio y autonomía financiera entrega en forma obligatoria a la entidad que ejerce tuición sobre ella, a la Contaduría General del Estado y a la Contraloría General los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondieren y el informe del auditor interno.

Consecuentemente, la máxima autoridad colegiada, si la hubiera y el ejecutivo superior de cada entidad responden ante la Contraloría General por el respeto a la independencia de la unidad de auditoría interna y ésta por la imparcialidad y calidad profesional de su trabajo.

De acuerdo al artículo 28 de la Ley indicada, todo servidor público responde además de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo, a este efecto se determina el tipo de responsabilidad funcionaria, si es que el caso amerita de la siguiente forma:

- a. La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.

- b. Además, se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.

Con relación a la responsabilidad funcionaria la Ley SAFCO prevé tres tipos de responsabilidad;

- a. Administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público, con sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.
- b. En relación a la rendición de cuentas la responsabilidad ejecutiva nace cuando la autoridad no rinde cuentas. Asimismo, 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.

En este sentido es facultad de la Contraloría examinar los registros y operaciones realizadas por las entidades sujetas al Control Gubernamental. La penal de la comisión de delitos.

De lo que se concluye que no existe ninguna excepción a la regla ya indicada, que toda entidad, funcionario o persona que recaude, reciba, pague o custodie fondos, valores o bienes del Estado, tiene la obligación de rendir cuenta de la administración a su cargo por intermedio del sistema contable especificando la documentación sustentadora y las condiciones de su archivo, conforme el artículo 27.c de la Ley mencionada.

2. Reglamentación de las atribuciones de la Contraloría General

La Contraloría General ejerce las atribuciones conferidas por la Ley 1178 sobre todas las entidades señaladas en el artículo 3 y las unidades administrativas de los Órganos Legislativo y Judicial.

El Decreto Supremo 23215 de 22 de julio de 1992, reglamenta el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General, como Órgano rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado.

Una de las funciones de la Contraloría General es regular que todo servidor público en el ejercicio de sus funciones está obligado a rendir cuentas de su ejercicio, no obstante de ser reservada la información que maneja, de esta manera se fortalece la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente las decisiones y las políticas de gobierno y se mejora la transparencia en la gestión pública.

Dentro de sus atribuciones la Contraloría respecto a la rendición de cuentas tiene las siguientes facultades:

- a. Supervigila la normatividad de los sistemas contables del sector público;
- b. Promueve la implantación de los sistemas de contabilidad y control interno;
- c. Evalúa la eficacia del funcionamiento de los sistemas de administración, información y control interno;
- d. Accede en cualquier momento y sin limitación ni restricción alguna a los registros, documentos y operaciones, para fines de control externo posterior;
- e. Requiere, cuando a su criterio fuere necesario, al máximo ejecutivo de las entidades públicas, la realización de análisis, auditoría y otra clase de exámenes posteriores;
- f. Evalúa los informes de auditoría elaborados por las unidades de auditoría interna de las entidades sujetas al control gubernamental, y por firmas o personas independientes; rechazar los informes que no se ajusten a las normas básicas de auditoría gubernamental.
- g. Realiza el Control Posterior Externo del cumplimiento de las recomendaciones aceptadas y de las acciones adoptadas por la entidad como consecuencia de los dictámenes de responsabilidad emitidos;
- h. Ordena el congelamiento de cuentas corrientes bancarias y/o suspensión de entrega de fondos por los tesoros del gobierno central, departamental, judicial, municipal o universitario o por cualquier otra fuente u organismo financiero.
- i. Ejerce la función de Órgano Rector del Control Gubernamental y autoridad superior de auditoría del Estado y otras ;

Además la Contraloría General ejerce la vigilancia normativa de los sistemas contables del sector público y recomienda al órgano rector las modificaciones o mejoras que sean necesarias.

A fin de que la Contraloría pueda evaluar la oportunidad de las operaciones contables, la Contaduría General del Estado dentro de los 90 días siguientes a la finalización del ejercicio fiscal, envía a la Contraloría copia de la constancia de haber entregado al Presidente del Estado y al Ministro de Economía y Finanzas los estados financieros de la Administración Central.

Con estas funciones de la Contraloría, se concluye que todo servidor no excusarse de rendir cuentas de su función, durante el ejercicio de sus funciones.

3. Decreto Supremo 23318 – A. Reglamenta la responsabilidad de la función pública

La Contraloría General reglamenta el capítulo V de la Ley SAFCO (artículo 45) referido a la responsabilidad por la función pública y al efecto emite el Decreto Supremo 23318 – A, de 3 de noviembre de 2001.

El alcance del referido reglamento abarca en forma exclusiva el dictamen que genera el tipo de responsabilidad que existió por el ejercicio de la función pública.

Entendemos por responsabilidad pública aquella obligación y deber de todo servidor público para desempeñar sus funciones con eficacia, eficiencia, transparencia y licitud.

De la misma manera entendemos por transparencia al desempeño de los servidores públicos en base a la credibilidad. Al efecto la transparencia involucra los siguientes conceptos:

- a. Genera y transmite de manera expedita información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable.
- b. Preserva y permite en todo momento el acceso a la información.
- c. Difunde información antes, durante y después de la ejecución de los actos.
- d. Proporciona información procesada a toda persona que la solicite y demuestre un interés legítimo.

Al efecto no existe de acuerdo con la norma analizada la reserva de la información absoluta, más por el contrario, se dispone que toda limitación y reserva a la transparencia debe ser específica para toda cada clase de información y no general y debe estar expresamente establecida por Ley, señalando ante que instancia debe responderse por los actos reservados, si es que existen, de acuerdo al artículo 5 (Transparencia) del mencionado Decreto.

Es importante conocer que en la administración pública rige el principio de licitud para todo acto operativo o administrativo de la administración pública. Este principio se refiere a la “presunción de legalidad”, es decir que todo acto de la administración es considerado lícito mientras reúna los requisitos de legalidad, ética y transparencia.

A su vez, el referido Decreto regula el procedimiento de la responsabilidad administrativa, responsabilidad ejecutiva, responsabilidad civil y responsabilidad penal, así como la responsabilidad del auditor, del abogado y el procesamiento de estos.

4. Ley de Administración Presupuestaria 2042

La Ley de Administración Presupuestaria 2042 de 21 de diciembre de 1999, regula las normas generales de la administración presupuestaria de cada ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

El ámbito de aplicación de la referida Ley se ejerce sobre todas las entidades del sector público, siendo el máximo ejecutivo de cada entidad el responsable de cumplir con las disposiciones referidas a la elaboración y presentación de los estados financieros respectivos.

Todas las entidades públicas que reciben recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) por concepto de subvenciones y coparticipación tributaria, deben remitir sus presupuestos aprobados al Ministerio de Economía y Finanzas a través del Vice ministerio de Presupuesto y Contaduría, de conformidad al artículo 20 de la Ley 1551 de Participación Popular.

Al efecto, el Vice ministerio de Presupuesto y Contaduría regula la ejecución, seguimiento, supervisión, evaluación, ajustes y traspasos intra e Interinstitucionales de los presupuestos aprobados de las entidades públicas.

Las entidades públicas, tienen la obligación de presentar al Ministerio de Economía y Finanzas la información que éste requiera para el seguimiento y evaluación de la ejecución física y financiera del presupuesto institucional.

A su vez, es el Vice ministerio del Tesoro y Crédito Público el que tiene facultades para suspender desembolsos del Tesoro General de la Nación e inmovilizar recursos fiscales depositados en el sistema financiero.

Otra medida del Ministerio de Economía y Finanzas es la de ejecutar el presupuesto afectando partidas presupuestarias estrictamente necesarias siempre y cuando no exista un presupuesto aprobado al inicio de cada gestión fiscal.

En todos los casos se llega a la misma conclusión que los servidores públicos cualquiera sea su jerarquía deben rendir cuentas de su administración, existiendo, más aún los controles ya referidos.

5. Normas Básicas del Sistema de Presupuesto – Resolución Suprema 217095 de 4 de julio de 1997

De acuerdo al artículo 20 de la Ley 1178, se ha emitido por el órgano rector de los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, las Normas Básicas de los Sistemas de Administración Financiera y Control, al efecto se tiene las Normas del Sistema de Presupuesto, aprobadas a través de Resolución Suprema 217095 de de 4 de julio de 1997.

La Constitución vigente hasta febrero de 2009, estableció en su artículo 146.IV que las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, se constituyen en el marco general de aplicación obligatoria para todas las instituciones del sector público.

La actual Constitución boliviana es más amplia al respecto y dispone en el Capítulo III, Sección I (Política Fiscal) de la Cuarta Parte, que la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rigen por su presupuesto, además que la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva.

Asimismo, el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas presenta a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal el proyecto de Ley del Presupuesto General para la siguiente gestión, que incluye a todas las entidades del sector público. Por lo que se observa que quienes invierten en gastos secretos también se encuentran incorporados a estas obligaciones.

Con relación al Sistema de Presupuesto este se compone por los subsistemas de formulación, coordinación de la ejecución y seguimiento y evaluación y de acuerdo al artículo 14 de la Resolución mencionada, consiste en “un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que se expresan objetivos y metas del sector público que son traducidos en programas operativos anuales, destinados a prestar bienes y servicios públicos, mediante la combinación adecuada y eficiente de los recursos”. Por lo que el presupuesto del sector público se encuentra sujeto a los principios de “equilibrio, universalidad, unidad, exclusividad, claridad y transparencia, periodicidad, continuidad y flexibilidad”, respectivamente.

Conforme al artículo 21, el proyecto de Presupuesto General del Estado consiste en “la propuesta que el Poder Ejecutivo prepara anualmente sobre la base de los anteproyectos de presupuesto institucional”, de lo que se infiere que son los Ministerios encargados de la seguridad y defensa los encargados a su vez de prever y planificar estos recursos.

A su vez el presupuesto debe comprender el cálculo de los ingresos, gastos y financiamiento previstos para el ejercicio presupuestario y los resultados económicos, financieros y físicos de las operaciones programadas del sector público, en base a los lineamientos generales de la política económica fijada por el Órgano Ejecutivo². Debiendo comprender el presupuesto de los Ministerios encargados de la seguridad y defensa del Estado esta previsión presupuestaria.

Los instrumentos operativos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas son obligatorios para todas las entidades públicas y están conformados por; "directrices de formulación presupuestaria, clasificadores presupuestarios, manuales de los subsistemas presupuestarios, sistemas de información y computarizada".

6. Decreto Supremo 27055. Regula los mecanismos de asignación presupuestaria y control de recursos del Estado, consignados en la ley del Presupuesto General, bajo la partida de Gastos Específicos

El Decreto Supremo 27055 de 30 de mayo de 2003, en su Único Considerando, pretende sustentar su legalidad en el mandato constitucional del artículo 172 inciso 1, que señala que es atribución del Presidente del Estado cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley. De la interpretación amplia del artículo referido, se infiere que el Presidente del Estado ejecuta y hace cumplir las leyes sancionadas por el Órgano Legislativo y es el Órgano Ejecutivo y el que expide los Decretos que tienen la finalidad de reglamentar la ley.

En el caso estudiado, ya hemos analizado que no existe Ley especial que regule la administración de los Gastos Reservados, siendo por el contrario dispuestos mediante simples Decretos o normas de inferior jerarquía, de lo que se infiere que se requiere llenar ese vacío jurídico objeto de este trabajo.

Asimismo, se concluye que mediante Decretos no se puede administrar las rentas nacionales, ya que la norma constitucional es clara, al señalar que dicha atribución se ejecuta por el Presidente del Estado a través de la Ley y el Órgano Legislativo a la fecha no ha sancionado de manera específica la Ley especial que regule la administración de los Gastos Reservados.

De la misma manera, el artículo 172 inciso 9 de la Constitución, señala que es atribución del Presidente administrar las rentas estatales y decretar su inversión por

² Capítulo IV – Rentas y presupuestos- Constitución boliviana derogada, Artículo 146.IV. El Poder Ejecutivo determinará las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público. Ver artículo 321 de la actual Constitución Política del Estado.

intermedio del Ministerio del ramo, de acuerdo a las leyes y con estricta sujeción al Presupuesto General del Estado. De la interpretación de la disposición transcrita se evidencia que el Presidente del Estado goza de la facultad exclusiva de administrar las rentas estatales a través del respectivo Ministerio³, con arreglo a las leyes y con estricta sujeción al presupuesto.

La intención del legislador ha sido la de conferir al Presidente del Estado la potestad de administrar las rentas nacionales a través del respectivo Ministerio. La norma no señala expresamente que sólo se trata un Ministerio sino por el contrario, dejó abierta la posibilidad de que sean uno o varios Ministerios, pero siempre bajo la estricta condición de que dicha administración sea con arreglo a la ley. De lo anterior, se concluye que en el país no existe una Ley especial para la administración de los denominados Gastos Específicos o Gastos Reservados.

Bajo este presupuesto los Presidentes de Estado en el país han administrado las rentas nacionales a través de los Ministros, emitiendo diferentes Decretos Supremos ajustados a las necesidades de coyuntura, olvidando que es el Órgano Legislativo el que goza de esa competencia.

Este concepto se basa en que la administración de las rentas nacionales son administradas por el Presidente del Estado y mediante sus Ministros, sujetando su accionar de manera irrestricta al mandato de una Ley, que constituye la expresión e intención democrática e imparcial de los legisladores, tal como lo instituye la Constitución boliviana.

Asimismo, el Decreto Supremo analizado se sustenta en el artículo 172 inciso 16 de la actual Constitución que dispone que es atribución del Presidente del Estado, preservar la seguridad y la defensa del Estado. De similar manera regulaba la anterior Constitución, vigente hasta febrero de 2009, cuando señalaba en el artículo 96 inciso 18, que era facultad del Presidente la de conservar y defender en orden interno y la seguridad exterior de la República.

Vemos que no existe un cambio trascendental, ya que el objeto es similar al proteger interna y externamente al Estado.

³ La anterior Constitución boliviana establecía en el Capítulo II que los negocios de la Administración Pública se despachan por los Ministros de Estado (artículo 99). Asimismo el artículo 105. II preveía que en la elaboración del Presupuesto General concurrían todos los Ministros. La actual Constitución no señala en forma taxativa lo indicado por la anterior Constitución, pero si en el artículo 175 inciso 3, dispone que los Ministros de Estado, dirigen la gestión de la Administración Pública en el ramo correspondiente y en la Política Fiscal regulada por el artículo 321, señala que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio del ramo, tendrá acceso directo a la información del gasto presupuestado y ejecutado de todo el sector público.

A momento de ingresar al tema de la defensa y la seguridad del Estado, necesariamente debemos abordar a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que señalan que éstas tienen como misión fundamental, defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; además de asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.

De lo señalado se infiere que la conservación del orden interno y la seguridad exterior del país se ejercen por el Presidente del Estado a través de las Fuerzas Armadas. Retornando al Decreto analizado, ésta norma incorpora la definición de "Gastos Específicos", indicando que son los Gastos Reservados destinados para la defensa y seguridad del Estado de forma coincidente con lo ya señalado.

Además, diferencia los Gastos Reservados de los demás gastos públicos por la prohibición de su "difusión y publicidad" y por su sistema especial del descargo y control.

No obstante la definición, que ya abarca el alcance de los referidos Gastos para la defensa y seguridad del Estado, el artículo 3 del referido Decreto, amplía contradictoriamente la definición indicada sobre el alcance de los Gastos Específicos, añadiendo a la defensa y seguridad del Estado las actividades de:

- a. Preservar la soberanía nacional.
- b. La seguridad interna,
- c. Las relaciones internacionales,
- d. La estabilidad del Estado de derecho

Incluyendo, incorporando y añadiendo además, los gastos que demanden la:

- a. La seguridad especial del Presidente de la República y,
- b. La seguridad de otros dignatarios nacionales,
- c. La seguridad de Dignatarios extranjeros de visita en el país

De lo que resulta, que el referido Decreto incorpora actividades relacionadas con los Gastos Reservados regulados por el artículo 172.16 de la Constitución y de manera arbitraria señala las demás atribuciones transcritas literalmente en líneas precedentes.

6.1. Procedimiento de destrucción y quema de los documentos de los Gastos Reservados

De acuerdo al Decreto analizado, con relación a la administración de los Gastos Específicos, estos quedaban bajo exclusiva administración del Ministerio de Gobierno, como si la referida cartera de Estado tuviere estricta relación con la seguridad interna, la soberanía nacional, las relaciones internacionales y las demás actividades antes referidas.

Con relación a la rendición de cuentas, se dispuso que la fiscalización de los recursos asignados a los Gastos Específicos sea efectuada por el Contralor General, de manera personal e indelegable, quien debía convocar de manera trimestral al Ministro de Gobierno para realizar los descargos respectivos.

El informe debía ser oral y consignar los gastos efectuados, montos de desembolsos, conceptos y recibos y comprobantes respectivos. Destaca la norma que cuando el informe era aceptado, el Contralor General procedía en presencia del Ministro de Gobierno a destruir todos los documentos de los gastos, elaborando el acta respectiva. Cuando la rendición de cuentas no era aceptada, se disponía de treinta días calendario para una nueva rendición.

En caso de persistir la observación, el Ministro tenía diez días calendario para el reembolso de los recursos no aceptados; ante su incumplimiento el Contralor de la República declaraba los gastos observados como no aceptados y levantaba el acta correspondiente, para dar curso a las acciones establecidas por la Ley 1178. La audiencia de rendición de cuentas era reservada y realizada en acto único y continuo. Toda la información relacionada al manejo de los Gastos Específicos de la Administración Central tenía el carácter de "secreto", según el artículo 7, en el ámbito de la seguridad del Estado.

La violación a la confidencialidad daba lugar al procesamiento de los responsables de acuerdo a disposiciones en vigencia.

El referido Decreto disponía la derogación y abrogación - tácita - de todas las disposiciones contrarias al mismo. De lo que se entiende que todas las normas anteriores al año 2003, en el mes de mayo relativas a Gastos Reservados o Gastos denominados Específicos, quedaron sin efecto, como emergencia de la derogación tácita, la misma que doctrinalmente ha sido reconocida como un principio universal y por varios Fallos del Tribunal Constitucional emitidos en el país, que sentaron líneas jurisprudenciales al respecto.

Este Decreto como otros, han sido derogados por la última disposición de eliminar esta partida presupuestaria, para dar lugar a una Ley que los regule. Como veremos más adelante.

7. Decreto Supremo 27209 sobre declaración de emergencia en todo el Territorio

El Decreto Supremo 27209 de 11 de octubre de 2003, fue emitido con el fin de declarar emergencia nacional en todo el territorio nacional, para garantizar el normal abastecimiento de combustibles líquidos a la población, a través del resguardo de instalaciones de almacenaje, asegurar el transporte de combustibles por camiones cisternas y la distribución y suministro de servicio por el tiempo de noventa días.

El referido Decreto se sustenta en el mandato constitucional establecido por el artículo 244, que dispone la misión fundamental de las Fuerzas Armadas de la Nación, referidas a defender y conservar la seguridad y estabilidad del Estado, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

En ese mismo sentido la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación en sus artículos 7 y 11, establecen que la seguridad y defensa nacional son deberes inexcusables de los bolivianos y que las Fuerzas Armadas se harán cargo de la dirección y explotación de determinadas industrias y servicios públicos necesarios a la seguridad y defensa del país y los intereses nacionales por un tiempo no mayor a noventa días. Este Decreto tiene como espíritu evitar la falta de abastecimiento de combustibles líquidos que estaban siendo obstaculizados debido a movilizaciones, paros y bloqueos de carreteras.

Al efecto, se dispuso que el Ministerio de Defensa establezca los mecanismos necesarios para la ejecución del Decreto y que cualquier daño sobre los bienes y personas que se pudiesen producir como efecto del cumplimiento de la referida disposición, su resarcimiento debiera ser garantizado por el Estado boliviano.

Se concluye que del incumplimiento de cualquier norma, nace su consecuencia, razón por la que nace la responsabilidad.

No obstante, de ese principio universal, de ninguna manera el Estado bajo circunstancia alguna, puede disponer que ante posibles – condición suspensiva futura e incierta – daños sobre bienes y personas - que sufra el indicado traslado de combustible - por causa de agresión, sabotaje u otro tipo de violencia, se garantice su resarcimiento. Por daño en el sentido lato sensu, se entiende lesiones, muerte y otros; en consecuencia, se denota, el carácter inconstitucional de dicha norma.

8. Decreto Supremo 27213 de 17 de octubre de 2003. Complementa el alcance del D.S. 27055

No obstante que el D.S. 27055, incorporó por primera vez la definición de los Gastos Específicos, indicando que son destinados para la defensa y seguridad del Estado y además diferenció los Gastos Reservados de los demás gastos públicos por su prohibición de difusión y publicidad y por su sistema especial del descargo y control, contradictoriamente a la definición establecida, añade a la defensa y seguridad del Estado las actividades de preservar la soberanía nacional, la seguridad interna, las relaciones internacionales y la estabilidad del estado de derecho. Asimismo, incluyó los gastos que demanden la: la seguridad especial del Presidente de la República y, la seguridad de otros dignatarios nacionales, la seguridad de Dignatarios extranjeros de visita en el país.

El gobierno de entonces a través de un Decreto denominado Complementario, bajo el presupuesto del riesgo imperante en el desenvolvimiento de las actividades ciudadanas, por conmoción interna y graves perjuicios económicos dispuso que era necesario incurrir en un mayor número de gastos de Gastos Específicos en la Administración Central, justificando en su Considerando que dichos Gastos, por la urgencia presentada no podían algunos - gastos – contar con el respaldo y el seguimiento necesario.

Así observamos que el gobierno con el Decreto complementario, de manera arbitraria e inconstitucional, amplía y añade otras actividades que no hubieran podido ser cubiertas con los Gastos del presupuesto en condiciones normales, y dada la urgencia – no declarada – hecha manos de la Partida Gastos Específicos para cubrir supuestos Gastos.

Estas actividades son subjetivas, pues el Decreto analizado no las menciona de manera textual ni de manera – reitero subjetiva – pues deja a la autoridad la posibilidad que todo lo que se encuentre dentro del concepto de: situación de emergencia quede bajo el concepto de excepción y sea Gastado en dicha Partida.

Pero la discrecionalidad con la que se actuó va más allá anotado va más allá, debido a que este Decreto, no solo complementa actividades por situación de emergencia, sino que autoriza de manera excepcional que los Gastos Específicos de la Administración Central se efectúen ante el Presidente de la República, disponiendo que los mecanismos de Rendición de Cuentas determinados en el artículo 6 del Decreto 27055, quedan suspendidos por el trimestre correspondiente a los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre. Aspecto que además de ingresar al campo de no definir cual es la emergencia, ingresa al campo de modificar el procedimiento de Rendición de Cuentas, violando la norma legal que disponía que el órgano rector del Control Gubernamental es la Contraloría General.

De lo que vemos que en ese momento no existía causa justificada alguna para suspender de manera temporal el procedimiento y además observamos el carácter inconstitucional del mismo, pues viola el principio de legalidad y de competencia reglada, reconocido universalmente por la doctrina y el Derecho Administrativo, que son claros al establecer que sólo la Ley puede modificar otra Ley.

En este caso, el Control Gubernamental está reflejado en la Ley SAFCO y un Decreto Supremo no podía estar por encima del mismo, menos aún en situación de emergencia.

9. Decreto Supremo 27327. Marco de austeridad de las entidades públicas

El Decreto 27327 de 31 de enero de 2004, regula la prohibición de pagos adicionales a todo el sector público, sobre las remuneraciones mensuales de todo el sector público. Establece los siguientes niveles de remuneración:

- a. Presidente de la República en Bs. 26.900.-
- b. Ministro Bs.19.900.-
- c. Viceministro Bs. 17.900.-
- d. Directores Generales Bs. 16.900.-

Establece la reducción del gasto corriente del Presupuesto General de la Nación (PGN) en el 5%, a excepción de los servicios departamentales de Educación, Salud, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, pago de intereses de deuda interna, externa, transferencias y remuneraciones menores a Bs. 4000. La excepción a esta reducción evidencia la necesidad de mantener las atribuciones y funciones que las leyes especiales les han conferido a las entidades comprendidas en la misma, es decir que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, no ingresan a la referida reducción debido a sus actividades.

En forma específica este Decreto en el artículo 7 dispone la reducción de Gastos Específicos (Gastos Reservados), disponiendo la reducción de Bs. 143.000.000,00 (Ciento cuarenta y tres millones 00/100 bolivianos) presupuestados para la gestión 2003 a Bs. 60.000.000,00 (Sesenta millones 00/100 bolivianos) para la gestión 2004, en un 58% del establecido.

También reguló los Gastos de Representación por la responsabilidad y exigencia de los funcionarios que tienen estos gastos y dispone que:

- a. Presidente y Vicepresidente de la República tengan derechos a gastos de representación y,
- b. 25% de la remuneración básica para: Ministros, Viceministros, Superintendentes, Contralor de la República, Presidente del Banco Central y Directores de la Aduana Nacional, Servicio de Impuestos Nacionales y de Caminos, sea reducida.
- c. Estos conceptos están sujetos a la aplicación de normas impositivas vigentes.
- d. Pagos no consignados, serán concebidos como percepción indebida de recursos del Estado.

Regula la reducción de gastos en consultorías, personal eventual, suprime ítems acéfalos del Programa de Reforma Institucional, regula la contratación de abogados externos, uso de servicio de telefonía, uso de vehículos oficiales, compra o alquiler de bienes inmuebles, viáticos, estipendios, gastos en el servicio exterior, horas extras y la carrera administrativa en el Poder Ejecutivo. Posteriormente las remuneraciones mensuales de todo el sector público fueron disminuidas por la austeridad del gobierno.

10. Decreto Supremo 27221. Restituye la vigencia del D.S.27055 y abroga el D.S. 27213

Ante errores conceptuales sobre la rendición de cuentas de los Gastos Reservados, se emite el Decreto 277221 de 28 de octubre de 2003, el que dispuso:

- a. Restituir la plena aplicación y vigencia del D.S 27055, en todos sus artículos y contenido.

Como vemos con este Decreto se intenta re – conducir el procedimiento de rendición de cuentas de los gastos específicos, ante el Contralor General.

El D.S. 27055, ingresa al campo inconstitucional, toda vez que regula materias que no se encuentran amparadas ni por la Constitución y menos por la Ley y añade que los Gastos Reservados están destinados para:

- a. Atender posibles riesgos imperantes del desenvolvimiento de las actividades ciudadanas,
- b. Por conmoción interna y graves perjuicios económicos y sociales,

Aspecto que ingresa en un alcance extra – limitado ante el mandato constitucional señalado en el artículo 96.18 de la anterior Constitución boliviana, que regulaba como atribuciones del Presidente las de conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la república.

Finalmente, cabe destacar que lo que debió reconducirse fue el procedimiento, pero de ninguna manera mantener la vigencia del alcance de dicha norma.

11. Decreto Supremo 27345. Regula la formulación, aprobación, ejecución y control de la partida de Gastos Específicos, denominada Gastos Reservados

El Decreto Supremo 27345 de 31 de enero de 2004, deroga los anteriores Decretos Supremos que regulaban los Gastos Reservados. A través del artículo 11 (Vigencia de Normas) se derogan todas las disposiciones contrarias a dicha norma, también regula la formulación, aprobación y control de los Gastos Reservados, señalando en su Único Considerando que es potestad del Presidente de la República:

- a. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos, (artículo 96.1 de la CPE antigua).
- b. Para administrar las rentas, (artículo 96.6 de la CPE antigua).
- c. Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, (artículo 96.18 de la CPE antigua).

Además, señaló que la intención del gobierno fue la de transparentar el manejo de la partida Gastos Reservados, con el objeto de evitar la discrecionalidad en su asignación. Por otra parte, la Ley del Presupuesto General de la Nación, en su componente de Gastos, autorizaba la ejecución de la partida de Gastos Específicos de la Administración Central, razón por la que el gobierno, en el marco de la transparencia, consideró necesario regular su formulación, aprobación, administración, ejecución y control.

El alcance de la norma analizada, reiteró lo que ya era una costumbre, pues dispuso que el Clasificador por Objeto del Gasto, del Ministerio de Hacienda para la aprobación del Presupuesto General de la Nación, tenga una partida para atender necesidades emergentes de la seguridad interna y externa del Estado, la que se consigne bajo Gastos Específicos.

Asimismo, modificó el uso exclusivo de dichos gastos que estuvieron destinados a dos Ministerios, el de Gobierno y el de la Presidencia.

Por primera vez, se prohibió de manera expresa los Gastos Reservados, sean usados para fines distintos a los definidos en su alcance (seguridad interna y externa del Estado), quedando prohibido para:

- a. Pago de campañas electorales.
- b. Remuneraciones a funcionarios públicos, legisladores o magistrados.
- c. Pago por conceptos para los que existen otras partidas presupuestarias.

La intención del legislador fue la de prohibir lo que no está permitido; se entiende por esa forma de legislar, que en gobiernos pasados estos gastos fueron malversados.

Asimismo, determinó que son responsables solidarios de la administración de esa partida presupuestaria el Ministro y el Director General de Asuntos Administrativos de cada uno de los Ministerios que los utilizan y amplió la responsabilidad a la autoridad inferior que recibe órdenes.

De la misma manera, dispone que sólo constara en el registro de ejecución presupuestaria el comprobante de egreso en los pagos de bienes y servicios a efectos de presentar la rendición de cuentas y determinó el procedimiento de rendición de cuentas, manteniendo dicha rendición ante el Contralor General de la República, de manera trimestral.

Establece que la rendición de cuentas demuestre la presentación de los siguientes conceptos y documentos:

- a. Monto de desembolsos
- b. Conceptos
- c. Respaldo de los gastos; en caso de contratación de bienes y servicios se presentarán facturas. Al respecto, ingresa en contradicción, ya que la prestación de bienes y servicios está regulada por las normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios – NB-SABS y en este caso, se regula esta materia como parte integrante de los Gastos Reservados.
- d. Comprobantes de egreso
- e. Inventarios, recepciones físicas, cuando se trata de bienes

En cuanto al procedimiento, dispuso que recibida la documentación, el Contralor General de la República tenía cinco días hábiles para pronunciarse sobre la rendición

de cuentas, pudiendo aprobar u observar. La aprobación se realizaba mediante Resolución expresa y en caso de existir observaciones se concede un plazo de diez días adicionales para subsanar las mismas. En caso de observación por:

- a. Falta de documentación,
- b. Inexistencia de bienes,
- c. Gastos indebidos o
- d. Duda razonable sobre la autenticidad de los documentos

El Contralor gozaba de la facultad para iniciar las auditorias.

Esta facultad de iniciar auditorias y no de levantar y develar el secreto ante las autoridades ordinarias (Ministerio Público, etc.) es también otra contradicción, ya que el inicio de una Auditoria, se encuadra al tratamiento de un caso común y no el de Rendición de Cuentas de los Gastos Reservados, como es el caso.

Este Decreto mantiene el espíritu del deber de confidencialidad de las autoridades que conozcan de la ejecución como de la rendición de cuentas, debiendo las autoridades que administran y controlan guardar reserva sobre sus actuaciones.

La documentación presentada en la rendición de cuentas se clasificaba como secreta. Establecía que los documentos que prueben la erogación de gastos deberían ser destruidos o incinerados.

Con relación a la destrucción de dichos documentos, esta norma intentó no dejar ninguna prueba, como si se tratará de algo ilícito, además de omitir que además de ser reservada dicha información sea archivada. De lo que se observa que se trata de una norma que intenta cubrir actos jurídicos por medio de procedimientos que inclusive transgreden las normas del medio ambiente, al disponer la incineración de la documentación secreta.

12. Decreto Supremo 27329. Transparencia y acceso a la información gubernamental. Abrogado por el D.S 28168

El Decreto Supremo de transparencia y acceso a la información de 31 de enero de 2004, tuvo como objeto el procurar la transparencia y acceso de la información gubernamental de la gestión pública. Se aplicó a todas las instituciones del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado.

Dispuso que las entidades tienen la obligación de hacer pública a través de las respectivas páginas electrónicas y/o por cualquier otro medio alternativo (Ministerio, Prefectura y entidad desconcentrada, etc.) la información referida al presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación (TGN), el número de funcionarios y personal eventual pagados por el TGN, así como por otras fuentes de financiamiento, términos de referencia del personal contratado, objetivos y metas planteados en los respectivos Programas Operativos Anuales, reportes de ejecución presupuestaria de manera anual y planes anuales de contratación de Bienes y Servicios, enviando al Sistema de Información de Contrataciones del Estado (SICOES) dicha información.

El referido Decreto señaló que la información podía ser solicitada por cualquier persona pública o privada de conformidad al derecho de petición establecido en el inciso h) del artículo 7° de la antigua Constitución y en base a los procedimientos administrativos establecidos en la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo, respectivamente.

En caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones al derecho a la información, además de la queja ante la autoridad superior competente y/o ante el Defensor del Pueblo, el afectado podía hacer uso de los recursos constitucionales y de las acciones judiciales que el ordenamiento jurídico le franquea, para velar por la transparencia y acceso a la información pública.

El Decreto reguló también la información clasificada en el ámbito militar definiendo ésta como aquella información cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. Esta información clasificada está vinculada con las actividades de:

- a. Operaciones y planes de inteligencia y contra inteligencia militar.
- b. Planes de defensa de bases e instalaciones militares.
- c. Material bélico, sus componentes, accesorios y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa nacional.

Considera como información clasificada en el ámbito del orden interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático, disponiendo que las excepciones son las siguientes:

- a. Planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y las organizaciones criminales.
- b. Información que siendo revelada, impida el curso de las investigaciones en su etapa policial e investigativa, dentro de los límites de la Ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos.
- c. Planes de seguridad y defensa de las instalaciones policiales, establecimientos penales y de protección de dignatarios.
- d. Movimiento de personal de unidades especializadas que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
- e. Información sobre armamento y material logístico comprometidos en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa.
- f. Planes estratégicos y de inteligencia, que de hacerse públicos perjudicarían la información y/o pongan en riesgo sus fuentes.

En relación a la información clasificada en el ámbito de la información financiera, define a ésta, como aquella cuya revelación originaría un riesgo a la estabilidad financiera o a la subsistencia del sistema democrático.

No se considera como información clasificada aquella que tenga que ser investigada por la entidad competente, en casos de acciones ilícitas como ser el blanqueo de dinero o delitos establecidos en la legislación nacional.

Dispone como información clasificada también, en el ámbito de las relaciones externas, aquellas cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático y sus actividades vinculadas a:

- a. Elementos de negociaciones internacionales que de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados y no serían públicos mientras dure el curso de las mismas.
- b. Aquella información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto pudiera interrumpir las relaciones diplomáticas con otros países.

Con este Decreto se clasifican los diferentes tipos de información reservada o confidencial, pero lamentablemente, no obstante de ser un Decreto y no una Ley la que determine la reserva de esa información, estas disposiciones no dejan de estar debajo de la categoría de las siguientes Leyes:

- a. Ley de Bancos y Entidades Financieras, que regula el Secreto Bancario.
- b. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas; que regula el secreto militar (artículo 98), y la prohibición de los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y situación de disponibilidad de publicar, dictar conferencias o emitir opiniones orales o escritas, sobre temas que comprometan secretos militares y afecten la moral o la disciplina.
- c. Ley del Sistema de Regulación Sectorial o Ley N° 1600.
- d. Ley de Telecomunicaciones o Ley 1632..

La vigente Constitución boliviana en el 237 inciso 2, señala que son obligaciones para la función pública, entre otras las de guardar el secreto respecto de las informaciones reservadas, que no podrán ser comunicadas incluso después de haber cesado en las funciones y que el procedimiento de calificación de la información reservada estará previsto en la Ley. De ahí se infiere la falta de una Ley expresa que regule esta materia.

13. Decreto Supremo 28168. Relativo al acceso a la información como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo

El Decreto Supremo 28168 de 17 de mayo de 2005, abroga de manera expresa el Decreto 27329 de 31 de enero de 2004, que reguló la transparencia y acceso a la información.

Esta norma erige los principios de publicidad, obligatoriedad, gratuidad y dispone que se garantice y asegure el acceso a la información a todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza. Por primera vez regula la excepción a la regla del acceso a la información estableciendo que el acceso a la información sólo podría ser negado de manera excepcional y motivada, únicamente respecto a aquella información que con anterioridad a la petición y de conformidad a las leyes vigentes se encuentre clasificada como secreta, reservada o confidencial. Esta clasificación no será, en ningún caso, discrecional de la autoridad pública.

Levantado el secreto, la reserva o confidencialidad por autoridad competente de conformidad a las leyes vigentes, la información solicitada será proporcionada de manera oportuna y preferente.

La intención del legislador, fue la de señalar las causas para que surja excepción al carácter secreto de la información, pero no señala cual es la autoridad competente para levantar dicho carácter de la información, dejando dicho criterio a libertad de las personas, por ejemplo, el juez o fiscal, etc.

A su vez esta norma aplica una "reserva de ley", cuando sujeta a la disposición de una Ley, la posibilidad de la negativa del acceso a la información cuando señala que; la información que hubiere sido clasificada como secreta, reservada o confidencial, en virtud a una Ley, no será develada. Es decir se refiere a una Ley que no existe.

Por otro lado, en nuestro país las leyes especiales que regulan el carácter de secreto o reserva son; la Ley de las Fuerzas Armadas (información secreta), Ley del Sistema de Regulación Sectorial (reserva de la Ley), Ley de Bancos y Entidades Financieras (Secreto bancario). No existiendo a la fecha la Ley especial que regule la información referida a lo siguiente:

- a. Seguridad interna y externa del Estado.
- b. Inteligencia o seguridad

Por su lado, la Ley de Bancos y Entidades Financieras posibilita la situación de levantar el secreto de la información, pero solo cuando:

- a. El secreto bancario será levantado únicamente; 1. Mediante orden judicial motivada, expedida por un juez competente o a requerimiento fiscal expreso motivado, dentro de un proceso formal y de manera expresa, por intermedio de la Superintendencia, conforme el artículo 87.⁴
- b. Asimismo, estipula la referida Ley que quedan obligados a guardar secreto de los asuntos, operaciones del sistema financiero y sus clientes, que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de sus funciones, los directores, síndicos, gerentes y suplentes de Entidades de intermediación financiera, Banco Central de

⁴ NOTA: Numeral modificado por el artículo 10º de la ley Nº 2297 de 20 de diciembre de 2001. "2. Para emitir los informes ordenados por los jueces a la Superintendencia en proceso judicial y en cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley. 3. Para emitir informe solicitados por la Superintendencia tributaria sobre un responsable determinado, dentro de una verificación impositiva en curso. Dichos informes serán tramitados por intermedio de la Superintendencia ..."

Bolivia, Empresas de auditoría externa, Empresas evaluadoras de riesgo, Empresas vinculadas de entidades financieras y Funcionarios públicos relacionados con la actividad de intermediación financiera.⁵

También el Decreto, reguló la información secreta, reservada o confidencial, del Poder Ejecutivo relativa a la seguridad interior o exterior del Estado, la cual se sujetó al siguiente régimen:

Conservación indefinida de la documentación respaldatoria. Situación que no se cumplió con anteriores normas, pues las normas disponían se incinere la información. Levantamiento de secreto, reserva o confidencialidad por orden de autoridad competente, sin embargo, no menciona a dicha autoridad.

Levantamiento automático del secreto, reserva o confidencialidad de la información, transcurrido veinte (20) años desde el momento del hecho generador de la información. (No se indicó el cómputo, es decir desde cuando se considera, el mismo, como tampoco indica la razón de la apertura de dicha información).

La negativa justificada solo procedía en los casos siguientes:

- a. Secreto, reserva o confidencialidad establecida de manera expresa en leyes vigentes.
- b. Por inexistencia de información solicitada de en los registros o archivos de la entidad.
- c. Falta de competencia para proporcionarla.

La negativa indebida, falta de respuesta o restricción ilegal al derecho a la información, daba lugar a que el solicitante interponga queja o los recursos administrativos o judiciales, que la ley le franquea ante el Defensor del Pueblo o en su caso ante el superior competente.

También dispuso, que los medios de acceso a la información serían a través de cualquier formato de difusión y al mismo tiempo a través de cualquier formato (fotografía, grabaciones, etc.). Asimismo, que la publicación es obligatoria de parte de las entidades del Poder Ejecutivo.

De la misma manera que el acceso a la información puede ser por medio de solicitudes escritas o verbales a las Unidades de información establecidas al efecto. Se prevé que no es requisito exigido en la solicitud de información el patrocinio de un Abogado.

⁵ NOTA: Numeral incorporado por el artículo 10 de la ley N° 2297 de 20 de diciembre de 2001.

Finalmente, el Decreto disponía que toda entidad adopte las medidas administrativas que garanticen y promuevan la transparencia y el acceso a la información, como también el Poder Ejecutivo debe crear en la sociedad una cultura de acceso a la información.

14. Decreto Supremo 27472. Complementa el D.S. 27345

El Decreto Supremo 27472 de 29 de abril de 2004., deroga los anteriores Decretos Supremos que regularon la materia de los Gastos Reservados. Este Decreto aplica la misma técnica normativa usada para las anteriores disposiciones que regulan esta materia, pues utiliza la derogación tácita indicando que quedan derogadas y abrogadas todas las normas anteriores al mismo, sin explicitar que normas deroga o abroga.

De manera específica, esta norma en su Único Considerando, justifica su emisión, indicando que debido a urgentes necesidades no consideradas en el presupuesto de la gestión se hace necesario ampliar los alcances del artículo 2 y precisar los alcances de las prohibiciones del artículo 5 del Decreto Supremo 27345. Asimismo, señaló que para transparentar el manejo de la Partida Gastos Reservados, fue necesario dictar esa norma.

Complementa el alcance del artículo 2 del D.S. 27345, señalando que la partida de los Gastos Específicos podría también ser usada en los siguientes aspectos:

- a. Gastos contingentes no considerados en los presupuestos institucionales, resultantes de emergencias nacionales, departamentales y locales, así como,
- b. Gestiones especiales de los Ministerios de Gobierno y Presidencia.

Este Decreto amplía de forma similar al D.S. 27345, señalando que el uso de dichos recursos está dispuesto para dos Ministerios, ratificando al Ministerio de la Presidencia y al de Gobierno para la administración del uso de los Gastos Reservados.

Capítulo V

ATRIBUCIONES DE LAS DEPENDENCIAS MINISTERIALES VINCULADAS A ESTE TIPO DE GASTOS

Luego de la fundación de la República el 19 de Junio de 1826, se pone en vigencia la Ley Reglamentaria Provisional de Organización del Poder Ejecutivo en el gobierno de Antonio José de Sucre, mediante facultad concedida por el Congreso Constituyente.

Esta Ley en su artículo 20 señaló que el Presidente de la República tendría tres Ministerios en los diferentes ramos de la administración, los que fueron el de Guerra, del Interior y el de Hacienda.

Durante los sucesivos regímenes y diferentes gobiernos, el país ha contado con una estructura administrativa basada en el Poder Ejecutivo y siempre con el Ministerio de Hacienda, que a su vez administra las rentas estatales.

De forma sucinta a continuación se desarrolla las diferentes estructuras y organización de los Ministerios vinculados a la administración de los Gastos Reservados, durante la época democrática en nuestro país, y en especial a partir de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo del año 1993 hasta el año 2007, fecha en la que se anula la partida de los Gastos Reservados.

1. Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo (1993)

A través de la Ley 1493 de Organización del Poder Ejecutivo de 17 de septiembre de 1993, se conforman los Ministerios en diferentes carteras de Estado. En virtud al mandato constitucional relativo a que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente del Estado conjuntamente con los Ministros de Estado (artículo 85 de la Constitución derogada), y artículo 165 de la reciente Constitución, el gobierno en la gestión 1993 dictó la correspondiente Ley de los Ministerios del Poder Ejecutivo o Ley LOPE, estableciendo el funcionamiento de 10 Ministerios, entre los cuales se encontró el respectivo Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, entre otros.

La referida Ley estableció (artículo 18) que le compete al Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico, actuar en todo lo inherente al desarrollo de las actividades económicas y finanzas públicas, asegurando la compatibilidad de sus actos con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República, y en particular con la formulación de la Política Fiscal y Monetaria, el financiamiento de los programas y

proyectos del sector público, la administración de los Recursos del Gobierno Central, la atención del Crédito público y externo, la Contabilidad Fiscal y otras facultades. Esta disposición fue reglamentada por el Decreto Supremo 23660 de 12 de octubre de 2003, que estableció el número, las áreas de competencia y las funciones específicas de las Secretarías Nacionales.

Debido a la excesiva tarea en el área económica y por la necesidad de dar mayor atención a la misma, mediante Decreto Presidencial 23897, de 25 de noviembre de 1994, se dividieron las funciones del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, en dos Ministerios, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo Económico.

Ambas instituciones cumplieron sus labores de manera independiente pero coordinada, además se designó a otro Ministro de Estado sin cartera, responsable de Desarrollo Económico, con funciones específicas. Así el Ministerio de Hacienda fue el responsable de administrar las rentas estatales.

2. Ley de Organización del Poder Ejecutivo (1997)

Posteriormente, se promulga la Ley 1788 de 16 de septiembre de 1997 o Ley de Organización del Poder Ejecutivo, la cual establece las normas básicas de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, modificando la anterior Ley de 1993. La Ley LOPE estableció (artículo 4) que el poder Ejecutivo estaba conformado por 14 Ministerios, entre los que se encontraba el de Hacienda. El Capítulo IV determinó las atribuciones específicas de los Ministros y el artículo 11 señaló que el Ministro de Hacienda tenía las atribuciones de:

- a. Formular, ejecutar y controlar las políticas presupuestaria, tributaria, de tesorería y contaduría, de crédito público, de inversión pública y financiamiento externo y de coordinar las políticas monetaria, bancaria y crediticia con el Banco Central de Bolivia.
- b. Suscribir los convenios de financiamiento externo y de cooperación económica y financiera internacional.
- c. Elaborar el proyecto del Presupuesto General, así como la Cuenta de Gasto e Inversión con la participación de los demás Ministros para su presentación al Poder Legislativo y controlar su ejecución.
- d. Administrar el pago de pensiones de largo plazo del sistema de reparto.

La anterior Ley LOPE fue reglamentada mediante Decreto Supremo 24855 de 22 de septiembre de 1997, estableciendo en el Título II, las funciones y estructura de los

Ministerios y de forma específica el Capítulo I, Sección V, estableció que las funciones del Ministerio de Hacienda fueron las siguientes:

- a. Formular, ejecutar y controlar la política presupuestaria y de contaduría del Estado.
- b. Elaborar el proyecto del Presupuesto General de la Nación, con la participación de los demás Ministros, para su presentación al Congreso Nacional y controlar su ejecución.
- c. Formular y ejecutar las políticas de Tesorería, Crédito Público y programación Financiera.
- d. Formular la política tributaria y establecer las normas para su cumplimiento y otras.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda, estaba conformado por los siguientes Viceministros, Directores Generales y Servicios Nacionales:

- a. Viceministro de Presupuesto y Contaduría.
- b. Viceministro de Tesoro y Crédito Público.
- c. Viceministro de Pensiones.
- d. Viceministro de Política Tributaria.
- e. Viceministro de Inversión Pública y financiamiento Externo.
- f. Servicio Nacional de Impuestos Internos
- g. Servicio Nacional Aduanas
- h. Servicio Nacional de Patrimonio del Estado
- i. Servicio Nacional de Administración de Personal. (Este último dependía del Viceministro de Presupuesto y Contaduría).

3. Normas complementarias al Reglamento de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo

Mediante Decreto Supremo 25055 de 23 de mayo de 1998, se complementa al Decreto Supremo 24855 de 22 de septiembre de 1997, relativo a la reglamentación de la Ley LOPE. Esta disposición tuvo por objeto, definir las funciones específicas de los Viceministros, establecer la estructura y funciones básicas de las Direcciones Generales de Asuntos Administrativos y Jurídicos de los Ministerios y otras.

Con relación al Ministerio de Hacienda, nace una nueva estructura, (artículo 9), ya que se sustituye al Viceministerio de Pensiones por el Viceministro de Asuntos Financieros. A su vez el Viceministerio de Política Tributaria cumplió con las siguientes funciones:

- a. Ejercer, a nombre del Ministerio de Hacienda, la condición de Autoridad Fiscal.
- b. Proponer políticas tributarias y arancelarias.
- c. Vigilar el cumplimiento de la legislación y normas tributarias nacionales.
- d. Proyectar y proponer las metas de recaudación de impuestos internos y aduaneros, en coordinación con los servicios nacionales del sector, el viceministro de Presupuesto y Contaduría y el viceministro de Tesoro y Crédito Público.
- e. Controlar y prevenir el cobro de tributos, contribuciones o pagos exigidos por instituciones y reparticiones públicas, sin el necesario respaldo legal.
- f. Ejercer el Control de los sistemas de verificación del comercio exterior.
- g. Supervisar el funcionamiento del servicio Nacional de impuestos de Aduanas y otras.

4. Ley de Organización del Poder Ejecutivo (2003)

El 19 de marzo de 2003, se promulga la Ley 2446 o Ley LOPE, con el objeto de establecer el número y atribuciones de los Ministerios y otras normas relacionadas con la organización del Poder Ejecutivo. Esta disposición establece el número y las atribuciones generales y específicas de los Ministros de Estado y dispone las funciones, atribuciones relacionadas a la organización del Poder Ejecutivo.

Estableció el funcionamiento de 13 Ministerios, concediendo al Presidente de la República la facultad de designar hasta dos (2) Ministros sin Cartera para formular y ejecutar políticas específicas.

Asimismo, estableció la "jerarquía normativa" de las normas legales que emite el Poder Ejecutivo, siendo ésta; Decreto Supremo, Resolución Suprema, Resolución Multiministerial, Resolución Bi ministerial, Resolución Ministerial, Resolución Administrativa.

Se dispone que en el ámbito de la Administración Departamental se emitan Resoluciones Prefecturales. Estableció que las atribuciones del Ministerio de Hacienda serían:

- a. Formular, ejecutar y controlar la política fiscal nacional en materia de presupuesto, contaduría, tesorería, crédito público, política tributaria, inversión pública, política de endeudamiento y financiamiento externo.
- b. Elaborar, con la participación de los demás Ministros, el proyecto de Presupuesto General de la Nación y la Cuenta de Gasto e Inversión. Controlar la ejecución presupuestaria.

Ejercer las facultades de autoridad fiscal y órgano rector de los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad Integrada, así como del Sistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo y otras.

5. Reglamentación a la Ley LOPE

La Ley LOPE de 2003, fue reglamentada mediante Decreto Supremo 26973 de 27 de marzo de 2003, estableciendo que la estructura jerárquica de los Ministerios estaría compuesta por el Ministro, Viceministro, Director General y Directores. El referido Decreto (artículo 18) dispuso que la estructura del Ministerio de Hacienda estaría compuesta de:

- a. Viceministro de Presupuesto y Contaduría
- b. Viceministro de Tesoro y Crédito Público
- c. Viceministro de Política Tributaria

- d. Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo
- e. Viceministro de Servicios Financieros y Sociedades Comerciales

Con los siguientes Servicios Nacionales:

- a. Servicio Nacional de Patrimonio del Estado
- b. Servicio Nacional de Administración de Personal
- c. Servicio Nacional de Registro de Comercio

La referida Ley, estableció que el Ministerio de Hacienda ejerce tuición sobre el Sistema de Regulación Financiera "SIREFI", el Servicio de Impuestos Nacionales "SIN" y la Aduana Nacional "AN" A su vez, las funciones del Viceministro de Política Tributaria, fueron:

- a. Ejercer, a nombre del Ministerio de Hacienda, la condición de Autoridad Fiscal.
- b. Proponer políticas tributarias y arancelarias.
- c. Proponer dictámenes técnicos para la aprobación de tasas y patentes municipales.
- d. Por delegación del Ministro, coordinar con el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional y otras.

6. Complementación a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo

Mediante Decreto Supremo 26990 de 11 de abril de 2003, se complementa el Decreto 26973 de 27 de marzo de 2003, relativo a la reglamentación de la Ley LOPE. Este reglamento adiciona a la estructura del Ministerio de Hacienda, la "Dirección de Pensiones", dependiente del Viceministerio de Servicios Financieros y Sociedades Comerciales.

7. Reglamento para el funcionamiento del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) extinguido

Mediante Decreto Supremo 27026 de 6 de mayo de 2003, se reglamenta el funcionamiento del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), creado mediante Ley del Bonosol 2427 de 28 de noviembre de 2002, cuyo objeto fue regular, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el Seguro Social

obligatorio de largo plazo, bancos y entidades financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras, mercado de valores y empresas.

El SIREFI, queda bajo tuición del Poder Ejecutivo a través del Ministerio competente (Ministerio de Hacienda – DS 26973), el que se encuentra regido por la Superintendencia General e Integrado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros y la Superintendencia de Empresas.

Crea, el Consejo Nacional de Política Financiera que fue responsable de coordinar las políticas bancarias, financieras, de valores, de pensiones, de seguros, y de empresas. Asimismo, crea el Comité de priorización de inversiones, encargado de coordinar y facilitar la inversión de los recursos provenientes del Mercado de Capitales, en los sectores productivos y de servicios.

8. Modificaciones a la estructura del Poder Ejecutivo

Mediante Decreto Supremo 27144 de 27 de agosto de 2003, se reestructura el Poder Ejecutivo en el marco de la Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo. Se define la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, se complementa la estructura del Ministerio de Hacienda (artículos 4 y 5), se define la estructura del Ministerio sin Cartera responsable de Servicios Financieros y se define la estructura del Ministerio sin Cartera responsable de Participación Popular. Este Decreto fue derogado por el Decreto Supremo 27230 de 31 de octubre de 2003.

9. Complementaciones a la estructura del Poder Ejecutivo

Mediante Decreto Supremo 27230 de 31 de octubre de 2003, se realizan adecuaciones y modificaciones a la estructura del Poder Ejecutivo, en el marco de la Ley LOPE 2446, con relación a la estructura y atribuciones del Ministerio de Defensa Nacional, y definen atribuciones del Ministerio de Hacienda (artículos 4 al 6), la estructura y atribuciones del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, la estructura y atribuciones del Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, la estructura y atribuciones del Ministerio sin Cartera Responsable de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. Esta norma deroga los artículos 49 al 52 del Decreto Supremo 26973 (reglamento a la Ley LOPE), los artículos 2 al 13 y el párrafo II del artículo 16 del Decreto 27144 (modificaciones a la estructura del Poder Ejecutivo), el artículo 14 del Decreto 26990 (complementaciones al reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo) y el inciso b) del párrafo II del artículo 3 del Decreto 27038. Abroga en forma expresa los Decretos 26801 de 27 de septiembre de 2002 y Decreto 27120 de 8 de agosto de 2003.

10. Participación del Ministro de Hacienda en el Consejo Nacional de Política Social (CONAPES)

Mediante Decreto Supremo 27242 de 14 de noviembre de 2003, se realizan adecuaciones y complementaciones al Decreto 27230 de 31 de octubre de 2003, que a su vez complementa el Decreto 26973 de 27 de marzo de 2003. Este reglamento define la participación del Ministro de Hacienda en el Consejo Nacional de Política Económica y Social "CONAPES", en el Consejo Nacional de Política Social "CONAPE" y en la Corporación Andina de Fomento "CAF", respectivamente.

11. Naturaleza Institucional de la Unidad de Programación Fiscal

Mediante Decreto Supremo 27372 de 17 de febrero de 2004, se establece la naturaleza institucional de la Unidad de Programación Fiscal, la misma como una entidad desconcentrada del Ministerio de Hacienda, con dependencia del Viceministro del Tesoro y Crédito Público, la cual tiene como misión institucional la elaboración y seguimiento del programa Fiscal de Gobierno, proporcionando información confiable y oportuna destinada a la toma de decisiones de las autoridades de gobierno, proporcionando información económica – financiera, programas de saneamiento y/o prevención de las entidades del sector financiero lo concerniente al área fiscal. Esta institución, tiene las siguientes atribuciones:

- a. Recopilar y proceder información económica financiera de las entidades del sector público.
- b. Elaborar el Programa Fiscal de Gobierno, en coordinación con autoridades de Gobierno, para lo cual deberá preparar, consolidar y proyectar la información financiera de entidades de Sector Público.
- c. Garantizar la consistencia del Programa Fiscal de Gobierno con el Presupuesto General de la Nación, los agregados de Balanza de Pagos, Cuentas Nacionales y del Sistema Financiero Nacional.
- d. Proveer a las autoridades de Gobierno información oportuna sobre las operaciones del sector público.
- e. Realizar el seguimiento del Programa Fiscal de Gobierno y determinar mensualmente el Superávit o Déficit del sector público en coordinación con otras entidades de Gobierno.
- f. Publicar periódicamente información Fiscal.

- g. Participar en las discusiones y negociaciones con Organismos Internacionales respecto al Programa Fiscal y otras.

12. Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE)

El Decreto Supremo 27372 de 17 de febrero de 2004, establece que el Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE) está integrado por el Ministro de Desarrollo Económico, quien preside por ausencia o delegación del Presidente de la República, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Servicios y Obras Públicas, el Ministro de Minería e Hidrocarburos, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud y Deportes, el Ministro de Trabajo, el Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, el Ministro sin Cartera Responsable de Participación Popular y, el Ministro Sin Cartera Responsable de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, respectivamente.

El Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo y el Director Ejecutivo de la UDAPE participan, con voz pero sin voto, en el marco del ejercicio de sus funciones. El CONAPE es el responsable de la política macroeconómica en general, endeudamiento externo e inversión pública, intermediación financiera, sociedades comerciales y valores y, la formulación de políticas realizadas por el Ministerio de Hacienda, dictaminando y concertando acciones; así como, proponiendo políticas y normas en el ámbito de su competencia.

13. Extinción de las Superintendencias (2009) y nueva estructura del Poder Ejecutivo (DOE)

Mediante Decreto Supremo 29894 de 7 de febrero de 2009, relativo a la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional (DOE), se dispone se extinguen las Superintendencias y en forma específica se dispone la extinción de la Superintendencia General del SIREFI, y que los recursos que se encuentran bajo su consideración serán atendidos por el ministerio de Hacienda, en el mismo plazo señalado.

También se dispone que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras se denomina; Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y asume además las funciones y atribuciones de control y supervisión de las actividades de valores y seguros (artículo 137).

14. Ministerio de Gobierno

Conforme al Decreto Supremo 29894 de 7 de febrero de 2009, relativo a la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional (DOE), el Ministerio de Gobierno tiene las atribuciones de:

- a. Formular, dirigir y coordinar políticas para la seguridad pública del Estado Plurinacional, precautelando el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, el orden público y la paz social;
- b. Planificar y coordinar con los Gobernadores (as) y la Policía boliviana el régimen de políticas de seguridad pública en todo el territorio boliviano;
- c. Dirigir la Policía Nacional garantizando su accionar efectivo en la preservación de la seguridad pública y la defensa de la sociedad, priorizando su acción preventiva y de auxilio, el control del orden público y el cumplimiento de las leyes y otras.

15. Ministerio de Defensa (Decreto Supremo 29894)

Las atribuciones del Ministerio de Defensa Nacional, se resumen en las siguientes:

- a. Formular y proponer la política de seguridad y defensa del Estado Plurinacional y someterla a la aprobación del Consejo Supremo de Defensa del Estado.
- b. Transmitir a las Fuerzas Armadas las órdenes presidenciales en el orden administrativo y coordinar su cumplimiento con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas y Comandos Generales de cada Fuerza.
- c. Garantizar el accionar efectivo de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la independencia, seguridad, soberanía e integridad territorial del Estado.

Entre otras funciones, las de planificar, organizar, controlar y ejecutar las acciones de defensa civil en coordinación con las instancias departamentales, regionales, municipales, y pueblos indígenas originarios campesinos, así como entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales. Los programas y proyectos de defensa civil en situaciones de emergencias y desastres, serán coordinados con los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y de Planificación del Desarrollo.⁶

⁶ Ley N° 2140 de 25 de octubre de 2000 para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, regula todas a las actividades en el ámbito de la Reducción de riesgos y atención de desastres y/o emergencias. La Ley N° 2335, modifica la Ley 2140 y crea el Fondo de Fidecomiso para la reducción de riesgos, atención de desastres – FORADE. Bajo tuición del Ministerio de la Presidencia.

16. Ministerio de la Presidencia (Decreto Supremo 29894)

Las atribuciones del Ministerio de la Presidencia, se resumen en las siguientes:

- a. Coordinar las acciones político – administrativas de la Presidencia del Estado Plurinacional con los Ministros de Estado.
- b. Orientar, coordinar y supervisar acciones y políticas con los demás Ministerios, de acuerdo al régimen normativo e instrucción presidencial.
- c. Orientar, coordinar, supervisar y elaborar informes sobre el desempeño de la gestión pública por resultados.

En el marco de la independencia de los Órganos del Poder Público, coordinar y promover tareas de Estado con los Órganos Legislativo, Judicial y Electoral.

Entre otras de sus funciones está la de promover el desarrollo normativo y tramitar los Proyectos de Ley, de Decretos y Resoluciones Supremas; y otras.

17. Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas del Estado están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea y Armada Boliviana, tienen como misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.

Las Fuerzas Armadas del Estado conforme prevé el artículo 246 de la Constitución, dependen del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo por intermedio del Ministro de Defensa Nacional y en lo técnico del Comandante en Jefe. Son esencialmente obedientes, no deliberan y están sujetas a la Constitución Política del Estado, Leyes y Reglamentos militares.

De acuerdo a la Ley Orgánica de las Fuerza Armadas o Ley 1405 de 30 de diciembre de 1992, las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental el mismo objeto que ha previsto la actual Constitución, es decir de defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República, el honor y soberanía nacional,

asegurar el Imperio de la Constitución Política del Estado, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Por su parte, el Ministerio de Defensa se constituye en organismo Político y Administrativo de las Fuerzas Armadas, siendo el representante legal de la Institución Armada, ante los Poderes Públicos.

El Presidente del Estado por mandato constitucional ejerce y ostenta el cargo de Capitán General de las Fuerzas Armadas conforme señala la atribución 25 del artículo 172 de la vigente Constitución y al efecto goza de las facultades específicas para presidir el Consejo Supremo de Defensa del Estado y definir con asesoramiento del Alto Mando Militar y del Consejo Supremo de Defensa del Estado, la política de Seguridad y Defensa del Estado.

El Decreto Supremo 29894 regula la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo y señala que el Ministerio de Defensa, tiene como atribución transmitir a las Fuerzas Armadas las órdenes presidenciales en el orden administrativo y coordinar su cumplimiento con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas y Comandos Generales de cada Fuerza. (Artículo 39.b).

También el Ministerio de Defensa tiene como atribución realizar acciones de defensa civil y reducción de riegos y atención de emergencias, en coordinación con las instancias departamentales, regionales, municipales y pueblos indígenas originarios campesinos y con entidades públicas, privadas nacionales e internacionales.

Esta específica función del Ministerio de Defensa es ejecutada a través del Viceministerio de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral, conforme el Decreto reglamentario N° 27732 de 15 de septiembre de 2004, del Decreto Supremo 29894, que define que es el Viceministerio de Defensa Civil el encargado de proponer estrategias para la gestión de riegos y atención de emergencias y desastres. (Artículo 41.a y d)

18. Policía Nacional

La Constitución Política del Estado, en la Segunda Parte, Título VII, artículo 251, señala que la Policía Nacional como fuerza pública, tiene por misión específica la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes, de acuerdo a la Ley Orgánica y leyes del país. Dependen del Presidente del Estado por intermedio del Ministro de Gobierno y mediante el principio administrativo de Reserva de la Ley, están reguladas mediante su Ley Orgánica.

A través de la Ley Orgánica de La Policía Boliviana o Ley 734 de 8 de abril de 1985, la Policía, se constituye en la institución fundamental del Estado que cumple funciones de carácter público, esencialmente preventivas y de auxilio, fundada en los valores sociales de seguridad, paz, justicia y preservación del ordenamiento jurídico y de forma regular y continua asegura el normal desenvolvimiento de las actividades de la sociedad, de acuerdo al artículo 1 de la referida Ley.

El artículo 5 señala de la referida Ley señala que en caso de conflicto armado internacional la Policía Boliviana, sin dejar de ejercer sus específicas funciones, pasará a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto.

La Policía Boliviana cumple la finalidad de hacer posible que los habitantes y la sociedad se desarrollen a plenitud en un clima de paz y tranquilidad; sus atribuciones están establecidas en el artículo 7 de la Ley indicada y están relacionadas a preservar los derechos y garantías fundamentales de las personas de acuerdo a la Constitución Política del Estado.

El Decreto Supremo 29894 regula la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo señalando que es atribución del Viceministerio de Régimen Interior y Policía, las de proponer políticas y acciones para la seguridad pública del Estado y por delegación del Ministro coordinar las acciones de la Policía Boliviana en el marco de las atribuciones constitucionales y su Ley Orgánica.

Capítulo VI

GASTOS RESERVADOS Y CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA

1. Brasil y la caída de Collor de Melo (1990 - 1992)

La caída de Collor de Melo, según los autores que citamos más adelante, nos muestran la caída de su gobierno por factores políticos y de por actos de corrupción.

La clase política tradicional y el “stablishment” se organizan en torno a la figura del gobernador de Alagoas, Fernando Collor de Melo. Catalogado como “un hombre arrogante, egocéntrico y con ímpetu imperialista, su discurso de joven moralizador y modernizador correspondía a las necesidades de desmontar un esquema intervencionista e impulsar una apertura económica inaplazable.”⁷

Durante la campaña, los medios de comunicación, a pesar de conocerlos, silencian los antecedentes de Collor. “El estilo de gobernar de Collor se forjó al calor de una personalidad todopoderosa, creada en la impunidad, en el hábito de la trasgresión de la ley, sin consecuencias negativas para su autor. La droga, los desmanes, son componentes importantes en el período de su formación, los conflictos familiares también”.

A pesar de ser un alagoano que inició su vida política en Alagoas, fue formado y “es hijo de Brasilia. Pero de la Brasilia de la impunidad, del autoritarismo... la prepotencia de los miembros de la juventud dorada y de las “señoras dueñas del mundo”⁸ Silencian también los problemas de corrupción que se dieron en el ejercicio de la Gobernación y más bien presentan a Collor como el adalid de la lucha contra la corrupción:

En aquel momento, sin embargo, los deslices de la campaña eran relegados a un segundo plano en función de intereses mayores”⁹. “Durante la etapa electoral que llevó a Collor a la presidencia, el diario O Estado de Sao Paulo y la Red Globo de televisión evitaron que el pasado de corrupción de Collor como Alcalde de Maceió, la capital del estado de Alagoas, se divulgase y lo perjudique en los comicios.

⁷ Revista Semana, N° 544, octubre 6-13 de 1992,p.85.Cit por. Rafael Ballén, Corrupción Política, Ed Acrópolis, Bogotá,1994.p60.

⁸ PINHEIRO DO NASCIMENTO, E., Op. Cit.

⁹ LATTMAN-WELTMAN Fernando, Plinio de Abreu Ramos y José Alán Díaz Carneiro, Construcción y abandono de un buque defectuoso, Revista Chasqui, #44, CIESPAL, Quito, enero 1993.

Durante la campaña los empresarios de los medios se sentían amenazados por la candidatura del sindicalista y diputado del Partido de los Trabajadores, Luis Ignacio "Lula" da Silva.¹⁰ Los medios de comunicación y, en particular la Red Globo de televisión, propiedad de un amigo del padre de Collor, serán uno de los fabricantes del fenómeno Collor.

El discurso anticorrupción (elemento que se repite en los demás casos en América Latina) se convierte en uno de los ejes de su campaña. La clase política reconoce la demanda social y la absorbe como fuente de control electoral. Collor de Melo, triunfa en la primera vuelta con un discurso de "arremetida contra el sistema político-partidario, denunciando a los corruptos, las lacras sociales identificadas no desde el ángulo de la desigualdad en la distribución de la renta y de la violencia del proceso de acumulación, sino desde el punto de vista de la ineficiencia del Estado".¹¹ Collor realizaba contundentes declaraciones de que volvería a implantar la moralidad pública en el país prometiendo acabar con los "marajás".¹²

Se configura un discurso que combina la lucha contra la corrupción con la modernización del Estado: "Voy a romper en Brasil el ciclo de impunidad administrativa que impide la modernización del aparato estatal. Pondré a los corruptos tras las rejas, decía."¹³

Collor se presenta además como el "enemigo número uno" del Presidente José Sarney y de los partidos políticos en general. En definitiva, un candidato "anti-sistema", a pesar de todos los cargos que había ocupado y con una imagen política favorable en el clima reinante.¹⁴

"Un discurso que sintonizaba a la par con el empresariado y con la opinión pública "moderna", mas de una manera out side. En los componentes neoliberales de su discurso dirigido a los grandes empresarios afirmaba sus deseos de restringir el Estado, fortalecer el campo del sector privado, insertar al país en el primer mundo, atraer las inversiones extranjeras. En su estilo violento antiélite, los pobres indigentes del país parecían encontrar su defensor, un líder rico, joven y poderoso contra las élites perversas" Desde un discurso mesiánico logró convocar el apoyo de los sectores más pobres desorganizados. Pero además desarrolló dos contenidos que le garantizaron la

¹⁰ DE CASTRO, Rondón, ¿Renacimiento espiritual en los medios brasileños?, Revista CHASQUI #44, CIESPAL, enero 1993.

¹¹ DE OLIVEIRA, F., Op. Cit.

¹² CEDEAL, Brasil. Situación política y social, Revista SITUACION LATINOAMERICANA #13, octubre 1992.

¹³ Citado por RIOFRIO, Fabiola, Collor: en el ojo del huracán, El Comercio, Domingo 6 septiembre 1992, p. B-7.

¹⁴ PINHEIRO DO NASCIMENTO E., Op. cit.

captación del voto: “el de la moralidad pública, prometiendo persecución a los “marajás”, de fácil repercusión entre los miembros de los sectores medios urbanos, y el de la modernidad anunciando la privatización y la apertura al comercio internacional, de positiva repercusión para los acreedores internacionales y los empresarios.”¹⁵ Logró el 28% de los votos, con lo cual pasó a la segunda vuelta para enfrentar a Lula da Silva. “La segunda vuelta electoral fue un verdadero conflicto de clases, expresado electoralmente en las formaciones que se alinearon en torno a los dos candidatos (Collor y Lula)”¹⁶. Collor triunfa y conjura el peligro del Partido de los Trabajadores.

En el poder se destapa la real naturaleza de Collor y su grupo, recubierta por una hábil campaña de marketing político que estuvo encabezada sobre todo por la Red Globo de televisión. Adopta las primeras medidas económicas, las cuales fracasaron antes del primer año de gobierno. Para 1992, si bien hubo un leve crecimiento de las inversiones extranjeras y el nivel de la reserva era de 10 billones de dólares, el país se encontraba con un índice de crecimiento negativo en el orden del 1%, hubo una recesión en el ingreso de la renta per cápita de cerca del 10% y una inflación de 1174,47%.¹⁷ El discurso mesiánico había creado expectativas para el gran ajuste de cuentas. Inicialmente maneja un estilo “populista” de relación directa líder-masa, de menosprecio de las instituciones y de una definición ambigua del enemigo (las élites). Pero progresivamente, Collor restablece el acuerdo con las fuerzas tradicionales en torno a un programa neoliberal; lo que comienza a configurar la resistencia de la gente.

El detonante para la crisis fueron las denuncias de corrupción: “desde el inicio de su mandato en marzo de 1990, el Gobierno de Collor de Melo ha sido acusado en diversas ocasiones de prácticas irregulares, sin embargo, éstas afectaban a asesores y colaboradores del presidente”.¹⁸

La crisis se agudiza cuando las denuncias afectan a la cabeza, a mediados de mayo de 1992 “el hermano del presidente, Pedro Collor de Melo, acusó al empresario Paulo César Farías, de haber montado una red de tráfico de influencias en el gobierno federal.”¹⁹

No se trata tampoco de la actuación únicamente de los funcionarios públicos; hay una profunda imbricación entre poderosos intereses privados y la actuación de los funcionarios: El Director General de la Policía, Amauri Galindo, después de analizar los diskettes de la contabilidad paralela de Paulo César Farías, señala que “el dinero

¹⁵ Revista Veja, 15 noviembre de 1989.

¹⁶ DE OLIVEIRA, F., Op. cit.

¹⁷ Gazeta Mercantil, 31 diciembre de 1992.

¹⁸ CEDEAL, Op. cit. #10.

¹⁹ CEDEAL, Op. cit. #10.

depositado por titulares de cuentas bancarias "fantasmas" ligados a Farías en las cuentas bancarias destinadas a pagar los gastos personales del presidente - 6.5 millones de dólares en dos años - provino de sobornos pagados por empresas constructoras beneficiadas con informaciones privilegiadas". "En Brasil existe una larga experiencia en el montaje y gerencia de vastas redes de corrupción".

En el caso de Collor fracasa este "gerenciamiento" debido al "exceso de prepotencia y de ganancia, junto a la inexperiencia". Desde los primeros meses se dio "un brutal aumento de los porcentajes exigidos por el gobierno para contratos, excediendo el tradicional 10% hasta niveles del 30 % o 40%, aparte de una mayor agresividad en este tipo de transacciones".²⁰

Se combinan dos elementos: una disputa familiar y regional mal resuelta en torno al control de las comunicaciones en Alagoas, y que desemboca en la denuncia de Pedro Collor de Melo en contra de Farías; y la resistencia de los grupos de poder ya establecidos. Al pertenecer Collor a un sector económico que no había accedido al mando directo del gobierno aunque había participado subordinadamente y en el ámbito regional en el poder, cuando logra el control de la administración, busca utilizarla para acelerar el tiempo de la re acumulación de capital en manos de su grupo. Esto genera niveles de resistencia dentro del propio bloque gobernante, sobre todo de los sectores tradicionales que habían logrado sistematizar una corrupción "aceptable". Aquí hay un paralelismo con el caso de Bucaram en Ecuador.

Los medios de comunicación empiezan a involucrarse lentamente, en primer lugar la prensa, particularmente las Revistas semanales *Veja* e *Isto E* y los dos grandes diarios influyentes, la "*Folha de Sao Paulo*" y "*O Estado de Sao Paulo*" hasta que en el proceso se incorporan, sobre todo en la parte final, las cadenas de televisión. "En un movimiento gradual y continuo, la prensa abandonó el navío y pasó a dirigir su hundimiento"²¹. Paradójicamente, los medios que contribuyeron a crear la figura de Collor, al final apoyaron a su destitución.

La ciudadanía empieza a movilizarse. La democracia generalizada en el Continente se torna en uno de los ambientes favorables para la ampliación de la lucha contra la corrupción. Aunque la reacción se da en primer lugar contra las medidas políticas del régimen.

La caída de Collor, y esto se repetirá en los demás casos en América Latina "debe acreditarse en gran medida, a la intensa movilización de la sociedad, expresada en las mayores manifestaciones callejeras ocurridas desde la campaña de 1984 a favor de las elecciones presidenciales directas.

²⁰ CARVALHO, Carlos Eduardo, Brasil. La caída de Collor, Revista Nueva Sociedad #124, abril 1993.

²¹ LATTMAN-WELTMAN F. et al., Op. cit.

Algunos hechos que sucedieron fueron que el 16 de agosto de 1992 fracasa el llamado de Collor para que "su gente" demuestre la adhesión al Gobierno en las calles, luciendo los colores verde y amarillo de la bandera brasileña. En lugar de ello millones de brasileños acataron la exhortación de la oposición de lucir símbolos de color negro para pedir la renuncia del presidente. Dos días después, el 18 de agosto, los partidos aliados a Collor rompen filas y los legisladores hasta entonces oficialistas comienzan a manifestarse en favor del enjuiciamiento del presidente²².

En la caída de Collor, confluyen dos procesos: la movilización ciudadana y la acción institucional, sobre todo de los parlamentos. Sin un quiebre del bloque gobernante no había posibilidad de la caída de Collor. Esta situación, al igual que en el caso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela o de Abdalá Bucaram en Ecuador, muestra que la lucha contra la corrupción es importante.

Finalmente la votación por el "impeachment" de Collor en el Congreso, el 29 de septiembre de 1992, "superó todas las previsiones: 441 a favor, 38 en contra, 1 abstención y 23 ausencias". Situación que se reforzó en la votación del Senado el 29 de diciembre: 76 votos por la separación de Collor y 3 en contra²³.

Así se reconoce que la lucha contra la corrupción es la lucha contra el poder. Al final, tal vez el mayor problema haya quedado de lado, porque antes de preguntarse por qué la "sociedad brasilera" destituyó a Collor, debería interrogarse por qué lo eligió²⁴

2. Ecuador y las Jornadas de Abdalá Bucaram (1996 - 1997)

Continuado con los autores citados, pasamos a desarrollar otro caso de corrupción en América Latina, como en muchas otras realidades latinoamericanas. Abdalá Bucaram asciende al poder, gracias al voto de sectores sociales ahogados en la pobreza que sufrían por frustraciones y engaños sucesivos, y esperaban un salvador.

Abdalá Bucaram logra combinar el apoyo de poderosos sectores con los sectores marginales urbanos y rurales. Con un estilo político populista costeño y un discurso audaz asequible a las masas, a sus creencias, tradiciones y aficiones logra subir en sus aspiraciones.

Logra manejar la cultura política de la Costa y abre puentes hacia los sectores marginados de la Sierra.

²² Cronología de los hechos en base a Diarios EL UNIVERSO y EL COMERCIO, varias fechas.

²³ CEDEAL, Op. cit. #13.

²⁴ PINHEIRO DO NASCIMENTO E., Op. cit.

Se suman quienes consideran que no se puede votar por Jaime Nebot, candidato social cristiano, pues no se habían olvidado de la represión, autoritarismo y corrupción del gobierno de León Febres Cordero, algunos más votan con amargura, sobre la convicción de que el gobierno de Bucaram llevaría al país, al fondo de la crisis, con la inevitable consecuencia de que una vez allí, solo cabía el dicho de "o nos salvamos o nos rejodemos", como se rumoreaba en todos los corrillos.

De una campaña electoral plagada de promesas exageradas y sugestivas ofertas de contrariar las políticas neoliberales, Bucaram pasa a la ejecución de todo lo contrario, marcha hacia una política de ajuste basada en la reducción y privatización del Estado y en la intención de acelerados procesos de desestructuración de sectores sociales, principalmente sindicales.

Se teje una red que agrupa a familiares y representantes de grupos económicos, la familia Bucaram se instala en el poder, conformando la plana básica de un equipo en el cual constan los representantes de los grupos económicos emergentes, que veían llegada su hora. Así comienza la corrupción, cuando los negocios del Estado rentables pasan a manos privadas.

En estas áreas son colocados los empresarios y socios de Bucaram. La estrategia fue situar a los hombres de absoluta confianza en los cargos claves relacionados con las privatizaciones, a ellos se les otorga una "encomienda" sin más límites que el reparto "adecuado" de beneficios, la lógica del gobierno fue la de entregar las grandes empresas a los grupos económicos y monopólicos que le apoyaron: Isaías, Alvaro Noboa, Adum, Peñafiel y Bucaram-Salem.

Alfredo Adum Ziadé, dueño de una fortuna surgida del contrabando, es encargado de la administración del petróleo y la energía eléctrica.

Así fue público y notorio que el hijo del Presidente, Jacobo Bucaram, se encargaba de administrar el negocio aduanero para lo cual estableció una red paralela a la oficial, con tan pingües resultados que poco antes de la caída de su padre festejaba por todo lo alto, su primer millón de dólares.

Desde el inicio de su vida política, cuando ejerce la Intendencia de Policía del Guayas, Abdalá Bucaram, hace gala de una actitud moralista. En 1979 publica "Los dieciséis mandamientos de Abdalá", mesiánicamente propone un código moral, en el que condena el alcoholismo, prohíbe orinarse en público, llevar minifalda, entre otros temas conexos como el control de precios y el respeto y exaltación a la madre y a la Virgen María.

Ya entonces y luego en todo momento, este pseudo-moralismo se contradice con la acción ya que mientras se invoca la moral, a su amparo se realizan jugosos negocios privados que la contradecían.

Según los autores citados, la administración de Abdalá convirtió a la corrupción en norma. Bucaram representó a una forma de acumulación de capital ligada al capital financiero-importador que, a pesar de participar en el poder, no había podido asumir la conducción del Gobierno. Requería del poder para acelerar la acumulación en competencia con el capital tradicional. Por ello, la corrupción adopta una forma cínica y violenta.

Los focos de corrupción se centraron en los puntos de manejo de los dineros públicos: gastos reservados, aduanas, política energética (hidrocarburos y electricidad) y administración tributaria.

La crisis política presente en el Ecuador a lo largo de los años 90, llega a su punto culminante en 1997: "se produce un quiebre del sistema (político), que evidencia la incapacidad para mediar en los conflictos y reducir la complejidad de una economía y una sociedad cuyos problemas tendían a agudizarse crecientemente"²⁵.

El 5 y 6 de febrero de 1997 se movilizaron alrededor de 3 millones de ciudadanos, para demandar la salida del presidente Bucaram. La movilización tuvo un alto componente cívico, con participación de todos los sectores ciudadanos y sociales. Bucaram es depuesto por la movilización cívica; pero la resolución de la crisis es asumida por la institucionalidad, a través del Congreso.

En los últimos meses de 1996 se producen manifestaciones esporádicas de irritación social. La situación inmediata anterior de corrupción gubernamental protagonizada por Sixto Durán Ballén y su familia, había dejado la secuela de una gran abulia y un quemeimportismo.

La hora de denunciar la corrupción del bucaramato fue la del 29 de enero, en la ciudad de Cuenca, cuando el Embajador norteamericano hizo pública su posición denunciando las presiones que se ejercían sobre empresarios interesados en contratos millonarios. Con estas denuncias, se alinean las cámaras de la producción, el empresariado y los partidos políticos que los representan.

²⁵ ECHEVERRIA, Julio, "La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano", Letras Editores, Quito, 1997.

Así nace la necesidad del cambio, o un enroque, por ejemplo con Cardoso por Collor de Melo en Brasil; Alarcón por Bucaram en Ecuador.

Luego emerge la Resolución del Congreso que recoge el mandato general de la destitución de Bucaram, contenido fundamental de la movilización de febrero.

Se impone la nominación de Alarcón como Presidente Interino, sobre la base de la alianza PSC-DP-Frente Radical Alfarista. Admite el enunciado del Mandato presentado por el Frente Patriótico: castigo a la corrupción, reposición de los derechos sindicales afectados por el bucaratismo, defensa de las áreas estratégicas de la economía, convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

A pesar de los esfuerzos del Parlamento, la resolución de la crisis política se da fuera del marco constitucional "normal". Se opera una interpretación forzada del Artículo 100 de la Constitución, para descalificar a Bucaram por incapacidad mental. Por ello, el Gobierno interino nace con dos flancos de debilidad en su legitimidad: la expropiación del mandato cívico que empujó la salida de Bucaram, pero no impulsó la entrada de Alarcón; y la endeblez del fundamento legal. Sin embargo, antes hechos de corrupción se producen estos hechos.

3. México (1988 - 1994)

Carlos Salinas de Gortari asume el gobierno en medio de un profundo proceso de desgaste vinculado a la debilidad con la que termina el gobierno de Miguel de la Madrid, con la división interna del PRI y de la construcción del PRD, y las sombras del fraude electoral que afectaron profundamente la legitimidad del nuevo gobierno.

"Al iniciarse el sexenio salinista había un presidente cuestionado en su legitimidad, una Presidencia desgastada, una economía que no lograba repuntar los números rojos de falta de crecimiento y expectativas poco claras sobre el futuro del país y del sistema político". "El origen del gobierno salinista fue complicado porque el resultado de las elecciones de 1988 nunca quedó claro y ninguno de los principales actores estuvo nunca satisfecho. El famoso fraude de 1988 quedó como una piedra de molino al cuello del presidente"²⁶.

El triunfo se dio apenas con el 50.4%. Por ello, el objetivo de la primera fase del gobierno salinista fue ganar legitimidad sobre la base de una serie de acciones espectaculares, que impulsaran la popularidad del presidente, dentro de las cuales se ubica la lucha contra la corrupción.

²⁶ AZIZ, Nassif, Alberto. En: México en el despilfarro: Los años de Salinas, Juan Pablos Editor, Facultad de Ciencias Sociales, México 1997, pp. 60 y 68

La corrupción en México adopta formas muy profundas. No sólo se manifiesta en una cultura que atraviesa el conjunto de la sociedad, sino que afecta a las altas esferas políticas y se presenta en modalidades graves.

En el terreno político los conflictos electorales llegan a niveles extremos de violencia: el PRD afirma que en el sexenio 1988-94 tuvo más de 230 asesinatos políticos de militantes. "La situación se complica cuando oficialmente se reconoce que los propios cuerpos policiales son parte del problema y no de la solución, al estar involucrados en los ataques a los propios ciudadanos y mantener vínculos con el crimen organizado". Respecto al narcotráfico, se estima que en el mercado nacional transita droga por un valor de alrededor de 25.000 millones de dólares, cantidad que reflejaría la capacidad del narco para erosionar la fibra central del poder del Estado".²⁷

"México fue un caso clásico de un país con un enorme nivel de corrupción, donde cada presidente asumía prometiendo controlarla y terminaba convertido en el mayor sospechoso. Salinas de Gortari, al comienzo de su gestión, dio muestras de una decisión que hacía pensar en que por fin se iba a realizar un cambio en serio".

Como resultado de sus primeras acciones contra la²⁸ corrupción, Salinas logró que su popularidad subiera al 80% en abril del 89.

Esta imagen positiva del gobierno comienza a desvanecerse por ciertos hechos. El caso de actividades ligadas a la recolección de fondos para la campaña del PRI, llevó a preguntarse a los ciudadanos mexicanos sobre la profundidad de la lucha contra la corrupción. "El 23 de febrero de 1993 se realizó una comida con el Presidente Salinas, en la misma que el cubierto costaba 25 millones de dólares, pero Emilio Azcárraga, dueño de Televisa (cuya fortuna según la revista Forbes es la más grande de América Latina), dijo que pagaría 75 millones"...Los partidos opositores argumentaron que "...el partido oficial podía recaudar 800 millones de dólares en una noche porque los empresarios que se los ofrecían obtenían mayores beneficios por otras vías".²⁹

Las acciones realizadas por Salinas no significaban modificar y resolver las causas estructurales de la corrupción: la relación entre quienes tienen la autoridad y quienes tienen el dinero. La lucha anticorrupción se mueve en el ataque a líderes sindicales desgastados y a políticos menores sin legitimidad.

²⁷ AGUILAR, Oscar y DUSSEL, Enrique, México: Restos políticos y económicos, Revista Nueva Sociedad, N° 159, Caracas-Venezuela, enero-febrero

²⁸ MORENO Ocampo, L, Op. cit

²⁹ MORENO Ocampo, L, Op. cit.

Los problemas se agravan sobre todo en el último año del mandato. 1994 fue uno de los más violentos de la historia democrática de México: “en unos pocos meses hubo una clara línea de violencia política que cruzó el asesinato del cardenal Posadas Ocampo, pasó por el secuestro del banquero Alfredo Harp, tuvo su momento más incierto en el asesinato de Luis Donald Colosio y unas semanas después de la elección concluyó con el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu³⁰.”

Las acusaciones llegan a implicar al propio hermano del asesinado y afectan al presidente Salinas de Gortari, aunque las investigaciones no lograron concretar las vinculaciones. El 6 de enero de 1995, Carlos Salinas de Gortari es acusado por los 70 diputados del PRD por hechos de corrupción.

El 28 de febrero es detenido el hermano, Raúl Salinas de Gortari y es encarcelado en Estados Unidos. El ex-presidente sale de México el 12 de marzo, y deja con ello un aire de fuga ante las responsabilidades. El 11 de julio la hermana, Adriana, es acusada como sospechosa de mantener negociaciones con el narcotráfico. La violencia sigue presente ya que el 19 de junio de 1995, Abraham Polo Uscanga, quien tenía pruebas de la corrupción en México, es asesinado.

El 15 de noviembre de 1995, las autoridades suizas detienen a Patricia Paulina Castañón, ex reina de belleza y esposa de Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex - presidente Carlos Salinas, por intentar retirar 83.9 millones de dólares de una cuenta mantenida bajo nombre falso.

El informe de la Procuraduría General de Suiza, Carla de Ponte, señala: “una investigación de la policía judicial se lleva a cabo sobre varios ciudadanos mexicanos, por actividades ilegales para el financiamiento del tráfico de drogas y el lavado de dinero procedente del narcotráfico”³¹ Según las autoridades sería dinero que Raúl Salinas recibía por la protección de embarques hacia Estados Unidos.

De su lado, el Procurador General de México, al informar sobre el caso afirmó que “Raúl Salinas acumuló una fortuna cuando trabajaba en el gobierno, incluyendo su último cargo como director de un programa contra la pobreza, durante el mandato de su hermano”.

Según la declaración del Procurador, “entre 1991 y 1992, cuando Carlos Salinas era Presidente, Raúl Salinas realizó depósitos no declarados en varias cuentas por 22.300 millones de pesos, o unos 7.140 millones conforme la tasa de cambio vigente entonces.

³⁰ AZIZ, Nassiff, Op. cit. p. 82

³¹ Las informaciones están tomadas de NUSSER, Nancy, Arresto de cuñada de Salinas añade Escándalo en México, Cox New Service, 1995. Goldentim, Salinas tenía 90 millones de dólares del narcotráfico, dicen suizos, Times New Service, octubre, 1998.

Salinas acumuló 21 propiedades durante el mandato de su hermano y mandatos anteriores.”³².

Las autoridades suizas solicitaron formalmente a las autoridades de Gran Bretaña que incauten 23.4 millones de dólares más depositados en bancos de ese país.

Un capítulo especial está en la entrega de compañías públicas, como la compañía de teléfonos de México, Televisión Artece, compañías mineras, bancos (Cremi-Unión, Ban País y otros) al círculo de amigos de la red Salinas, como confirma la ligazón entre Raúl Salinas y Ricardo Salinas Pliego en la entrega de TV Artece, en nombre de la privatización para dinamizar la economía. “Lo único que se dinamizó realmente fue la transformación de riqueza pública en riqueza privada, mediante los peores procedimientos que nada tuvieron que ver con el mercado ni con la libre competencia”³³.

La revista Proceso, en febrero de 1997, difundió copias del informe del FBI y DEA que “implicaba a los Salinas, a su ex cuñado, José Ruiz Massieu (asesinado) y a Luis Donaldo Colosio, en operaciones de narcotráfico. Raúl Salinas Lozano, (padre) sería cabeza de una agrupación de la que forman parte sus hijos Carlos, Raúl y Adriana, protegidos por el ex-Subprocurador General de la República, Mario Ruiz Massieu, preso en EEUU”.

En abril de 1997, Fiscales mexicanos divulgaron evidencias de que el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, tomó parte en un encubrimiento del papel por el cual su hermano fue acusado de haber participado en un asesinato político en 1994.

El Fiscal especial dijo que, según un nuevo testimonio, el ex-presidente fue oficialmente informado desde el principio que el nombre de su hermano mayor había surgido repetidamente en la investigación del asesinato a balazos de un prominente político. Unos días después del crimen, Carlos Salinas convocó a una reunión en el Palacio Presidencial a su hermano Raúl, y al Procurador General Mexicano, y en esa junta, Raúl Salinas pidió que se le mantuviera al margen de la pesquisa, según el testimonio. Raúl Salinas que había estado en el umbral del colapso, es acusado de haber sido el autor intelectual del asesinato. Carlos Salinas, ha sostenido que durante su Presidencia no se enteró de la mayor parte de los negocios y operaciones personales de su hermano. Recientemente, ha preferido mantenerse callado en lugar de defender a su hermano contra acusaciones crecientes de peculado y fraude. Aunque posteriormente reconoció que Mario Ruiz Massieu, le dijo poco después de iniciar la investigación que

³² TREVISARI, Paulo Jr, Todos contra los corruptos, Diario El Comercio, Miércoles 24 de marzo de 1999, pág. D5

³³ Cox News Services, “Un asunto de ética: corrupción y privatización”, 1995

el nombre de Raúl Salinas había sido mencionado más de una ocasión en relación con el crimen.

En el curso de las acusaciones, que llevan a la cárcel a Raúl Salinas, se implica también a Mario Ruiz Massieu, a quien se acusa de "ocultar información". Mario Ruiz Massieu fue en 1994 Subprocurador de la República y hermano del asesinado Secretario General del PRI. A raíz del asesinato, fue nombrado por el Presidente Salinas, "fiscal especial", encargado de investigar el asesinato de su hermano.

El último trimestre de 1994, este fiscal tuvo un papel protagónico en la trinidad "política-delito-crisis" que agobia al sistema político mexicano por lo menos desde enero de 1994 hasta la fecha³⁴. Mario Ruiz Massieu acusó a los principales dirigentes priistas de obstruir su investigación y, de hecho, puso en el banquillo de los acusados en el tribunal de la opinión pública, al sistema que tiene como eje la relación PRI-Presidencia. En ese tribunal lo acompañaron cientos de voces y plumas de informadores y comentaristas que potenciaron la sensación dentro y fuera de México, de que la crisis de la política azteca no tendría remedio pronto.

Para observadores y analistas de México y los Estados Unidos, Ruiz Massieu fue la gota que derramó el vaso de la galopante desconfianza financiera que había arrancado con el asesinato de Colosio en marzo de 1994, se había controlado a un alto costo hasta septiembre de ese año y se precipitó como tormenta cambiaria en diciembre. Las derivaciones de los irresueltos asesinatos de Colosio y Ruiz de Massieu, no pueden escindirse del binomio política-delito³⁵. Las acusaciones van también por el lado de las responsabilidades de Salinas para el desate de la crisis financiera en diciembre del 94 y que llevaron al descalabro del peso mexicano.

El 1º de enero de 1994 es una fecha clave en la historia de México. Ese día entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) que integraba a México en un acuerdo económico con Estados Unidos y Canadá. Este Tratado era el símbolo de la incorporación de México al Primer Mundo, había sido aprobado el 17 de noviembre de 1993 por el Congreso de los Estados Unidos.

El gobierno de Salinas lo presentó como la culminación de la utopía del cambio propuesto por "el camino mexicano de la transformación económica"³⁶. El TLC tuvo un efecto simbólico para ratificar la certidumbre del camino elegido. Sin embargo, en esa misma fecha irrumpe el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, movimiento guerrillero que toma el nombre del legendario campesino Emiliano Zapata de comienzos del siglo XX. Surge en el Sur, en el Estado de Chiapas, con una

³⁴ Revista SITUACION LATINOAMERICANA, # 24.

³⁵ BALLEEN Rafael, Corrupción política, Editorial Acrópolis, Bogotá, 1994.

³⁶ Título del libro publicado por Pedro ASPE, Fondo de cultura económica, México, 1993.

población mayoritariamente indígena y con niveles de pobreza y marginación alarmantes. Se destapa la visión del Norte próspero y el mísero Sur y golpea la certeza del modelo económico y político.

“Al llegar 1994, la guerra indígena-campesina de Chiapas se convirtió en el episodio extraordinario más importante del país en varias décadas. Fue un catalizador de todas las críticas al salinismo, al modelo económico, al empobrecimiento creciente de amplios sectores mexicanos y a la falta de una reforma política de fondo”.³⁷

El problema de Chiapas no es social sino político. La aparición de la guerrilla, por efímera que pueda resultar, significa que existen mexicanos que no creen en la vía electoral para canalizar sus demandas. Ya se sabía: encuesta tras encuesta indican que más de la mitad de los votantes no creen en la limpieza de los procesos electorales.

Aquí reside el problema central de la corrupción política en México; se instituye un régimen basado en el fraude y el autoritarismo. Salinas realiza algunas reformas parciales del sistema electoral y abre un espacio a la oposición, pero bajo el objetivo de mantenerle controlada. Luis Donaldo Colosio intentará un acuerdo con la oposición política para profundizar las reformas del sistema político; pero este proceso se trunca por su asesinato en marzo de ese año.

El sexenio de Salinas se ubica en medio de una crisis de transición desde un modelo autoritario de control del poder por el PRI, que se agota, hacia una apertura democrática. La corrupción y la violencia política forman parte de esa crisis, como herencia del pasado.

En la crisis se combina el fracaso económico con la corrupción. Se articulan varios procesos, internos y externos, que desembocan en el dominio de un capital financiero especulativo. Finalmente en diciembre del 94 estalla la burbuja financiera. Esa es otra historia.

El estallido de la crisis económica en diciembre de 1994, y el caso de encarcelamiento del hermano mayor de Carlos Salinas, junto con el escándalo de corrupción que se empezó a descubrir poco a poco, así como las condiciones en que el ex-presidente salió del país, fijaron en la opinión pública -y en el sentido popular- una imagen completamente negativa del sexenio y del presidente... Se puede afirmar que el repudio en contra de Salinas fue peor que el que tuvieron Echeverría y López Portillo”.

³⁷ AZIZ, Nassiff, Op. cit. . p. 62

Dos factores permiten dar continuidad a las investigaciones sobre la red Salinas. La participación de una fuerza política de oposición, el PRD que inicia el proceso. Y el interés del gobierno norteamericano por contener el narcotráfico desde México. El 20 de enero de 1999, el Juez Ricardo Ojeda Bohórquez, impuso una sentencia de 50 años contra Raúl Salinas de Gortari (hermano), como autor intelectual del homicidio de José Francisco Ruiz Massieu. Raúl Salinas purga su condena en la cárcel de máxima seguridad de Almoloya de Juárez.

4. Venezuela (1974 - 1979 y 1989 - 1993)

En febrero de 1989, apenas tres semanas después de asumir por segunda vez la presidencia, Carlos Andrés Pérez decretó un paquetazo de ajustes económicos, dentro del cual estaba la elevación del precio simbólico de la gasolina. "El anuncio provocó violentas manifestaciones populares, que degeneraron en tres días de disturbios y saqueos, que dejaron, según cifras oficiales, unos 300 muertos y pérdidas millonarias en locales comerciales"³⁸. El acontecimiento se conoció como el "Caracazo".

Carlos Andrés Pérez, desde el mismo día que inició su segundo mandato, el 2 de febrero de 1989, lo hizo en condiciones adversas. La pérdida de su popularidad se da a partir de la situación económica, y, sobre todo, del tipo de política que aplica ante la crisis.

Una fuerte reacción ciudadana se expresó en el "Caracazo", el 27 de febrero. Aquí está la semilla para la caída de Andrés Pérez. Las expectativas ciudadanas por el triunfo de Pérez son frustradas. La imagen exitosa del primer mandato (1974-1979), asegura el respaldo electoral. "Carlos Andrés Pérez se ofreció como el hombre que sacaría a Venezuela de una crisis grave.

Confiados en que se repetiría la bonanza de su primer gobierno - fruto del dispendio de las rentas petroleras- el electorado volvió a elegirlo"³⁹. En forma prepotente, Carlos Andrés Pérez cree que puede manejar ese apoyo. Afecta la percepción simbólica de la bonanza y prosperidad, sobre todo en torno a la elevación del precio de la gasolina, símbolo de la época petrolera.

La pobreza afecta a la mitad de los venezolanos y "a ello se suman más de 5.000 escándalos de corrupción, en los que se han visto implicados miembros de la cúpula militar e influyentes dirigentes políticos"⁴⁰. Se calcula que aproximadamente el 30% del presupuesto se lo reparten directa o indirectamente, a través de las empresas del Estado, los políticos corruptos".

³⁸ Revista 15 DIAS, Quito, 16 de enero de 1992.

³⁹ PASARALuis, DESDE FUERA: Ídolos caídos, Revista Caretas, Lima, 1998.

⁴⁰ Revista 15 DIAS, Op. cit.

Aquí, como en el caso de Collor de Melo y de Salinas de Gortari se combina “el fracaso de la gestión pública con la corrupción”⁴¹.

Este descontento es recogido por un sector de militares. El intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, liderado por el Coronel Hugo Chávez se explica por el ambiente de corrupción y crisis económica que Venezuela vivía y cuya responsabilidad se le atribuía a Pérez.

“Los golpistas tenían el convencimiento que eran más perfectos que los demás en la sociedad venezolana, y que los dirigentes civiles de su nación eran estúpidos, corruptos y responsables de la crisis que ha venido sufriendo Venezuela. Su golpe era un ataque contra la corrupción, despilfarro y desorden que han llegado a caracterizar el sistema político venezolano”⁴².

La diplomacia internacional condena el intento golpista, en nombre de la defensa de la democracia. En el contexto internacional no había condiciones para una resolución extrainstitucional.

Las declaraciones realizadas desde 1991 por el escritor premio Príncipe de Asturias, Arturo Uslar Pietri, quien encabezaba un grupo de diputados independientes conocidos como “Los Notables”, advertían sobre un posible golpe de Estado, propiciado “por el pillaje que se ha venido penetrando en todas las áreas de la vida nacional.”⁴³

Las movilizaciones sociales se sucedían una tras otra. “Una fiebre ataca a los pobladores desde las medidas adoptadas en el 89 la fiebre denominada “paromanía”, huelgas que se convirtieron desde entonces en el pan de todos los días de los venezolanos”⁴⁴. El sector más activo era el estudiantil. Los manifiestos de los militares insurgentes recogían estas demandas y expresaban su intención de cambiar la sociedad venezolana comenzando con un “purificador” baño de sangre para los corruptos. Los militares rebeldes - sostenía un General retirado - son “un grupo más de venezolanos alzados.

⁴¹ PASARA Luis, Op. cit.

⁴² Revista Semana, # 510, febrero 11.18 de 1994, pp.50 y 51. Citado por Rafael Ballén en “Corrupción política”.

⁴³ RODRIGUEZ, Tamara. “La Corrupción preocupa a los Venezolanos”. Diario HOY, 20 febrero 1992.

⁴⁴ AGUIRRE, Milagros, Las voces de la calle, El Comercio, 1º de agosto 1993, p B11.

Estaban alzados los maestros, los médicos, los jueces, los estudiantes, los obreros. La diferencia estriba sólo en el modo de alzamiento⁴⁵. La intentona golpista de febrero de 1992 fracasa y Hugo Chávez junto a un centenar de militares, son detenidos y van a la prisión. Sin embargo, este hecho y las diversas declaraciones realizadas en torno de las causas del mismo, permitieron poner sobre el tapete y en conciencia social, el problema de la corrupción y el franco deterioro de la autoridad del gobierno. "Cuanto menos, opinan analistas, el golpe socava la confianza en un gobierno, que para el 92% de la población - según las últimas encuestas de opinión hechas inmediatamente ha cumplido un pobre papel en el frente económico"⁴⁶.

Un sondeo de opinión realizado por la firma Penn and Schoen, ha pedido del mismo gobierno luego del golpe, evidenció que la corrupción pasó a ser la principal preocupación de los ciudadanos venezolanos, por encima del alto costo de la vida, la falta de seguridad personal y el desempleo.

El 8 de noviembre de 1992, en una breve columna el periodista y ex-dirigente del Movimiento al Socialismo (MAS), José Vicente Rangel, denuncia el manejo irregular de 17,2 millones de dólares de los fondos de gastos reservados o secretos de seguridad, manejados por el Ministerio de la Secretaría del Presidente.

Posteriormente presenta el caso ante el Fiscal. Este asume su responsabilidad y oficializa ante la Corte Suprema de Justicia la acusación contra el Presidente y dos de sus Ministros, por fraude y malversación de fondos públicos.

La denuncia llevó a la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados a designar el 17 de noviembre de 1992 una comisión especial de nueve miembros para investigar el caso⁴⁷.

La movilización social se intensifica; y el 27 de noviembre se realiza un segundo intento de golpe, encabezado por el Coronel Hugo Chávez, para desplazar a Pérez. Este segundo intento fracasa nuevamente. Sin embargo, la sombra del Movimiento Bolivariano atravesará todo este período. De acuerdo al informe final de la Comisión Especial, presentado en abril de 1993, el Presidente Carlos Andrés Pérez ordenó el 22 de febrero de 1989 aumentar en 250 millones de bolívares el presupuesto de gastos reservados del Ministerio del Interior; y dispuso que con esos fondos se compraran dólares en una oficina de Régimen de Cambio Diferencial (RECADI) que ofrecía la divisa a una tasa de 14,50 bolívares por dólar, mientras la tasa en el mercado era de 30 bolívares por dólar. El 12 de marzo de 1989 el Ejecutivo ordenó la eliminación de la

⁴⁵ Declaraciones del General (r) Alberto Muller, ex-Contraor General de las Fuerzas Armadas, Diario HOY, Quito, 8 de febrero 1992, p 7A. o al exilio.

⁴⁶ "Pobreza y Corrupción detonaron golpe en Venezuela según expertos" Diario HOY, 1 de diciembre de 1992.

⁴⁷ Los datos están tomados del Diario HOYy Diario El Comercio, varias fechas.

RECADI, calificada por el propio Pérez como “un nido de corrupción”. Y, agrega el Informe de la Comisión parlamentaria, en el trámite para la compra de los dólares así como para su entrega, luego de la desaparición de la RECADI, hubo una serie de irregularidades que implicaban al Presidente, pues ni el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia que maneja los gastos reservados, ni ninguno de los funcionarios pudo decir a qué se destinaron esos dólares.

“El caso RECADI constituye la expresión culminante del proceso de degradación moral de la Venezuela contemporánea. Cabe resaltar la complicidad evidente del Banco Central de Venezuela que hizo posible la realización de la gigantesca estafa”. Después de la devaluación de 1983 se creó un sistema con cuatro tipos de cambio, incluyendo el mercado libre. La estafa se basaba en el manejo diferenciado de las tasas, de acuerdo a conveniencias políticas.

Paralelamente a la acción del Parlamento, la Corte Suprema de Justicia aceptó estudiar el caso y el 29 de marzo de 1993, su Presidente, Gonzalo Rodríguez Corro, señalado como miembro del Opus Dei y ex-militante de COPEI, se reservó el derecho de elaborar una ponencia del caso que debía ser resuelta por los 14 miembros de la Corte Suprema. El 20 de mayo de 1993, la Corte Suprema por mayoría de 9 votos contra 6 abstenciones, decide que había mérito para juzgar al Presidente. Los 6 jueces que se abstienen mantenían ligazones con el partido gobernante, la Alianza Democrática. El dictamen también implica al ex-Ministro de la Presidencia, Reinaldo Figueredo, y al del Interior, Alejandro Izaguirre.

Allí cambian las declaraciones internacionales; los voceros de los diferentes gobiernos declaran que “el juicio es un ejemplo para la democracia”. Controlada institucionalmente la lucha contra la corrupción, podía obtener su resultado. Al día siguiente se reúne el Senado y decide por unanimidad dar paso al enjuiciamiento del Presidente, Carlos Andrés Pérez. Con ello, éste queda suspendido en su cargo y se posesiona interinamente Octavio Lepage, Presidente del Senado.

Se produce un largo debate jurídico en torno a la duración del gobierno de Lepage, pues hay vacíos constitucionales, que luego son llenados por decisión política. El Congreso finalmente nombra como Presidente transitorio a Ramón J. Velázquez, hasta que se realicen las elecciones. Sin embargo, éste no es aún el final. La Corte Suprema de Justicia decide también procesar al ex-Presidente Jaime Lusinchi, acusado por malversación de fondos de la partida de fondos secretos.

El sistema político y la economía continúan una crisis que aún no se resuelve. Triunfa en las elecciones Rafael Caldera, al margen de su partido original, el COPEI, y a la

cabeza de una alianza heterogénea. Pero finalmente el que triunfa es el Movimiento encabezado por el Coronel Hugo Chávez.

Capítulo VII LEGISLACIÓN COMPARADA

1. Alemania – El servicio de Inteligencia (Bundesnachrichtendienst -BND)

En lo que concierne a los gastos de inteligencia, el Parlamento alemán cuenta con una Subcomisión Presupuestaria para la autorización del presupuesto de inteligencia, perteneciente a la Comisión de Presupuesto del Bundestag. La misma está integrada por cinco diputados federales representativos de las corrientes políticas principales.

Su responsabilidad es debatir el presupuesto de los programas propuestos para cada año presupuestario, incluyendo las estimaciones correspondientes a los tres organismos de inteligencia:

- a. Servicio Federal de Inteligencia Exterior (Bundesnachrichtendienst -BND),
- b. Oficina Federal de Protección de la Constitución (Bundesamt für Verfassungsschutz -BfV- a cargo de contrainteligencia), y
- c. Servicio de Inteligencia Militar (Militärischer Abschirmdienst - MAD-), dependientes de la Cancillería Federal, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa respectivamente.

Es de destacar que esta es la única instancia legislativa en la cual se debate y eventualmente se aprueba el presupuesto de inteligencia.

El Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof) también tiene responsabilidad en la materia. En su calidad de cuerpo legislativo independiente y no vinculado al Ejecutivo, fiscaliza el presupuesto de inteligencia, información que luego es entregada únicamente a la subcomisión presupuestaria antes mencionada.

A diferencia de los Estados Unidos, en donde en las comisiones de inteligencia se analizan tanto las actividades como el presupuesto, Alemania tiene esas funciones repartidas en comisiones diferentes. Además de la subcomisión ya mencionada, el Parlamento cuenta con una comisión específica para las actividades de inteligencia, y una comisión y subcomisión, ambas dedicadas a la investigación y autorización de las interceptaciones telefónicas y postales que realicen los organismos de inteligencia. Esta última actividad de control parlamentario surge de un mandato específico contenido en el artículo 10 de la Constitución alemana.

2. Argentina y los gastos secretos

En la Argentina se evidencia que existe un control o fiscalización parlamentaria en la partida de gastos secretos y que dichos recursos están destinados de acuerdo a la aprobación del presupuesto, como veremos por las normas citadas en adelante:

Mediante decreto 5.315/56 se dispuso "comprende exclusivamente a los organismos que tengan servicios atinentes con la seguridad del Estado", el uso de los gastos reservados.

Asimismo, que los créditos de carácter reservado sólo pueden acordarse mediante partidas fijadas en la ley de presupuesto o por leyes especiales y que "anualmente, el Poder Ejecutivo incluirá en la cuenta de inversión los montos de los recursos y erogaciones" de carácter secreto.

En 1984 con la llegada del nuevo gobierno democrático, se restringieron marcadamente los organismos que podían realizar gastos reservados.

En efecto, ello se concretó mediante la ley 23.110 de presupuesto para el año 1984 que en su artículo 35 indicaba: "Modificase la ley secreta 18.302, solamente podrán incluirse créditos destinados a atender gastos reservados o secretos según el decreto-ley 5.315/56 para los siguientes organismos; Secretaría General de la Presidencia y Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE)". El artículo 37 expresaba: "En consecuencia, quedan derogadas las leyes secretas 19.867, 21.627 y 22.085, y suprimidas las cuentas secretas 051 (Secretaría de Planificación), 666 (Ministerio del Interior), 665 (Policía Federal), 459 (Ministerio de Relaciones Exteriores), 290 (Ministerio de Defensa), 753 (Estado Mayor Conjunto), 764 (Estado Mayor General del Ejército), 765 (Dirección Nacional de Gendarmería), 472 (Estado Mayor General de la Fuerza Aérea) y 800 (Servicio Penitenciario Federal)".

Posteriormente, en el año 1986 el número de beneficiarios quedó en tres: Presidencia de la Nación, Secretaría de Inteligencia de Estado y Ministerio de Defensa (artículo 29 de la ley 23.270). Mediante el artículo 37 de la ley 23.410 que nuevamente modifica el artículo 1 de la disposición de facto 18.302, se incluye al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde 1987 y hasta 1992, han sido entonces cuatro las jurisdicciones que gozaron de dicho beneficio: Presidencia de la Nación; Secretaría de Inteligencia de Estado; Ministerio de Defensa; Ministerio de Relaciones Exteriores.

Corresponde recordar que las cuatro jurisdicciones del Poder Ejecutivo mencionadas fueron las únicas que, en la órbita del Estado Nacional, que contaban con los gastos secretos en el momento del cambio de gobierno democrático ocurrido en 1989.

En la nueva Administración el número de beneficiarios de gastos reservados ha tenido numerosos intentos de variación. En 1992 cuando todavía este tema era una cuestión restringida a los especialistas en seguridad e inteligencia se incorporó al Poder Legislativo a la lista de jurisdicciones autorizadas.

Luego, en el proyecto de ley de Presupuesto de la Administración Nacional del año 1993 (T.P. N 27 del 14 de septiembre de 1992) el artículo N 24 expresaba: "Incorpórase al régimen establecido por el Artículo 1de la Ley 18.302, modificado por el Artículo 35 de la Ley 23.110, por el Artículo 29 de la Ley 23.270, por el Artículo 37 de la Ley 23.410 y por el Artículo 35 de la Ley 24.061, al Poder Judicial de la Nación, Corte Suprema de Justicia, a los restantes Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional no incluidos en el sistema a la fecha de la presente ley y a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico."

El Parlamento no incluyó el artículo citado así como tampoco ninguna referencia específica a la ley "S" 18.302 en la ley de presupuesto aprobada bajo el número 24.191. Pese a que los únicos que pueden realizar estos tipos de gastos son aquellas jurisdicciones autorizadas por ley, en el decreto del PEN distributivo del presupuesto para el año fiscal 1993 se detectó a varios organismos que sin contar con autorización tenían créditos en partidas secretas. Una de ellas la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Jurisdicción 20.11) cuenta 3.9.2. Gastos Reservados, asignándosele a la misma el monto \$ 2.550.000. El mismo caso se observaba para las siguientes jurisdicciones:

- a. Ministerio de Economía (jurisdicción 50.00) con un total de gastos reservados que ascendían a \$ 105.000.- destinado casi en su totalidad para el Programa 07, Unidad Ejecutora Subsecretaría Obras Públicas y Comunicaciones.
- b. Ministerio del Interior (jurisdicción 30.00) con un monto de \$ 600.000.- para el Programa 21, Seguridad de personas y bienes.
- c. CNEA - entidad 105 de la jurisdicción 20, Presidencia de la Nación, para su programa 16 - Instalación y producción de servicios nucleares con un total de \$1.238.000.

Por consiguiente el PEN otorgó "gastos reservados" sin la debida autorización del Congreso a cuatro jurisdicciones por un monto total de \$ 4.493.000.- en 1993. Esta

realidad motivó en marzo de 1995 un pedido de investigación especial de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a la Auditoría General de la Nación.

Con posterioridad a lo acontecido en 1993, la ley 24.307 de Presupuesto para 1994, en su artículo 32 incorporó al Ministerio del Interior como el quinto beneficiario de gastos reservados en el Poder Ejecutivo. Pese a ello, en el decreto distributivo original del presupuesto no se le acreditaron recursos bajo el inciso 3.9.2 Gastos Reservados.

3. España y las materias clasificadas

El control de las Cámaras sobre las materias clasificadas, en España, encuentra sólido fundamento constitucional en el artículo 109 de la Constitución española, que señala: "Las Cámaras y sus comisiones podrá recabar, a través de los Presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas"⁴⁸ y se extiende a tres ámbitos básicos; los secretos oficiales los gastos reservados y, el Centro Nacional de Inteligencia, como desarrollamos a continuación:

3.1. Secretos oficiales

Con carácter general, la regulación sobre secretos oficiales se contiene en la ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la ley 48/1978, de 7 de octubre, cuyo artículo 10.2 reconoce que la declaración de "materias clasificadas" no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas.

En la III Legislatura de la Presidencia del Congreso de los Diputados, se aprobó la Resolución de 18 de diciembre de 1986, sobre el acceso a materias clasificadas, recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional, órgano que desestimó tal impugnación por medio de su STC 118/1988, de 20 de junio.

El derecho de los parlamentarios de acceder a la información, fue reglamentado por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 1992, luego derogada por la Resolución de la Presidencia de 12 de mayo de 2004.

⁴⁸ Constitución española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, y sancionada por el S.M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

De acuerdo con sus disposiciones, pueden solicitar información sobre materias clasificadas las Comisiones del Congreso de los Diputados y uno o más Grupos Parlamentarios que agrupen, al menos, a la cuarta parte de los diputados, siempre a través del Presidente de la Cámara. La entrega de dicha información se ajusta a tres posibles cauces:

- Si la materia en cuestión ha sido clasificada dentro de la categoría de reservada.
- Si ha sido calificada de secreta, sus receptores son los diputados con acceso a los secretos oficiales.
- Por último, con carácter excepcional y de manera motivada, el Gobierno puede solicitar que la información pedida se proporcione sólo al Presidente del Congreso de los Diputados o de la Comisión de la que haya partido la iniciativa.

En cualquier caso, el Gobierno puede pedir que la Sesión en la que se facilite la correspondiente información se celebre con carácter secreto, mientras que si se trata del examen de documentos, se exhibirá su fotocopia, acompañada en su caso por el original, cuyo examen puede efectuarse de ser necesario en el lugar en que se encuentre dicho documento y en presencia de la autoridad encargada de su custodia. Los diputados pueden tomar notas pero no obtener copias ni reproducciones. Por último, sobre el contenido de la información proporcionada de esta manera, los diputados tienen el deber de reserva establecido en el artículo 16 de su reglamento.

En concreto, el artículo 6.3 de la ley 13/1994, de 1 de junio, modificada por ley 12/1998, de 28 de abril, dispone que la entrega de la misma se hace por conducto de su Gobernador, quien puede solicitar de los órganos competentes de la Cámara, con la motivación correspondiente, la celebración de sesión secreta o la aplicación del procedimiento establecido para el acceso a las materias clasificadas.

3.2. Gastos

En lo que se refiere al control de los gastos reservados, el artículo 7 de la ley 11/1995, de 11 de mayo establece que los créditos destinados a gastos reservados están sujetos al control del Congreso de los Diputados a través de una Comisión permanente de creación legal, presidida por el Presidente de la Cámara y formada por los diputados que tienen acceso a los secretos oficiales.

Semestralmente, los titulares de los Departamentos que tienen consignadas partidas de gastos reservados comparecen ante dicha Comisión para informar sobre su uso y aplicación. Las sesiones son secretas y sus miembros quedan sujetos al deber de

reserva. Además, con carácter anual, la Comisión puede elaborar un informe que se remite a los Presidentes del Gobierno y del Tribunal de Cuentas.

3.3. Centro Nacional de Inteligencia

El artículo 11 de la ley 11/2002, de 6 de mayo, ha arbitrado un mecanismo específico de control de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia. El órgano competente es también la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados, en sesiones secretas y bajo deber de reserva de sus miembros.

Dicha Comisión tiene acceso a las materias clasificadas con la excepción de las relativas a las fuentes y medios del propio Centro y de aquellas que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los distintos acuerdos y convenios de intercambio de información clasificada. En el caso de examen de documentos se reitera el régimen previsto para secretos oficiales, de manera que se permite su estudio directo pero no la obtención de originales, copias o reproducciones. Además, anualmente la Comisión conoce los objetivos de inteligencia establecidos por el Gobierno y el informe que elabora el Director del Centro sobre evaluación de actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos señalados para el año anterior.

4. Estados Unidos de Norte América

Los gastos de inteligencia son los que más atención reciben cuando se habla sobre las partidas secretas. En los EE.UU. el análisis del presupuesto de inteligencia constituye un aspecto fundamental para el ejercicio de control por parte del Congreso. Además de estos gastos que tienen carácter clasificado, se deben considerar los programas de acceso especial no relativos a inteligencia. Se conocen estos gastos como el "presupuesto en negro" (black budget). Es sumamente ilustrativo precisar la forma en que el presupuesto de inteligencia estadounidense es estudiado por los legisladores⁴⁹.

Las Comisiones Legislativas que tienen jurisdicción en las diversas porciones constitutivas del presupuesto de inteligencia son las siguientes: Inteligencia, Defensa, Relaciones Exteriores, Justicia, tanto las del Senado como las de la Cámara de Representantes. Desde luego, también tienen responsabilidad las comisiones vinculadas al presupuesto.

⁴⁹ Alfred B. Prados, "Intelligence Budgets: Contents and Releaseability", Congressional Research Service Report for Congress, Agosto de 1989, Washington D.C.; George Pickett, "Congress, the Budget and Intelligence", en *Intelligence: Police and Process*, editado por A.C. Maurer, M. D. Tunstall y J. M. Keagle, Westview Press, Boulder, 1985.

Esta múltiple responsabilidad está dada por la naturaleza interdepartamental del presupuesto de inteligencia, en donde confluyen no sólo la CIA y la Oficina del Director de Inteligencia Central, sino también el Departamento de Defensa con sus organismos y actividades de inteligencia para la defensa, y los Departamentos de Estado, de Justicia, del Tesoro y de Energía, cada uno de los cuales incluyen organismos, elementos y/o actividades de inteligencia o contrainteligencia.

Tanto la presentación del presupuesto remitido por el Presidente, las leyes de autorización presupuestaria como las leyes de apropiación del mismo determinan información presupuestaria detallada, la cual aparece en cada caso, en forma de anexos con clasificación de secreto.

Aquí hay diversos programas, como el NFIP (Programa Nacional de Inteligencia Externa) preparado por el director de la CIA con los aportes de los titulares de aquellas jurisdicciones con misiones de inteligencia externa, el TIARA (Inteligencia Táctica y Actividades Relacionadas) preparado por el Secretario de Defensa y los presupuestos de los diferentes ministerios que contienen elementos de la comunidad de inteligencia, como por ejemplo, el Departamento de Defensa que incluye una Agencia de Inteligencia de Defensa (conocida por la sigla DIA).

El sustento legal para el ejercicio del control presupuestario en materia de inteligencia está dado por el apartado denominado Presupuesto de las Actividades de Inteligencia contenido en el Título V del Acta de Seguridad Nacional, en donde se estipula que los fondos disponibles para inteligencia pueden ser utilizados sólo si han sido específicamente autorizados por el Congreso para dichas actividades, además se habilita el ejercicio del control legislativo también sobre los fondos que pudieran provenir de terceros o como producto de las actividades de inteligencia.

Las resoluciones legislativas que dieron nacimiento a las Comisiones de Inteligencia del Congreso también incluyen sus responsabilidades en cuanto al presupuesto. El análisis de los documentos remitidos por el Presidente a las comisiones antes citadas da como resultado el proyecto de ley anual de autorización del presupuesto de inteligencia. Una gran porción del mismo es de carácter clasificado.⁵⁰

Esta Ley constituye la instancia legislativa que trata exclusivamente y en detalle el presupuesto de inteligencia, siendo a su vez el instrumento mediante el cual el legislativo estadounidense ejerce su potestad legal de supervisión y control sobre los gastos secretos.

⁵⁰ Resolución del Senado 400, 19 de Mayo de 1976; Resolución de la Cámara de Representantes 648, del 14 de Julio de 1977.

El mismo permite a los legisladores de las comisiones con responsabilidades en el tema, un profundo compromiso en cuanto a autorizaciones presupuestarias en la materia. Se trata así de asegurar el uso apropiado y eficiente de los fondos públicos involucrados. Sólo dos ítems del presupuesto de inteligencia son publicados anualmente. Se trata de los fondos destinados al Staff de la Comunidad de Inteligencia y al Sistema de Retiros y Pensiones de la CIA.

De todas maneras, vale la pena anotar los conceptos vertidos por un especialista con motivo de un análisis sobre el presupuesto secreto de Defensa para el año 1994: "Debido a que el acceso a los "programas en negro" está severamente restringido, los mismos están sujetos a una menor atención por el Departamento de Defensa y por el Congreso de la que reciben los programas no secretos⁵¹."

En definitiva, lejos de ser un trámite sencillo, el análisis de los gastos secretos involucra a un gran número de legislaciones y de pasos, que hacen del mismo una tarea bajo un especial control.

5. Bolivia

Los gastos reservados han sido administrados de manera distinta y sin control parlamentario, empezando por la forma de legislarlos, debido a que no están regulados mediante una ley y solo han estado contemplados anualmente en el Presupuesto General del Estado, bajo la partida 26100 bajo la denominación de "Gastos Específicos de la Administración Central".

El uso, origen y fiscalización de estos fondos ha generado bastante polémica en los últimos años, principalmente con las jornadas de Octubre de 2003 y los Decretos Supremos 27055, 27213 y 27221, emitidos en la gestión del Presidente Constitucional Dn. Gonzalo Sánchez de Lozada.

El uso de éste término "Gastos Reservados", data en nuestro país desde 1847, pero bajo otra denominación, con similares características, no obstante encontramos antecedentes desde 1834.

Los Gastos reservados se han regido principalmente bajo los Decretos Supremos 27245 de 31 de enero de 2004, 27345 de 31 de enero de 2005, 28256 de 21 de Julio de 2005 y el Decreto Supremo 28686 de 24 de abril de 2006, que finalmente los elimina y deja abierta una puerta para ser regulados mediante una Ley especial.

⁵¹ KOSIAK, Steven. Defense Budget Project. Washington D.C., 28 de Junio de 1993.

La asignación de Fondos para esta partida está bajo competencia de la actual Asamblea Legislativa ex Congreso, que la presupuesta mediante la Ley del Presupuesto General del Estado una vez al año y se sujeta a modificaciones acorde a las necesidades que presente la administración central.

Acorde a los clasificadores presupuestarios vigentes desde hace ya varios años, los Gastos Reservados se encuentran contemplados dentro la sección 26000 (Otros Servicios No Personales), bajo el código 26100 (Gastos Específicos de la Administración Central).

Tomando en cuenta los Estados Financieros de la Administración Central publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ex Ministerio de Hacienda, tenemos los siguientes datos emergentes bajo la partida 26100 de las gestiones 2001, 2002, y, 2003:

Cuadro N° 1
Presupuesto partida 26100 (2001-2003)

Estados Financieros	Expresado en Bolivianos		
	2001	2002	2003
Presupuesto Aprobado	118,972,000.00	119.206.000,00	124,302,000.00
Modificaciones	25,469,648.00	27.394.219,13	17,789,700.00
Presupuesto Ajustado	144,441,648.00	146.600.219,13	142,091,700.00
Presupuesto Ejecutado	143,206,907.93	138.644.117,45	133,662,391.85
Saldo al Presupuesto	1,234,740.07	7.956.101,68	8,429,308.15
Pagado	142,340,907.93	138.644.117,45	133,662,391.85
Deuda Flotante	866,000.00	0,00	0.00
Porcentaje Ejecutado	99.15%	94.57%	94.07%

Fuente: Estados Financieros de la Administración Central, Gestiones 2001, 2002 y 2003. Ministerio de Hacienda de Bolivia.

La Polémica surgió a partir de la promulgación de los Decretos 27213 y el 27055. Mediante el Decreto 27055, el Presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, se auto-autorizaba a la destrucción de los documentos referentes a gastos reservados, que fueran considerados comprometedores a la seguridad del Estado, y el Decreto 27213 a su vez ordenaba al Ministro de Hacienda de esa gestión a rendir cuentas respecto al uso de los gastos reservados y la partida de éstos, pero no de forma transparente. Estos Decretos recordaron la época militar en Argentina, ya que fueron publicados en una edición especial en dicho país y en Bolivia, también en una Gaceta Oficial especial, con número reservado.

Debido a esta polémica generada y otras causas, el gobierno del presidente Evo Morales Ayma, eliminó mediante Decreto Supremo el uso de esta partida controvertida

y que se prestó a actos reñidos con irregularidades, como campañas políticas y pago de sobre sueldos, por lo que se ha visto por conveniente que su administración esté contemplada en una ley especial, motivo del análisis de este estudio.

Capítulo VIII

RECAPITULACIÓN FINAL Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO LEGISLATIVO

La exposición de motivos de cualquier disposición legal nos muestra cual ha sido la intención del legislador, al crear la norma proyectada. Con este antecedente vemos el alcance de la norma y su contenido, de ahí la importancia de exponer las razones para formular y estructurar una norma.

Dentro de ese alcance, se analiza que la política del gobierno busca fortalecer al Estado y crear mecanismos de control para prevenir y evitar actos de corrupción, en el marco del fortalecimiento de las instituciones del sector público.

El principio de "Transparencia" es adoptado por el gobierno como lo opuesto a lo "Reservado", aspecto que hoy resulta ser un reclamo y exigencia de la sociedad y ante los actos de corrupción en el Continente, la Cumbre de las Américas ha planteado un Plan de Acción que exhortó a la Organización de los Estados Americanos "OEA" para formular un planteamiento hemisférico para luchar contra la corrupción.

En ese marco institucional, nace la "Convención Interamericana contra la Corrupción" firmada en Caracas – Venezuela, el 29 de marzo de 1996 y aprobada y ratificada por nuestro país como Ley 1743 de 15 de enero de 1997, con el propósito de promover y fortalecer los mecanismos necesarios de los Estados Partes, para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, en el ejercicio de las funciones públicas.

La Convención, además señala que el problema de la corrupción es fundamental para el desarrollo de los pueblos, y define que son las legislaciones nacionales las que han de proceder a dictar los sistemas jurídicos normativos indispensables para solucionar este síntoma.

Mediante Ley 3068 de 1 de junio de 2005, se aprueba y ratifica como Ley en nuestro país, la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", suscrita el 9 de diciembre de 2003, en la ciudad de México.

El sistema democrático respeta el principio de la libertad de información, tanto respecto a su acceso como a su difusión, como norma básica para los actos de gobierno, por lo que no podemos concebir a título de secreto, información pública.

Sin embargo, los casos de excepción a la libertad de información se vinculan estrechamente con las tareas de inteligencia, seguridad y defensa del Estado, en lo referido al ámbito externo de las relaciones internacionales e internas, concerniente a la seguridad de la sociedad y que los casos de excepción no quieren decir que sean de libre uso.

Por ello, la necesidad de preservar la identidad de la fuente o de mantener su reserva para lograr efectividad en la acción de inteligencia y seguridad del Estado, lo que lleva a que dichas actividades puedan tener carácter de secreto.

En esta materia, se justifica la necesidad de que el uso de los recursos destinados por el Estado para los denominados "Gastos Reservados y/o secretos", tal cual se los conoce en muchos países a escala mundial sea confidencial, por la materia que regulan y los sujetos que intervienen.

No obstante, es necesario crear y mantener los controles de fiscalización especiales respecto a los Gastos Reservados, para prevenir delitos de corrupción como: peculado, cohecho, concusión, utilización indebida de información privilegiada, contratos por interés ilícito, malversación de fondos o acciones ilegítimas o ilegales y otros que desde el Estado han ocurrido en Latinoamérica.

De ahí la necesidad de crear las condiciones propicias para combatir el fenómeno de la corrupción en el ámbito de la política, de gran impacto sobre la administración pública ya sea en la esfera nacional e internacional, mediante políticas preventivas y educativas.

Además, la legislación comparada de diversos países como Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, España, Ecuador, Argentina, Chile y otros, nos muestran que el régimen de los Gastos Reservados, está regulado mediante leyes especiales, diferenciando los ámbitos de seguridad y defensa del Estado, de inteligencia, relaciones exteriores, justicia y emergencias.

Al tener estos gastos carácter de clasificados, son considerados a través de programas de acceso especial y estudiados por los legisladores en su acceso a la publicidad y son descargados a través de la fiscalización parlamentaria especial.

En Bolivia no se ha regulado de manera especial el tema de los Gastos Reservados y a partir de 1947 a través de la Asamblea Constituyente en el gobierno del Presidente Constitucional Dn. Enrique G. Hetzog G., se incorporó en la Constitución Política del Estado, en el artículo 116 la facultad presidencial de decretar pagos no autorizados por la Ley del Presupuesto, para atender necesidades de calamidades públicas, conmoción interna agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios, cuya paralización

causaría grave daño a la República, disponiendo de un porcentaje del Presupuesto General, para atender estos casos excepcionales. No obstante, se ha dado una interpretación amplia al mandato constitucional referido, mediante el uso discrecional de dichos recursos para otros fines; disposición que actualmente no está contemplada en la actual Constitución Política del Estado.

Ante la necesidad de regular esta materia de los Gastos Reservados, se plantea la propuesta de Ley especial denominada "Ley de Control de Gastos Reservados" que regulará de manera específica, la administración, control y fiscalización de dichos recursos públicos a través de una Comisión Especial del Congreso, disponiendo el fin, su asignación y la repartición pública concreta que los utilizará.

Al efecto, la propuesta de Ley tiene como objeto sentar el marco institucional y las bases jurídicas para el uso, destino y fiscalización de la partida presupuestaria N° 26100 relativa a Gastos Específicos de la Administración Central, utilizada de manera reservada por el Poder Ejecutivo, prevista anualmente en el Presupuesto General de la Nación, a través de la Ley Financiera y que estuvo reglamentada por Decretos Supremos.

A la fecha vemos que la Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado no regula de manera específica la administración de la partida de Gastos Específicos para la Administración Central, ni dispone de los mecanismos de control y fiscalización sobre éstos recursos; aspectos que dieron lugar que los mismos se dispongan de manera arbitraria, por las entidades públicas, como ser el Ministerio de la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerio de Defensa y de Gobierno, respectivamente, en franca violación de sus fines y objetivos, en gobiernos pasados.

Durante los gobiernos no constitucionales, estos recursos públicos fueron manejados de acuerdo al criterio discrecional de autoridades de turno, mediante Decretos Leyes y ordenes inferiores, que ampararon la epidemia de la corrupción y ocasionaron uno de los problemas centrales para el desarrollo socioeconómico y el funcionamiento de la democracia.

A partir de la época democrática en el país, 1982, éstos recursos provenientes y programados en el Presupuesto General del Estado, se han enmarcado dentro de los recursos sujetos a rendición de cuentas de manera específica, conforme lo establece la Ley de Administración y Control Gubernamentales o Ley SAFCO 1178, de 20 de julio de 1990, que plantea el principio y regla general de que "todos los funcionarios públicos que perciben, custodian o administran recursos públicos, están obligados a rendir cuentas de los recursos que le han sido confiados".

Este principio tiene la excepción por razones de seguridad y defensa del Estado, sin embargo, la excepción no ha sido regulada por una norma de igual jerarquía que la Ley SAFCO en el país.

Dado, el carácter "secreto o confidencial" de la rendición de cuentas de los Gastos Reservados, por razones de información estratégica tanto para el Estado, como para los funcionarios y agentes encargados del uso y disposición de estos recursos, no ha sido reglamentado por Ley, de manera que las normas que se han emitido sobre la materia, no gozan del carácter "constitucional" al ser jerarquía menor que una Ley como la Ley 1178.

La falta de una disposición con rango de Ley, clara y transparente sobre la administración de los Gastos Específicos, ha dado lugar a que estos recursos no tengan difusión ni publicidad, creando un gran problema desde el punto de vista de la transparencia.

El destino que debe cubrir la partida de Gastos Específicos, aprobada de manera anual en la Ley Financial, ha sido regulada conforme criterios que obedecen a intereses políticos, particulares y otros, anteponiendo a la seguridad y defensa del Estado, aspectos que han dado lugar a la libre disposición y hasta la malversación de dichos recursos.

Durante los sucesivos gobiernos inconstitucionales y posteriormente democráticos, se ha regulado de manera diversa, discrecional y hasta arbitraria el destino de la partida presupuestaria de Gastos Específicos, asignando dichos recursos públicos en fines distintos para los cuales han sido concebidos, utilizando los mismos en el Poder Legislativo, Ejecutivo, bajo conceptos diversos como ser; cuerpos de seguridad, sobresueldos, partidos políticos, campañas políticas y hasta en entidades públicas entre otros.

Los gobiernos no han definido el alcance objetivo de dicha partida presupuestaria, ocasionando interpretaciones distorsionadas sobre los conceptos que realmente deben cubrir dichos recursos.

Ante esta situación se hace necesario definir los conceptos de inteligencia y/o seguridad y/o emergencias, para diferenciar con precisión el destino de los mismos, como en la actualidad las legislaciones comparadas efectúan, de manera especial.

En la actualidad, se han manejado criterios diversos sobre el control de los Gastos Reservados, sin definir un procedimiento democrático, transparente y que cree legitimidad, con el fin de evitar su uso discrecional, esto debido a que cada gobierno de turno, reguló de manera arbitraria, sin criterio el destino de esta partida.

Al efecto, el proyecto de ley que se plantea, busca conciliar criterios relacionados con el estado de derecho en un sistema democrático, en función de la necesidad de reglamentar mediante Ley, el secreto en materia de seguridad y defensa del Estado y el derecho de la sociedad de conocer de manera transparente que los recursos de los Gastos Específicos, son utilizados correctamente para el destino que son previstos.

El proyecto también busca consolidar un mecanismo institucional de control y fiscalización del uso de los Gastos Reservados, a través del balance que debe existir entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, preservando el secreto de la información cuya divulgación puede dañar las políticas de Estado relativas a seguridad y defensa y aplicando medios de rendición de cuentas fiscalizados.

A través de esta norma se pretende la reconducción de la ausencia de regulación que en esta materia ha reinado. Esta norma pretende dar legalidad a la excepción de la regla de rendición de cuentas, a las que están sujetos todos los funcionarios del Estado. La correcta aplicación de esta Ley contribuirá a llenar un vacío constitucional existente, ya que la Constitución Política del Estado, es clara cuando refiere que es atribución del Presidente del Estado la de administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo Ministerio, con arreglo a las leyes, con estricta sujeción al presupuesto.

Del mandato constitucional, se infiere que la Constitución hace una reserva de Ley, al dejar abierta la puerta para que a través de una Ley especial, se regule la administración de los Gastos Específicos. El manejo de Gastos Específicos, queda estrechamente relacionado con la atribución del Presidente de Estado de conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior del Estado, conforme a la Constitución, por lo que esta partida presupuestaria a partir de la promulgación de la Ley propuesta, deja de ser regulada mediante Decretos Supremos y otras normas de inferior jerarquía, que desde el punto de vista del análisis de la técnica – normativa, dichas normas han sido inconstitucionales.

La Ley propuesta, es clara al excluir de su ámbito de aplicación a las “emergencias”, debido a que esta materia es regulada mediante la ley especial existente en el país, cual es la Ley 2140 de 25 de octubre de 2000 o Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres. Con esta propuesta, se pretende generar a través de las autoridades públicas, un impacto positivo en el incremento de la confianza, transparencia, credibilidad e integridad pública, hacia las autoridades y entidades que manejan este presupuesto reservado, produciendo una mejor relación entre la sociedad civil y el Estado, como condición esencial para el fortalecimiento de la democracia.

De manera específica el proyecto de ley plantea:

- a. El control y fiscalización del Órgano Legislativo sobre la administración de los Gastos Específicos de parte del Órgano Ejecutivo.
- b. Incluir el monto destinado para esta partida, para garantizar el debate parlamentario del proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado, que hasta el momento estaban vedados.
- c. Destinar esta partida solo para la “seguridad y defensa del Estado”, conforme a las atribuciones ejercidas por el Presidente del Estado.
- d. Disponer que la administración de los recursos públicos destinados a Gastos Específicos, queden excluidos – de este privilegio - el Ministerio de la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y cualquier otra entidad pública, que no sean las definidas por la ley.
- e. Crear un mecanismo de excepción a la regla general, en función a preservar la seguridad y carácter secreto, reservado o confidencial que gozan las actividades de seguridad y defensa del Estado.
- f. La intención de legislador en esta materia, es crear un mecanismo, fuerte de control y fiscalización sobre la administración de estos recursos públicos, no obstante, el carácter secreto de la información utilizada en seguridad y defensa del Estado, por lo que se implementa el mecanismo de fiscalización y control parlamentario a través de una Comisión Especial.
- g. Establecer el procedimiento especial para la rendición de cuentas para esta partida presupuestaria ante el órgano que ejerce fiscalización de los actos del Órgano Ejecutivo.
- h. En caso de presumirse responsabilidad por la función pública, el Contralor General quedaría facultado para levantar el carácter secreto, reservado y confidencial de la información clasificada como Gastos Reservados.
- i. Disponer que los Ministerios privilegiados con la tuición sobre los organismos de seguridad y defensa del Estado, se guíen en Programas (flexibles) de seguridad y defensa del Estado específicos.
- j. Disponer la conservación indefinida de la documentación respaldatoria de los documentos en las Bóvedas del Banco Central de Bolivia. No incinerar.

- k. Disponer el carácter secreto, reservado y confidencial de la información clasificada para seguridad y defensa del Estado, en función a la Constitución Política del Estado y clasificada como Gastos Reservados.

Finalmente, sobre la base de los pilares de la transparencia en la información pública y la obligación de rendición de cuentas que tiene todo funcionario del Estado, sobre los caudales públicos que maneja, se propone el proyecto de Ley de Control de Gastos Reservados, que sienta el marco institucional y las bases jurídicas para el uso, destino y fiscalización de la partida presupuestaria 26100 relativa a Gastos Específicos de la Administración Central, utilizada de manera reservada de acuerdo al mandato constitucional del artículo 172.16 de la Constitución Política del Estado, a través del Órgano Ejecutivo y prevista anualmente en el Presupuesto General del Estado, por medio de la Ley del Presupuesto General del Estado.

Capítulo IX
PROYECTO DE LEY DEL CONTROL DE LOS GASTOS
RESERVADOS EN BOLIVIA

PROYECTO DE LEY N° .../2009

EVO MORALES AYMA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

Por cuanto la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha sancionado la siguiente Ley

LEY DEL CONTROL DE LOS GASTOS RESERVADOS

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política del Estado, señala que es atribución del Presidente del Estado ejecutar y hacer cumplir las leyes, dictar decretos supremos y resoluciones, así como administrar las rentas estatales y decretar su inversión por intermedio del ministerio del ramo, con estricta sujeción al presupuesto, de acuerdo al artículo 172, numerales 1, 8 y 9 de la Constitución Política del Estado.

Que la Ley del Presupuesto General del Estado, aprobada de manera anual en su componente de gastos autorizaba la ejecución de la partida "Gastos Específicos de la Administración Central", bajo la partida presupuestaria N° 26100, aprobada en el clasificador presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Que es atribución del Presidente del Estado, preservar la seguridad y defensa del Estado, conforme prevé el artículo 172, numeral 16 de la Constitución Política del Estado.

CONSIDERANDO:

Que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asume responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación, de acuerdo al artículo 1 de la Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178.

Que los sistemas de Administración y de Control se aplican en todas las entidades del sector público, sin excepción, conforme dispone el artículo 3 de la Ley N° 1178.

Que en el Sistema de Presupuesto se prevé en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación en función a los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la Organización Administrativa adoptada, según el artículo 8 de la Ley N° 1178.

Que el Control Gubernamental se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y tiene por objeto mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genera sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado, de acuerdo al artículo 13 de la Ley N° 1178.

Que, la Contraloría General del Estado se constituye en el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental, el cual se implementa bajo su dirección y supervisión, de conformidad al artículo 23 de la Ley N° 1178.

Que corresponde a toda entidad, funcionario o persona que recaude, reciba, pague o custodie fondos, valores o bienes del Estado, la obligación de rendir cuenta de la administración a su cargo por intermedio del sistema contable especificando la documentación y las condiciones de su archivo, de conformidad artículo 27, parágrafo c) de la Ley N° 1178.

CONSIDERANDO:

Que, ante los actos de corrupción en el Continente, la Cumbre de las Américas ha planteado un Plan de Acción que exhortó a la Organización de los Estados Americanos "OEA" para formular un planteamiento hemisférico para luchar contra la corrupción.

Que, en ese marco institucional, nace la "Convención Interamericana contra la Corrupción" firmada en Caracas – Venezuela, el 29 de marzo de 1996 y aprobada y ratificada como Ley N° 1743 de 15 de enero de 1997 en el país, que tiene como propósito promover y fortalecer los mecanismos necesarios de los Estados Partes, para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, en el ejercicio de las funciones públicas.

Que mediante Ley N° 3068 de 1º de junio de 2005, se aprueba y ratifica como Ley, la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, suscrita por Bolivia el 9 de diciembre de 2003, en la ciudad de México.

CONSIDERANDO:

Que el principio de “Transparencia” es adoptado por el gobierno como lo opuesto a lo “Reservado”, aspecto que hoy resulta ser un reclamo y exigencia de la sociedad. El sistema democrático respeta el principio de la libertad de información, tanto respecto a su acceso como a su difusión, como norma básica para los actos de gobierno.

Que, los casos de excepción a la libertad de información se vinculan estrechamente con las tareas de inteligencia, seguridad y defensa del Estado, en lo referido al ámbito externo de las relaciones entre países, como al interno, concerniente a la seguridad de la sociedad. Estos casos de excepción no quieren decir que sean de libre uso.

Que la necesidad de preservar la identidad de la fuente o de mantener reserva para lograr efectividad en la acción de inteligencia y seguridad del Estado, lleva a que dichas actividades puedan tener carácter de secreto.

Que se han emitido diversos y sucesivos Decretos Supremos que regulan la administración de los Gastos denominados Reservados, disposiciones que carecen de jerarquía en relación a la Ley N° 1178 y la Ley del Presupuesto General de la Nación, leyes que regulan el principio de rendición de cuentas de manera pública sobre los recursos que toda entidad y/o funcionario administra.

Que se justifica la necesidad de que el uso de los recursos destinados por el Estado para los denominados “Gastos Reservados”, tal cual se los conoce en muchos países, a escala mundial, sean confidenciales, por la materia que regulan y los sujetos que intervienen, situación que necesariamente debe ser regulada mediante una Ley especial.

Que es necesario crear las condiciones propicias para combatir el fenómeno de la corrupción con consecuencias políticas, sociales y económicas, de gran impacto sobre la administración pública, en el ámbito nacional e internacional, mediante políticas preventivas y educativas.

Que en virtud al mandato constitucional estipulado en el artículo 172 numeral 9, de la Constitución Política del Estado, conferida al Presidente de Estado, que le faculta a administrar las rentas nacionales con arreglo a las leyes, es una necesidad crear el

marco institucional y las bases jurídicas, que regulen el uso, destino y fiscalización de la partida presupuestaria N° 26100, relativa a Gastos Específicos de la Administración Central, mediante una Ley especial.

Que el Gobierno tiene el propósito de transparentar el manejo de la partida de Gastos Específicos, y para el efecto emitió el Decreto Supremo 28686 de 24 de abril de 2006, que elimina dicha partida y deja abierta una puerta para ser regulados mediante una Ley especial, con el fin de evitar la discrecionalidad en su asignación e inversión y la responsabilidad de las autoridades que la ejecutan, implementando de manera específica, el régimen de administración, control y fiscalización de dichos recursos públicos y de manera precisa el destino, su asignación y la repartición pública concreta que los utilizará, en el marco del numeral 16 del artículo 172 de la Constitución Política del Estado.

POR TANTO:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL

DECRETA:

LEY DE CONTROL DE LOS GASTOS RESERVADOS

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I MARCO INSTITUCIONAL

Artículo 1. (Objeto) La presente Ley tiene como objeto establecer el régimen jurídico de la administración, uso, destino, control y fiscalización de la partida presupuestaria N° 26100, relativo a Gastos Específicos de la Administración Central, aprobada anualmente en la Ley del Presupuesto General de la Nación, establecida por la presente Ley como "Gastos Reservados".

La totalidad de los recursos presupuestarios correspondientes a la partida presupuestaria N° 26100, relativa a Gastos Específicos de la Administración Central, es reemplazada en el Clasificador Presupuestario, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por la nueva denominación de "Gastos Reservados".

Artículo 2. (Definición de Gastos Reservados) Se consideran Gastos Reservados a los Gastos Específicos de la Administración Central, consignados como tales en la Ley

del Presupuesto General del Estado y que se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la defensa y seguridad del Estado, en el marco de la aplicación del numeral 16 del artículo 172, de la Constitución Política del Estado y la presente Ley.

Los recursos públicos destinados para Gastos Reservados se fijarán de forma específica para cada ejercicio fiscal en la Ley del Presupuesto General del Estado.

Artículo 3. (Ámbito de aplicación) Se encuentran comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente disposición, todas las entidades y servidores públicos comprendidos en la presente Ley.

Sólo podrán consignarse recursos económicos destinados a Gastos Reservados, en los Ministerios de Defensa y Ministerio de Gobierno y serán ejecutados en las actividades específicas de defensa y seguridad del Estado, en el marco de lo estipulado en el numeral 16 del artículo 172 de la Constitución Política del Estado, relativo al régimen de las Fuerzas Armadas y régimen de la Policía Boliviana, respectivamente.

El presupuesto de los Gastos Reservados estará vinculado directamente con las tareas de inteligencia, seguridad y defensa del Estado, en lo referido al ámbito externo de las relaciones entre países, como al interno, concerniente a la seguridad de la sociedad.

Queda fuera del alcance de la presente Ley, las actividades reguladas por la Ley 2140 de 25 de octubre de 2000, Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, que regula todas las actividades en el ámbito de la Reducción de riesgos y atención de desastres y/o emergencias y la Ley N° 2335, que modifica la Ley N 2140, y crea el Fondo de Fidecomiso para la reducción de riesgos, atención de desastres – FORADE. bajo tuición del Ministerio de la Presidencia.

Las entidades públicas cumplirán estrictamente lo establecido en esta Ley, sin considerar lo que no está expresamente contemplado en esta.

La presente Ley será de aplicación obligatoria y preferente sobre cualquier otra norma de carácter general y especial relativa a los Gastos Reservados.

Artículo 4. (Principio general de rendición de cuentas) Todo servidor público, sin distinción de jerarquía, debe asumir plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo por los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación, de conformidad a los procedimientos estipulados en la Ley de Control y Administración Gubernamentales, Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990 y sus Decretos Reglamentarios.

Artículo 5. (Excepción) Se establece la excepción a la regla estipulada en la Ley N° 1178 y prevista en la presente disposición, sobre la rendición cuentas, señalada en el artículo precedente, para el sistema de justificación y control especial al procedimiento de rendición de cuentas que se encuentran sujetos los Gastos Reservados, establecidos por la presente Ley.

El sistema de justificación y control especial del procedimiento de rendición de cuentas de los Gastos Reservados, está regulado en el Título IV de la presente Ley.

Los casos de excepción a la libertad de información se vinculan estrechamente con las tareas de inteligencia, seguridad y defensa del Estado, en lo referido al ámbito externo de las relaciones entre países, como al interno, concerniente a la seguridad de la sociedad. Estos casos de excepción no quieren decir que sean de libre uso.

Artículo 6. (Carácter de los Gastos Reservados) Los Gastos Reservados, se caracterizan por su reserva, confidencialidad y secreto, para preservar la identidad de la fuente o de mantener reserva de quienes lo usan, para lograr efectividad en la acción de inteligencia y seguridad del Estado, aspecto que lleva a que dichas actividades tengan carácter de secreto.

Además, por la prohibición de su publicidad, por su carácter reservado y confidencial y secreto, por estar dotados de un especial sistema de justificación y control, establecido de manera expresa en la presente Ley.

CAPÍTULO II INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA

Artículo 7. (Información clasificada como Secreta) Se considera información clasificada como secreta, aquella que está regulada mediante la presente Ley y Leyes especiales.

Artículo 8. (Información militar) En el ámbito militar es información clasificada como secreta, aquella cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático, relacionadas con las actividades de, operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar y planes de defensa de bases e instalaciones militares.

El material bélico, sus componentes, accesorios y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa territorial.

Artículo 9. (Información en el orden interno) Se considerará como información clasificada secreta, en el ámbito del orden interno, aquella cuya revelación originaría un

riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático, relacionadas con las actividades de; planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y las organizaciones criminales.

La información que, siendo revelada, impida el curso de las investigaciones en su etapa policial e investigativa, dentro de los límites de la Ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos.

Los planes de seguridad y defensa de las instalaciones policiales, establecimientos penales y de protección de altos dignatarios.

El movimiento de personal de unidades especializadas que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas, información sobre armamento y material logístico comprometidos en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa y los planes estratégicos y de inteligencia, que de hacerse públicos perjudicarían la información y/o pongan en riesgo sus fuentes.

Artículo 10. (Relaciones externas) Se considerará como información clasificada secreta, en el ámbito de las relaciones externas, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático, relacionadas con las actividades de; información derivada de instrumentos o elementos de negociaciones internacionales que de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán divulgados y públicos mientras dure el curso de las mismas y aquella información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, interrumpa las relaciones diplomáticas con otros países.

Artículo 11. (Información financiera) Se considerará como información clasificada secreta, en el ámbito de la información financiera, aquella establecida en la Ley de Bancos y Entidades Financieras o ley N° 1488 de 5 de mayo de 2004 (texto ordenado).

Artículo 12. (Excepción) No se considerará como información clasificada secreta, en el ámbito financiero aquella que tenga que ser investigada por la entidad competente, en casos de acciones ilícitas como ser el blanqueo de dinero o delitos establecidos en la legislación nacional e internacional.

Artículo 13. (Régimen de la información secreta del Poder Ejecutivo) La información clasificada como secreta del Órgano Ejecutivo, en el marco del numeral 16, del artículo 172 de la Constitución Política del Estado, relativa a defensa y seguridad

del Estado, conservará su carácter de secreta, reservada o confidencial de manera indefinida, así como de la información documental respaldatoria que le corresponde. Los legisladores y servidores públicos que tuvieran acceso a la información de los Gastos Reservados, deberán preservar la condición de sigilo y reserva de toda la información vinculada con estos.

Artículo 14. (Violación a la reserva de la información) La revelación, divulgación y/o publicidad de la información clasificada como reservada, confidencial o secreta, dispuesta por la presente Ley, por cualquier servidor público vinculado con los Gastos Reservados, los hará pasibles de acciones emergentes por responsabilidad en el ejercicio de sus funciones previstas por la Ley N° 1178 y sus reglamentos, sin perjuicio de las acciones que correspondan.

TITULO II TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

CAPITULO I REQUERIMIENTO, PRESUPUESTO, ADMINISTRACIÓN, PROHIBICIONES, MODIFICACIONES, DOCUMENTACIÓN

Artículo 15. (Determinación del presupuesto)

El presupuesto y determinación del monto anual de los Gastos Reservados en base al objeto de los mismos, será incluido en el Proyecto del Presupuesto General de la Nación de cada gestión fiscal, mediante remisión del Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa Plurinacional Congreso Nacional.

Los Ministerios responsables con la administración de los Gastos Reservados, señalados en el artículo 4 de la presente Ley, realizarán los requerimientos presupuestarios de montos anuales que permitan atender las necesidades para las actividades de defensa y seguridad del Estado, previa aprobación del Presidente del Estado, conforme al Programa de defensa y seguridad del Estado, establecido como un límite a los mismos.

El presupuesto destinado a la partida de Gastos Reservados no podrá ser superior al 0,12% del total consolidado del Presupuesto General de Estado.

Artículo 16. (Programa de Seguridad y Defensa Nacional) El Programa de defensa y seguridad del Estado, será coordinado por el Presidente del Estado y los Ministros de Estado responsables de la administración de los Gastos Reservados, con la directa e inexcusable cooperación técnica de todos los órganos y servidores públicos

relacionados estratégicamente con las actividades seguridad y defensa del Estado previstas al efecto.

El Programa de Defensa contendrá los montos asignados en que se especifiquen el subprograma, actividad y objeto de los Gastos Reservados, consignará el objeto de gasto a nivel de partida, identificando cada grupo de gasto de carácter genérico y, un informe anual, de carácter reservado, con indicación detallada de la inversión y ejecución de los Gastos Reservados.

Artículo 17. (Prohibiciones) Se prohíbe la utilización de los Gastos Reservados, en fines distintos a los definidos por la presente Ley.

Los gastos contingentes no considerados en los presupuestos institucionales, resultantes de emergencias nacionales, departamentales y locales, así como, gestiones especiales de otras entidades y/o servidores públicos, no podrán ser cubiertos por ningún concepto por la partida presupuestaria de Gastos Reservados.

Artículo 18. (Modificaciones) La autorización de cualquier modificación presupuestaria que suponga incremento en relación con los Gastos Reservados, corresponderá a la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante una Ley especial que la apruebe, previo informe de la Comisión Especial prevista por la presente Ley.

Artículo 19. (Documentación) Las servidores públicos responsables de la administración de los Gastos Reservados, previstos por la presente Ley, tienen la obligación privativa e indelegable de mantener, conservar y disponer las condiciones de su archivo, de manera indefinida, de la documentación respaldatoria de los Gastos Reservados, mediante el sistema contable específico dispuesto por la ley N° 1178.

Artículo 20. (Archivo) La documentación presentada en la rendición de cuentas clasificada como secreta, que pruebe y evidencie la erogación y ejecución de los Gastos Reservados, que sean aceptados, bajo el procedimiento de rendición de cuentas previsto por la presente Ley, serán archivados y registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en el Archivo del Banco Central de Bolivia.

TITULO III CONTROL PARLAMENTARIO

CAPITULO I ÓRGANO QUE EJERCE TUICIÓN SOBRE EL CONTROL GUBERNAMENTAL COMISIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Artículo 21. (Órgano que ejerce tuición sobre el Control Gubernamental) Conforme la Ley N° 1178, el órgano que ejerce tuición sobre el Control Gubernamental y sobre la administración de los Gastos Reservados, es la Contraloría General del Estado.

Artículo 22. (Comisión Especial de Fiscalización) En aplicación del artículo 158 numerales 17 y 19 de la Constitución Política del Estado, se crea la Comisión Especial de Fiscalización de los Gastos Reservados, que le atribuye la facultad designar a los miembros de esa Comisión.

Artículo 23. (Objeto) La Comisión Especial de Fiscalización de los Gastos Reservados tiene por objeto fiscalizar, controlar a las entidades y servidores públicos sobre la administración, uso, destino, asignación y rendición de cuentas de los Gastos Reservados, en el marco de la Constitución y la presente disposición legal.

Artículo 24. (Naturaleza y sede) La Comisión Especial de Fiscalización de los Gastos Reservados realizará sus funciones con independencia en el ejercicio de sus funciones y autonomía de gestión. Ejercerá sus funciones en la Sede del Órgano legislativo con competencia a nivel nacional.

CAPITULO II COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

Artículo 25. (Composición) La Comisión Especial de Fiscalización de los Gastos Reservados estará integrada por los Presidentes de las Comisiones de Gobierno y Defensa de ambas Cámaras, el Contralor General del Estado y un delegado del Presidente del Estado.

Artículo 26. (Reserva de la información) Los miembros de la Comisión Especial de los Gastos Reservados están obligados a guardar secreto de toda la información que accedan respecto a los Gastos Reservados.

Artículo 27. (Funciones) La Comisión Especial de los Gastos Reservados tendrá las siguientes atribuciones de conocer los programas de gobierno sobre seguridad y defensa del Estado, evaluar sus resultados en función a su ejecución, considerar los

informes que se presenten al Órgano Ejecutivo, dictaminar el rechazo o aprobación del proyecto de presupuesto de Gastos Reservados, controlar la gestión y ejecución de los Gastos Reservados, fiscalizar la utilización y ejecución de los fondos asignados, conforme los planes aprobados al efecto y elaborar y remitir al Órgano Legislativo los informes anuales, sobre la ejecución de los Gastos Reservados; el primer informe de carácter público y el segundo informe de carácter reservado.

Artículo 28. (Procedimiento de Rendición de Cuentas) El procedimiento especial de rendición de cuentas se sujeta a la reserva ante la Comisión Especial de los Gastos Reservados, de parte de las Máximas Autoridades Ejecutivas dispuestas por la presente Ley, encargadas de la administración de los Gastos Reservados.

Artículo 29. (Información y periodicidad) Los informes reservados serán presentados por el Órgano Ejecutivo, con carácter confidencial, ante la Comisión Especial de los Gastos Reservados, de manera trimestral al año, es decir cada tres meses y se presentará un informe anual consolidado. Esta Comisión en virtud a sus atribuciones, podrá luego de su evaluación aprobar, rechazar o emitir recomendaciones para la correcta ejecución de los mismos.

Artículo 30. (Rechazo o aprobación del informe) En caso que la Comisión Especial de Fiscalización de los Gastos Reservados, encontrare indicios de responsabilidad, luego de agotada la fase de evaluación y recomendaciones, la Comisión enviará con un Informe circunstanciado toda la información y documentación de respaldo al Contralor General del Estado, para su dictamen correspondiente.

En el supuesto que la Comisión Especial de Fiscalización de los Gastos Reservados, apruebe el informe trimestral del Órgano Ejecutivo o el informe Anual, la Comisión enviará un Informe circunstanciado con toda la información y documentación de respaldo al Contralor General del Estado para su análisis, consideración y envío a las Bóvedas del Banco Central de Bolivia.

Se autoriza el levantamiento del carácter secreto de la información, transcurridos veinte años, computables desde el momento del hecho generador de la archivo de la documentación, en todo lo que no afecte a la seguridad y defensa del Estado, aspecto que será delimitado por el Presidente del Estado.

Artículo 31. (Responsabilidades) Si la Comisión encontrare indicios de responsabilidad y el Contralor General del Estado ratificara dicho informe, en virtud a informes circunstanciados y fundamentados secretos; el carácter secreto de la información será levantada por el Presidente del Estado, mediante informe escrito, en

todo lo que no afecte a la seguridad y defensa del Estado, remitiendo obrados a la jurisdicción llamada por Ley para su investigación que corresponda.

**TITULO IV
DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**CAPITULO I
DEROGACIONES Y ABROGACIONES**

Artículo 32. (Derogaciones y Abrogaciones) Queda derogado el artículo 7, numeral II y el artículo 8 del Decreto Supremo N° 28168 de 17 de mayo de 2005.

Quedan abrogados todos los Decretos Supremos y normas que regulan la partida de Gastos Específicos para la Administración Central para los Gastos Reservados, emitidos con anterioridad a la vigencia y aplicación de la presente Ley.

NORMAS CONSULTADAS Y BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Oscar y DUSSEL, Enrique. "México: Restos políticos y económicos". Revista Nueva Sociedad, N° 159, Caracas-Venezuela, enero-febrero

AGUIRRE, Milagros. "Las voces de la calle". El Comercio, 1º de agosto 1993, p B11.

ALFRED B. Prados, "Intelligence Budgets: Contents and Releaseability", Congressional Research Service Report for Congress, Agosto de 1989, Washington D.C.; George Picket, "Congress, the Budget and Intelligence", en *Intelligence: Police and Process*, editado por A.C. Maurer, M. D. Tunstall y J. M. Keagle, Westview Press, Boulder, 1985.

ALVES D'AZEVEDO. "El pueblo decide", extracto del trabajo: *Brasil: Ascensão e queda de un presidente*. Reseñado en Revista CHASQUI, #44, CIESPAL, Quito, enero 1993.

AZIZ, Nassif , Alberto. "México en el despilfarro: Los años de Salinas", Juan Pablos Editor, Facultad de Ciencias Sociales, México 1997, pp. 60 y 68

BADIOU, Alain. "¿Se puede pensar la política?". Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 1990

BALLEN, Rafael. "Corrupción política". Editorial Acrópolis, Bogotá, 1994

BIBLIOTECA CATÓLICA DIGITAL. Diccionario On Line. www.encyclopediacatolica.com

CARVALHO, Carlos Eduardo. "Brasil. La caída de Collor". Revista Nueva Sociedad #124, abril 1993.

CEDATOS. Debate, N° 416, Ecuador, abril de 1999

CEDEAL. "Brasil. Situación política y social", Revista SITUACION LATINOAMERICANA #13, octubre 1992.

CEDEAL, Revista SITUACION LATINOAMERICANA # 10, Agosto 1992.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, y sancionada por el S.M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

COX NEWS SERVICES. "Un asunto de ética: corrupción y privatización", 1995

CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS EN BASE A DIARIOS EL UNIVERSO y EL COMERCIO, varias fechas.

CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS: Diarios Hoy y El Comercio de Quito, enero-febrero

DE CASTRO, Rondón. "¿Renacimiento espiritual en los medios brasileños?". Revista CHASQUI #44, CIESPAL, enero 1993.

DE OLIVEIRA, Francisco. "Fernando Collor de Melo. Perfil de un prestidigitador", Revista Nueva Sociedad #118, julio 1991.

Declaraciones del General (r) Alberto Muller, ex-Contralor General de las Fuerzas Armadas, Diario HOY, Quito, 8 de febrero 1992, p 7A.

Decreto Presidencial 23897

Decreto Presidencial 27117 de 5 de agosto de 2003

"Diccionario de la Corrupción en Venezuela", Tercer Volumen.

DECRETO SUPREMO N° 24855 de 22 de septiembre de 1997

DECRETO SUPREMO N° 25055 de 23 de mayo de 1998

DECRETO SUPREMO N° 26973 de 23 de marzo de 2003

DECRETO SUPREMO N° 26990 de 11 de abril de 2003

DECRETO SUPREMO N° 27026 de 6 de mayo de 2003

DECRETO SUPREMO N° 27214 de 19 de octubre de 2003

DECRETO SUPREMO N° 27230 de 31 de octubre de 2003

DECRETO SUPREMO N° 27242 de 14 de noviembre de 2003

DECRETO SUPREMO N° 27262 de 1 de diciembre de 2003

DECRETO SUPREMO N° 27372 de 17 de febrero de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27374 de 17 de febrero de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27392 de 5 de marzo de 2004
DECRETO SUPREMO N° 27395 de 10 de marzo de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27408 de 16 de marzo de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27465 de 26 de abril de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27732 de 15 de septiembre de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27839 de 12 de noviembre de 2004

DECRETO SUPREMO N° 27988 de 3 de febrero de 2005

DECRETO SUPREMO N° 27144 de 27 de agosto de 2003

DECRETO SUPREMO N° 28686 de 24 de abril de 2006

DECRETO SUPREMO N°. 29894 de 7 de febrero de 2009

ECHEVERRIA, Julio. "La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano". Letras Editores, Quito, 1997.

El Comercio, Domingo 6 septiembre 1992, p. B-7.

El Comercio, lunes 1º de enero de 1996, p. 10

Ética y corrupción. Estudio de casos. Informe Final del proyecto "Ética y Corrupción". Autor: Napoleón Saltos Galarza. Editorial. Artes Gráficas Silva. Edición del Banco Mundial. http://www.lyd.org/programas/legislativo/leyes_secretas.html

HURTADO, Oswaldo, et al., "Ecuador: un problema de gobernabilidad" , CORDES,

KOSIAK, Steven. "Defense Budget Project". Washington D.C., 28 de Junio de 1993.
Las informaciones están tomadas de NUSSER, Nancy, Arresto de cuñada de Salinas añade Escándalo en México, Cox New Service, 1995. Goldentim, Salinas tenía 90 millones de dólares del narcotráfico, dicen suizos, Times New Service, octubre, 1998.

LATTMAN-WELTMAN Fernando, Plinio de Abreu Ramos y José Alán Dias Carneiro. "Construcción y abandono de un buque defectuoso". Revista Chasqui, #44, CIESPAL, Quito, enero 1993.

Ley 11/1995, de 11 de mayo, Reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados. España.

Ley 1493, Ley LOPE, de 17 de septiembre de 1993

Ley 1788, Ley LOPE, de 18 de marzo de 1997

Ley 2446, Ley LOPE, de 19 de marzo de 2003

Ley de Organización Política de 3 de diciembre de 1888

Ley 2140 de 25 de octubre de 2000 para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres.

Ley Reglamentaria de 19 de junio de 1826

MARTÍNEZ, Raúl. Nota de prensa. Matutino PRENSA. Nicaragua. 2002.

MINISTERIO DE HACIENDA SUBSECRETARIA DE HACIENDA. LEY No. 19.863 Sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública. Chile.

Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Hellasta S.R.L. 1° Edición, Buenos Aires – Argentina. 1974.

Para un seguimiento de los acontecimientos ver: NARVAEZ, Iván y otros "5 de febrero: la revolución de las conciencias", FETRAPEC, Quito, 1997.

PASARA Luis. DESDE FUERA. "Ídolos caídos". Revista Caretas, Lima, 1998.

PINHEIRO DO NASCIMENTO, Elimar. "Adiós señor Presidente! Análisis del proceso político de la renuncia de Collor de Melo". Revista Ecuador Debate, #33, CAAP, Quito, diciembre 1994.

PROGRAMA ECONÓMICO DEL GOBIERNO (Enero 2004). Discurso del ex Presidente Carlos D. Mesa.

Real Academia de la Lengua. "Diccionario de la Lengua Española – XXI Edición". 2001.

Reglamento de la Cámara de Diputados de Bolivia. Artículo 3°, Artículo 18.b,

Resolución del Senado 400, 19 de Mayo de 1976; Resolución de la Cámara de Representantes 648, del 14 de Julio de 1977.

Resolución Ministerial 444 de 1 de julio de 2004

Resolución Ministerial 457 de 5 de julio de 2004

Resolución Ministerial 749 de 25 de octubre de 2004

Resolución Ministerial 826 de 10 de noviembre de 2004

Resolución Ministerial 826/04, que aprueba la estructura Organizacional y funciones del Viceministerio de Política Tributaria del Ministerio de Hacienda.

Resolución Ministerial 444/04, la cual aprueba el rediseño organizacional.

Resolución Ministerial 457/04, la cual aprueba la estructura Organizacional, funciones y conformación de la Dirección General de Presupuesto

Resolución Ministerial 749/04, la cual aprueba la estructura Organizacional y funciones de la Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental.

Revista 15 Días. Quito, 16 de enero de 1992. El subrayado es nuestro, para mostrar el tipo de lectura oficial de las movilizaciones sociales.

Revista Semana, # 510, febrero 11.18 de 1994, pp.50 y 51. Citado por Rafael Ballén en "Corrupción política".

Revista Semana, Nº 544, octubre 6-13 de 1992, p.85. Cit por. Rafael Ballén, Corrupción Política, Ed. Acrópolis, Bogotá, 1994.p60.

Revista SITUACION LATINOAMERICANA, # 20.

Revista SITUACION LATINOAMERICANA, # 24.

Revista Veja, 15 noviembre de 1989.

RODRIGUEZ, Tamara. "La Corrupción preocupa a los Venezolanos". Diario HOY, 20 febrero 1992.

TREVISARI, Paulo Jr. "Todos contra los corruptos". Diario El Comercio, Miércoles 24 de marzo de 1999, pág. D5