

Comités de Vigilancia: ¿Para qué sirve la Ley SAFCO?



Índice

**4ta. edición
actualizada**

Introducción.....	1
1. ¿Qué es la Ley SAFCO?.....	2
2. Objetivos de la Ley SAFCO.....	2
3. ¿Dónde se aplica la Ley SAFCO?.....	3
4. Planificación de actividades en el municipio.....	3
5. El presupuesto del municipio.....	4
6. Los recursos del municipio.....	6
7. Contratación de bienes y servicios.....	7
8. ¿Quiénes no pueden adjudicarse obras?	10
9. ¿Cómo se controla la correcta aplicación de la Ley SAFCO?.....	11
10. ¿Quiénes y cómo pueden pedir Auditoría Externa de la Contraloría?.....	13
11. ¿Cómo se sanciona a los infractores de la Ley SAFCO?.....	15

Producción y fotografías: AOS / PADEM
Quinta edición corregida y actualizada

Diseño: SALINASÁNCHEZ Com. visual • Impresión: XXXXXXXXXXXXXXXX
Marzo de 2005




Av. Ecuador, Pasaje Waldo Ballivián N° 531, Sopocachi
Telfs. 2411534 / 2115729 - Tel/Fax. 2418746 - Casi I la 4679
Correo electrónico: oficina@padem.org.bo - La Paz, Bolivia

Foro de Participación Popular - www.padem.org.bo/toropp

Introducción

En los primeros diez años de la Participación Popular se logró avances importantes tanto en la planificación municipal participativa como en el control social. En las áreas rurales, las comunidades campesinas e indígenas ejercen cada vez con mayor plenitud sus derechos y también cumplen las tareas que les corresponde, asumiendo la parte de responsabilidad que les toca en la marcha de sus municipios.

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer. Los dirigentes de todos los niveles y los miembros de los Comités de Vigilancia, necesitan ampliar constantemente sus conocimientos y destrezas.



Para contribuir a ello, PADEM presenta la cuarta edición actualizada de este folleto que explica qué es la Ley SAFCO y cómo puede ayudar a los Comités de Vigilancia y a las organizaciones sociales en el ejercicio coresponsable del control social.

La Paz, marzo de 2005

1. ¿Qué es la Ley SAFCO?

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como Ley SAFCO, fue promulgada en julio de 1990.

La Ley SAFCO determina cómo se debe administrar los recursos públicos y qué sanciones existen para las personas que no cumplen estas normas.



2. Objetivos de la Ley SAFCO

La Ley SAFCO tiene los siguientes objetivos (Art. 1):

1 La buena administración de recursos públicos, de acuerdo a lo presupuestado.

2 Una gestión transparente, con todos los gastos y actividades bien documentados. En los Municipios, esta información tiene que ser puesta a disposición del Comité de Vigilancia.

3 Los funcionarios públicos y cualquier persona o empresa que manejen recursos del Estado tienen plena responsabilidad sobre su utilización adecuada e incluso sobre los resultados obtenidos.

4 Evitar corrupción en los funcionarios públicos.

3. ¿Dónde se aplica la Ley SAFCO?

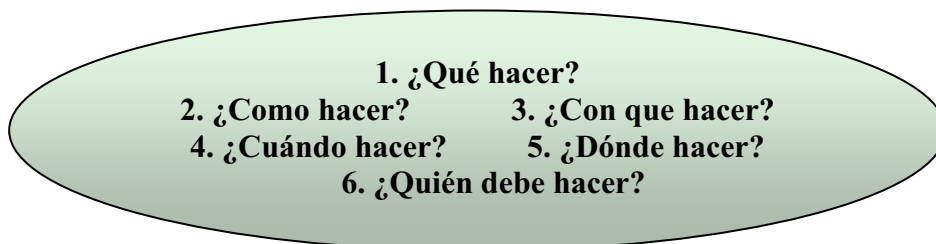
La Ley SAFCO es aplicada (Art. 3 y 4):



4. Planificación de actividades en el municipio

La Ley SAFCO y la Ley de Participación Popular norman cómo se debe planificar las actividades del Municipio. La Ley de Participación Popular introduce el principio de la PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA. Por medio del Comité de Vigilancia, las comunidades incorporan sus demandas priorizadas en la Programación Operativa Anual (POA) y en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

La Ley SAFCO exige que la Planificación del Municipio responda a las siguientes preguntas (art. 6):



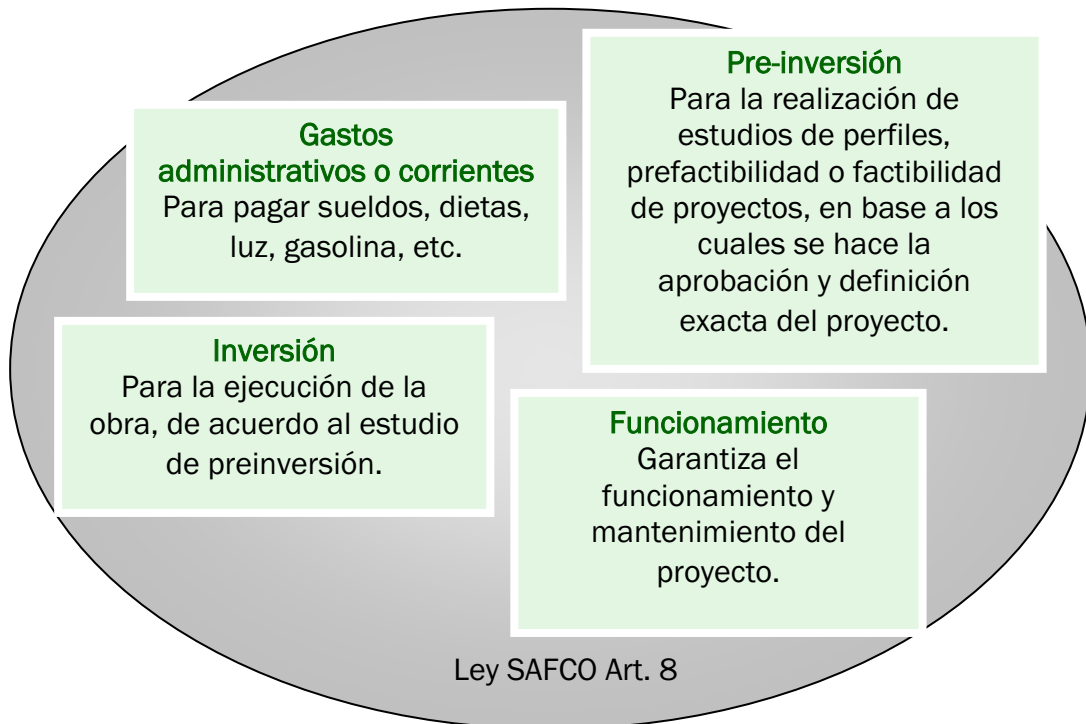
Cualquier gasto no programado en la POA, es una malversación de fondos, de acuerdo a la Ley SAFCO.

5. El presupuesto del municipio



El presupuesto es formulado por el Alcalde, aprobado por el Concejo Municipal y debe tener el visto bueno del Comité de Vigilancia. Una vez presentado al Ministerio de Hacienda, éste desembolsa los fondos de coparticipación tributaria o también llamados de participación popular.

Todo presupuesto debe asignar fondos para:



Los recursos deben ser bien distribuidos a los diferentes sectores: salud, educación, saneamiento básico, asistencia técnica, infraestructura y otros; asimismo, la correcta distribución entre las comunidades rurales y el área urbana.

Los municipios tienen ahora más responsabilidades con la Lucha Contra la Pobreza. Por eso, la Ley 2296, de Gastos Municipales, establece los márgenes para los gastos administrativos y los de inversión. Al momento de hacer la POA se calcula de la siguiente manera:

- * Se suma la Coparticipación Tributaria + Recursos Específicos + Recursos HIPC
- * El resultado obtenido se divide entre 4 (que da el 25%)
- * El monto resultante es el límite máximo para destinar a las partidas de funcionamiento y administración.
- * Estos gastos deben asignarse a la Coparticipación Tributaria y a los Recursos Específicos, pero no a los recursos HIPC II. No hay fórmulas rígidas, incluso puede asignarse todo a la Coparticipación Tributaria.



Ejemplo: Un municipio cualquiera

Fuente	Monto (Bs)	Asignación a Gastos Corrientes
Coparticipación	1'540,000.-	500,000.-(*)
Rec. Específicos	105,000.-	95,000.-(*)
Recursos HIPC II	735,000.-	-.-
TOTAL	2'380,000.-	/4 hasta 595,000.-

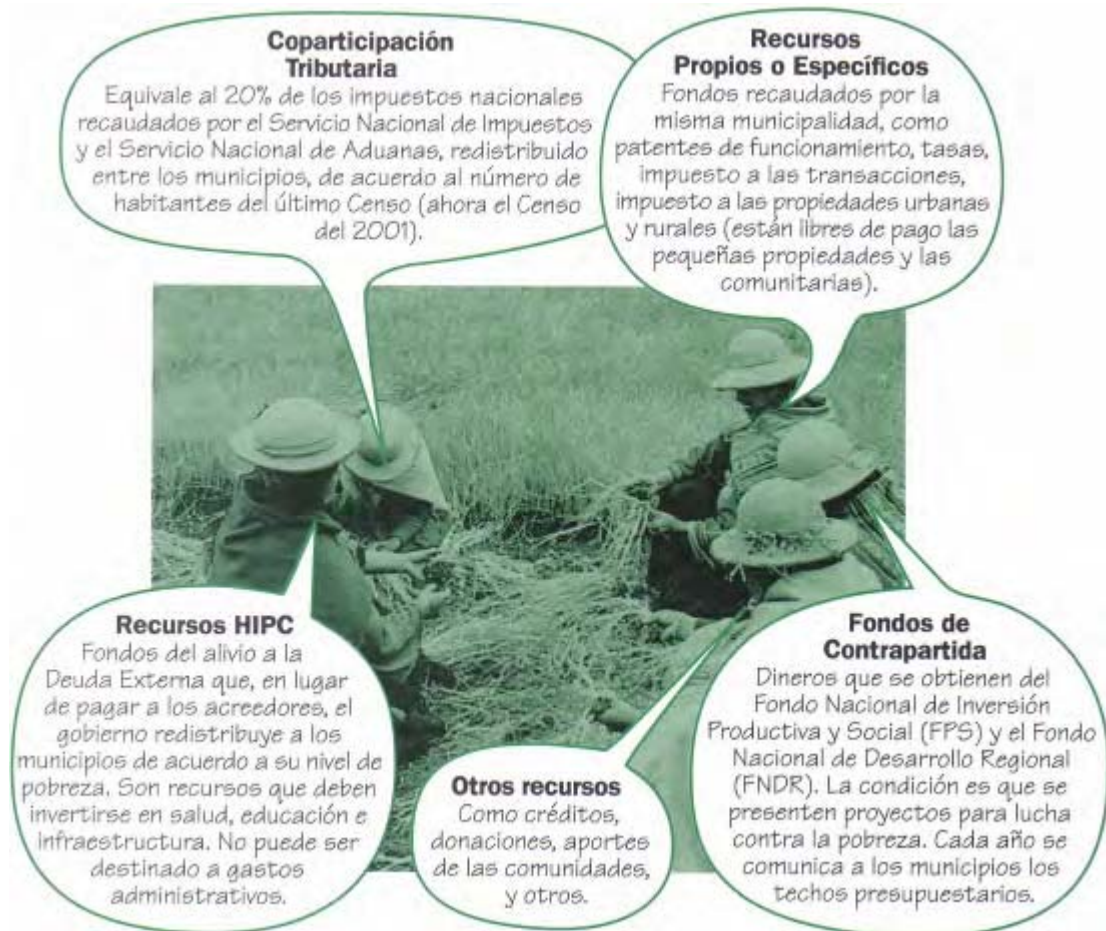
(*) Esta asignación está liberada a decisión exclusiva del gobierno municipal

El incremento que se establece para estos gastos, está dirigido básicamente a la contratación de personal técnico calificado y no debería ir a incrementar sueldos, salarios, honorarios y/o viáticos.

El Comité de Vigilancia es el encargado de vigilar que estos recursos sean correctamente distribuidos de acuerdo a la realidad del municipio; asimismo, que en la POA los presupuestos indiquen claramente el nombre, lugar y monto de cada proyecto o actividad, para hacer el debido seguimiento y control.

6. Los recursos del municipio

En el Presupuesto se debe indicar el origen de los recursos que tiene el municipio. La Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y la Ley del Diálogo Nacional 2000 definen los siguientes recursos:



El aporte de mano de obra y materiales locales de las comunidades se debe señalar en el presupuesto como aporte comunitario. El presupuesto debe ser equilibrado entre ingresos y gastos. No se puede gastar más de lo que se tiene.

7. Contratación de bienes y servicios

La Ley SAFCO define normas y procedimientos para la contratación de bienes y servicios. El Comité de Vigilancia debe controlar que se cumplan todos estos pasos, a fin de garantizar una gestión transparente y eficiente.

El Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva, es el principal responsable de la contratación de bienes y servicios y de los resultados obtenidos. La Ley SAFCO no responsabiliza al Comité de Vigilancia. Para contratar cualquier obra o servicio, la Alcaldía debe elaborar un pliego de condiciones o de especificaciones. El Comité de Vigilancia debe conocer estos pliegos para ejercer un buen control.

¿Qué debe contener el pliego de condiciones?

(Art. 10 Ley SAFCO y Arts. 26, 27, 28, 29 R.S. 216145)

1. Condiciones legales administrativas:

RUC, Registro actualizado de Comercio de Sociedad, comprobante de pago de impuestos, balance financiero, curriculum y patrimonio de la empresa, etc.

2. Condiciones técnicas o términos de referencia:

Contiene todas las características técnicas del tipo y calidad de la obra o del servicio. Ejemplo: tamaño de la escuela, tipo de material a utilizar, personal que trabajará, etc.

3. Condiciones económicas:

Gasto, tipo de pago, tipo de garantías, multas por Incumplimiento, etc.

4. Modelo de contrato:

Fecha de Iniciación y de entrega de obras, tipo de contratación, cláusulas penales, costos, etc.



Las modalidades de contratación o compra de bienes y servicios (Decreto Supremo 27328), a partir del 15 de marzo de 2004 son:

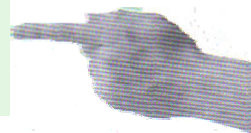
Modalidad de contrato	Concepto	CUANTÍAS (en bolivianos) Municipios con población menor a 5.000 habitantes
Licitación Pública	Se convoca a la presentación de propuestas mediante tres publicaciones en prensa	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta Bs. 8'000,000.- (Compro Boliviano) • De UFV* 8'000,000.- hasta UFV 40'000,000.- (Convocatoria nacional) • Mayor a UFV 40'000,000.- (Convocatoria internacional)
Contratación Menor por Comparación de Precios	Para necesidades rutinarias, de acuerdo a Reglamento Interno, con tres cotizaciones. Puede comprarse Incluso en ferias	<ul style="list-style-type: none"> • De Bs. 1.- hasta Bs 150,000.-
Contratación por Excepción	En casos de emergencia o después de ser declarada desierta una segunda convocatoria de Licitación Pública. Necesita respaldo de una resolución del Concejo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Independiente de la cuantía

* La Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), es un índice referencial que muestra el comportamiento diario de los precios. Se calcula sobre la base del índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística (INE). La UFV fue creada mediante el Decreto Supremo 26390 de 8 de noviembre de 2001, posteriormente reconocida por la Ley 2434 del 21 de diciembre del 2002. El Banco Central de Bolivia, desde el 7 de diciembre de 2001, calcula la UFV y difunde su valor diariamente en los periódicos, radios y la TV.

La UFV permite realizar operaciones, contratos y todo tipo de actos jurídicos en moneda nacional con mantenimiento de valor respecto al incremento o reducción de los precios.

Pese a su denominación, la utilización de la UFV no está limitada solamente al financiamiento de vivienda. Las operaciones y contratos en UFV se realizan en Bolivianos (Bs), según el valor de la UFV en la fecha de cada transacción.

La Ley SAFCO prohíbe y sanciona el fraccionamiento de una obra para poder acogerse a la modalidad de gastos menores.



Decreto Compro Boliviano (DS 27328)

Las municipalidades deben sujetarse a comprar bienes y servicios de entidades o productores bolivianos hasta un monto de Bs 8'000,000.- (ocho millones de Bs). Sin embargo, la reglamentación para municipios con menos de 50,000 habitantes está todavía en fase de elaboración cuando se imprime este folleto, marzo de 2004).

Las comunidades pueden adjudicarse la realización de obras que no superen el monto de Bs 150,000.- establecido para gastos menores. Esta norma no se refiere a los aportes comunales, sino únicamente a los recursos públicos. Asimismo, pueden vender al municipio bienes o productos, por ejemplo productos locales para el desayuno escolar.

Una Comisión Calificadora compuesta por personal calificado del Municipio expresamente delegado por el Alcalde, evalúa y recomienda la contratación de los bienes y servicios convocados por Invitación Directa o Licitación Pública, en sesiones públicas. El Comité de Vigilancia debe presenciar estas sesiones para garantizar la transparencia en el proceso de contrataciones.

Boletas de garantía

La empresa que Construye una obra con fondos públicos, debe depositar una garantía bancaria, llamada boleta de garantía. En caso de Incumplimiento o defecto de obra, el Alcalde ejecuta esta boleta de garantía, que tiene validez por un año.

La recepción de obras y de bienes

(Decreto Supremo 216145, Art. 23)

El Comité de Vigilancia debe solicitar su participación en la Comisión de Recepción, a fin de vigilar que la obra cumpla con el Contrato y con el Pliego de Especificaciones.



8. ¿Quiénes NO pueden adjudicarse obras?

Los empleados públicos, el Alcalde y los Concejales no pueden adjudicarse ninguna obra ni servicios mientras estén en ejercicio de funciones públicas. Lo mismo vale para sus parientes hasta segundo grado (hijos, esposos, hermanos, padres).

Tampoco pueden adjudicarse obras:

- X** las personas que tengan deudas pendientes con el Estado,
- X** las que tengan sentencia ejecutoriada con impedimento para ejercer el comercio,
- X** las que se encuentren cumpliendo sentencia ejecutoriada por delitos de corrupción o sus equivalentes,
- X** las que tengan deudas tributarias,
- X** las que puedan tener interés personal o económico de cualquier tipo,
- X** las asociadas con consultores que hayan asesorado en la elaboración del Pliego de Condiciones,
- X** las que tengan vinculación matrimonial o de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el Alcalde, el Responsable del Proceso de Contratación, los miembros de la Comisión de Calificación y los empleados que tienen capacidad de decisión en este proceso según el Pliego de Condiciones,
- X** los empleados y sus empresas con la entidad pública en la que prestaron servicios, hasta un año después del cese de sus funciones. En caso de incumplimiento, será sancionado de acuerdo a la Ley SAFCO.

9. ¿Cómo se controla la correcta aplicación de la Ley SAFCO?

El control se realiza mediante dos formas denominadas:

Control Interno y Control Externo.

Control interno

El Alcalde, como máxima autoridad del Ejecutivo, tiene la principal responsabilidad del control interno sobre los funcionarios públicos o empresas contratadas. El Concejo Municipal controla la gestión del Alcalde.



Control externo



Se ejerce por medio de Auditorías Externas. Existen dos tipos de Auditorías Externas: las que contrata el Gobierno Municipal a un Auditor privado, y las que realiza la Contraloría General de la República.

Las primeras son pagadas por el Municipio, las segundas corren por cuenta de la Contraloría. La Contraloría puede reconocer el dictamen del auditor particular o realizar una auditoría propia.

La Ley de Participación Popular crea una tercera forma de control: El **CONTROL SOCIAL** por medio del Comité de Vigilancia. Para que pueda ejercer esta responsabilidad, deberá solicitar la siguiente información por escrito: Presupuesto, POA aprobada, Contrato y Pliego de condiciones, etc.

Si el Gobierno Municipal no entrega la información solicitada en un plazo, máximo de 10 días, o si la información no es satisfactoria para el Comité de Vigilancia, entonces deberá hacer la denuncia respectiva ante el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, con copia al Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, o ante el Consejero Departamental.

Si el Gobierno Municipal no subsana la situación, dentro de los 15 días siguientes, se abrirá un proceso a través del Senado Nacional que puede congelar los fondos, mientras no se corrija la anomalía.

La denuncia debe ser evaluada en un plazo de 30 días.



10. ¿Quiénes y cómo pueden pedir Auditoría Externa de la Contraloría?

El control externo más importante es la Auditoría Externa de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El Comité de Vigilancia, o cualquier persona que detecte manejos irregulares de los fondos asignados a los Gobiernos Municipales, tiene el derecho de denunciarlo por escrito ante el Subcontralor de Autonomías Constitucionales.

En el interior del país, la denuncia se hará ante los Gerentes de las Contralorías departamentales. Las denuncias deben ser documentadas con pruebas de las irregularidades cometidas, si es posible. La Contraloría también puede realizar auditorías de oficio, es decir, por decisión propia, sin que haya habido solicitud.

Por las Auditorías que hace la Contraloría, el **Municipio no debe pagar nada**. Sin embargo, la Contraloría no cuenta con suficiente personal para realizar auditorías anuales a todos los municipios.

El Comité de Vigilancia debe exigir que se realicen auditorías externas para cada gestión anual, que se incorpore el presupuesto en la POA y se contrate entidades especializadas de acuerdo a las normas vigentes de la Contraloría General de la República (ahora está vigente la Norma CE/09 Res. CGR-1/135/2002). Es así cómo el Comité de Vigilancia puede cumplir de mejor manera con su rol de control social.

Si la Auditoría determina indicios de infracciones a la Ley SAFCO o a cualquier otra norma legal, entonces da un plazo determinado para que las personas involucradas puedan presentar descargos. Si éstos no satisfacen, entonces se aplicará la Ley SAFCO o cualquier otra Ley que corresponda.

La Contraloría y el Municipio pueden realizar también Auditorías Técnicas para evaluar la calidad de obras.

Recordemos que la Ley SAFCO también sanciona a las empresas o funcionarios responsables involucrados con obras de mala calidad o no acordes al pliego de especificaciones.

El Comité de Vigilancia debe exigir que se realicen auditorías externas.





11. ¿Cómo se sanciona a los infractores de la Ley SAFCO?

La Ley SAFCO se aplica a todos los servidores públicos, sin distinción de jerarquía. También vale para las empresas o personas privadas que se aprovechan de recursos públicos o hayan causado daño al patrimonio del Estado. Se determinan cuatro tipos de responsabilidades:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:

Se aplica por control interno o por control externo, básicamente auditorías externas, a los funcionarios públicos que no hayan cumplido Disposiciones Legales o Resoluciones Internas del Gobierno Municipal. Se sanciona con multa, suspensión o destitución del cargo, sin reclamo alguno y sin excluir juicio civil o penal. Prescribe a los dos años, es decir queda sin efecto luego de ese tiempo.

Ejemplos:

- Apropiación indebida de bienes municipales, por ejemplo de vehículos.
- Negligencia en el trabajo, por ejemplo en la contabilidad.
- Uso Indebido de Influencia, por ejemplo para contratar obras

RESPONSABILIDAD EJECUTIVA :

Se aplica sólo al Alcalde, como máxima autoridad, por dictamen de la Contraloría. La sanción está a cargo del Concejo Municipal que puede derivar en: Suspensión o destitución del cargo, sin excluir otras medidas adicionales como juicio civil o penal. Prescribe a los dos años.

Ejemplos:

- Falta de rendición de cuentas.
- No respeto a la independencia de la Auditoría Externa.
- Por negligencia en su gestión, al no cumplir la ejecución de la POA o el presupuesto.
- Uso indebido de influencia, por ejemplo para contratar obras.

RESPONSABILIDAD CIVIL :

Es dictaminada por el juez competente, en caso de haber causado daño económico al Estado, sea funcionario público, empresa o persona particular. La sanción es el pago total de la pérdida ocasionada; si el delito es de gravedad, pasará además a ser responsabilidad penal. Prescribe solamente a los 10 años.

Ejemplos:

- Malversación de fondos, por ejemplo, utilizando recursos que no fueron aprobados en el presupuesto del POA, como fiestas o regalos.
- Enriquecimiento ilícito con fondos del Estado.
- Uso indebido de bienes y servicios: por ejemplo, vehículos para propaganda electoral.

RESPONSABILIDAD PENAL:

Es aquella originada por daño al Estado y que se encuentra especificada en el Código Penal. El juez de partido en lo penal determinará la sanción, generalmente tiene cárcel. Prescribe de acuerdo al Código Penal.

Ejemplos:

- Apropiación indebida de dinero, valores o bienes (3 a 8 años de cárcel y multa).
- Malversación, es decir, utilización de fondos o bienes no conforme a lo debido (1 mes a 1 año de cárcel y multa).
- Coima o cohecho pasivo de funcionarios públicos (2 a 6 años de cárcel y multa).
- Uso indebido de influencias, por ejemplo para asignar obras (2 a 8 años de cárcel y multa).
- Incumplimiento de deberes, por ejemplo retardando trámites (1 mes a 1 año de cárcel).
- Nombramientos ilegales, por ejemplo al nombrar personal no idóneo (30 a 100 días de multa).
- Alteración de linderos (3 meses a 2 años de cárcel).



Por lo dicho en este folleto, se recomienda a todos los miembros de los Comités de Vigilancia, caminar con su Ley SAFCO en la mano para cumplir mejor sus tareas.

