

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
PETAENG**



TRABAJO DIRIGIDO

**“ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA LA CONTRATACIÓN
DEL PERSONAL EVENTUAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
MUNICIPAL DE LA PAZ, EN EL ALCANCE DE LO DISPUESTO
POR LA LEY N° 321 QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES
MUNICIPALES A LA LEY GENERAL DEL TRABAJO”**

POSTULANTE : Victor Hugo Limachi Quenallata

TUTOR : Dr. Hernan Mario Clavel Salazar

La Paz – Bolivia
2016

DEDICATORIA

El presente trabajo está dedicado a mis padres:

Anatolio Limachi S. y Amalia Quenallata F.

AGRADECIMIENTO

Agradecer a mi familia, mis padres, hermanas, por su constante e incansable apoyo.

INDICE GENERAL

	Pág.
PORTADA	
DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTOS.....	II
INDICE.....	III
RESUMEN.....	VI
1. Justificación del tema.....	1
2. Delimitación temática.....	2
a) Delimitación Temática.....	2
b) Delimitación Espacial.....	3
c) Delimitación Temporal.....	3
3. MARCO DE REFERENCIA.....	3
a) Marco teórico.....	3
b) Marco conceptual.....	4
c) Marco jurídico.....	6
4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
5. OBJETIVOS.....	10
a) Objetivo general.....	10
b) Objetivos Específicos.....	10
6. MÉTODOS.....	11
a) Método deductivo.....	11
b) Métodos Específicos.....	11
CAPÍTULO I	
CONTRATACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ.	
1. Antecedentes Generales.....	12
2. La administración municipal en el marco de la Ley de Autonomías...	14
2.1. Transición hacia la autonomía Municipal.....	14

2.2. Marco teórico conceptual de la Autonomía Municipal.....	15
2.3. Marco Jurídico de la Autonomía Municipal.....	17
2.4. Elementos constitutivos de la autonomía municipal.....	19
2.4.1. Territorio.....	19
2.4.2. Autogobierno.....	20
2.4.3. Población.....	21
2.4.4. Poder Público.....	22
3. Autonomía de Gestión Municipal.....	22
3.1. Autonomía del Municipio.....	22
3.2. La Gestión Administrativa Municipal.....	24
3.2.1. Funciones relacionadas con el Concejo Municipal.....	25
3.2.2. Funciones de Administración Interna.....	26
3.2.3. Funciones de Administración Externa.....	26
3.2.4. Funciones Económicas Financieras.....	26
3.2.5. Funciones Representativas.....	26
3.2.6. Funciones de Integración con otros organismos.....	27
3.2.7. Funciones Sancionadoras.....	27
4. El procedimiento de Contratación del Personal Eventual.....	28
4.1. La Función Pública Municipal.....	28
4.2. Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.....	30
4.2.1. Disposiciones Generales.....	30
4.2.2. Condiciones del Trabajo a Plazo Fijo.....	32
4.2.3. Ejecución del Contrato.....	33
4.2.4. Contratación del Personal Eventual para el Órgano Ejecutivo.....	33
5. El Contrato a Plazo Fijo, su naturaleza jurídica.....	35
CAPÍTULO II	
EL PERSONAL EVENTUAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ EN EL ALCANCE DE LA LEY N° 321	
1. El personal eventual en el ámbito de la Ley General del Trabajo.....	37

1.1. Trabajadores del Estado y Funcionarios Públicos.....	37
1.2. El personal eventual y estabilidad laboral.....	40
1.3. El personal eventual en el alcance de la Ley N° 321.....	40
2. Tutela de derechos fundamentales de los funcionarios del personal eventual.....	41
2.1. El Estado y la tutela de los derechos fundamentales.....	41
2.1.1. Origen y evolución del Estado.....	41
2.1.2. Los Derechos Fundamentales y su desarrollo.....	44
2.1.3. Tutela de Derechos Fundamentales del funcionario eventual.....	47
3. Funcionarios eventuales y el procedimiento de tutela de Derechos Fundamentales.....	49
4. Conclusiones.....	51
Bibliografía.....	53
Anexos	

RESUMEN

El desarrollo del constitucionalismo latinoamericano en los últimos tiempos está marcada por la tendencia por la amplia protección de los derechos humanos, el corte social que imprimen supone la tutela efectiva de la norma suprema de los más fundamentales derechos de los ciudadanos y trabajadores tanto del ámbito privado como público. El proceso constitucional boliviano no es ajeno a estos cambios, puesto que a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, el Estado sufre una serie de cambios estructurales institucionalmente dando paso al proceso autonómico municipal con atribuciones ejecutivas, administrativas, fiscalizadoras y un elemento no menos importante como es la de dotarse de su propia normativa. Siguiendo la jerarquía normativa establecida en la propia Constitución, ningún precepto legal de cualquier entidad autónoma podrá estar por encima de la norma suprema. Como objeto de análisis, se realizará al Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz aprobado por Decreto Municipal N° 007 de fecha 17 de junio de 2013, como norma que vulnera los preceptos constitucionales de un grupo de funcionarios municipales que son contratados de manera eventual mediante un contrato a plazo fijo, a pesar de la promulgación de la Ley N° 321 que incorpora al ámbito de la Ley General del Trabajo a los funcionarios permanentes que desempeñan funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, mismo que es todavía insuficiente en cuanto al alcance de precautelar los derechos laborales.

ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ, EN EL ALCANCE DE LO DISPUESTO POR LA LEY N° 321 QUE INCORPORA A LOS TRABAJADORES MUNICIPALES A LA LEY GENERAL DEL TRABAJO

1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El derecho al trabajo es un derecho fundamental dentro de toda sociedad organizada para la realización de sus fines tanto sociales como económicos, la base económica sobre la que se sustenta todo Estado no se concretaría si no fuera por la fuerza laboral de sus habitantes, es por tal motivo que el mismo Estado tiene la obligación de precautelar que el capital humano goce de una fuente laboral de calidad. Sin embargo en muchas ocasiones es el propio Estado quien vulnera dichos derechos laborales al contratar su elemento humano, esa fuerza laboral que pone en funcionamiento todo un aparato de carácter técnico, administrativo y jurídico para la realización del bien común para la comunidad.

Una de las Entidades Autónomas del Estado Plurinacional de Bolivia son los Gobiernos Autónomos Municipales que, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías, gozan de cualidades gubernativas con atribuciones legislativas, ejecutivas, reglamentarias y fiscalizadora en el marco de sus atribuciones y competencias, además de la planificación, programación y ejecución de su gestión política, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis del Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz en el marco de sus atribuciones y competencias para contratar a su personal, y su alcance con la Ley N° 321 que incorpora a un grupo de

trabajadores municipales a la Ley General del Trabajo, no obstante este avance en el ámbito laboral del trabajador municipal, existe una gran mayoría de trabajadores que encuentran vulnerado su derecho fundamental al trabajo con todos sus elementos que con él conlleva. La configuración del nuevo Estado Plurinacional con uno de sus principales componentes como es el social, debe y tiene la obligación de resguardar y proteger a su elemento humano a través de un trabajo digno, que garantice la estabilidad económica con todos los beneficios sociales para sí y toda su familia base esencial de la sociedad, “Ningún funcionario público o privado, o persona natural cualquiera sea su condición, puede dejar de cumplir con las normas laborales y sociales que existen en nuestro ordenamiento jurídico nacional o internacional, estas normas deben ser interpretadas observando los siguientes principios: Continuidad y estabilidad laboral.- el trabajo es la principal fuente de ingresos para el trabajador, de tal manera que los contratos deben consolidar los mejores beneficios para éste; y establecer una relación jurídica permanente”¹, no hacerlo sería una contradicción de carácter político filosófico que tiene el Estado social de derecho, base del nuevo Estado.

2. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.

- a) **Delimitación Temática.-** La temática considerará el análisis del Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz referente al campo jurídico social, puesto que los derechos fundamentales de un grupo de funcionarios municipales se encuentran desprotegidos por la norma suprema nacional y la ley laboral.

¹ Claudia Rosario Lecoña Camacho, Jorge Wilder Quiroz Quispe, *Constitución Política del Estado Plurinacional comentada*, quinta edición La Paz Bolivia 2013.

- b) **Delimitación Espacial.-** El presente trabajo se desarrolla en la jurisdicción del municipio de La Paz.
- c) **Delimitación Temporal.-** El presente trabajo de investigación comprenderá desde el año 2012 hasta la actualidad, ya que a partir de ese año es donde se incorpora a un grupo de trabajadores municipales a la Ley General del Trabajo.

3. MARCO DE REFERENCIA.

a) Marco teórico.

Toda persona tiene derecho al trabajo. El derecho al trabajo es la base para la realización de otros derechos humanos y para una vida en dignidad. Incluye la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. En la realización progresiva de este derecho, los Estados están obligados a garantizar la disponibilidad de orientación técnica y profesional, y a tomar las medidas apropiadas para crear un entorno propicio para que existan oportunidades de empleo productivo. Los Estados deben garantizar la no discriminación en relación con todos los aspectos del trabajo.

En estrecha relación con el derecho al trabajo está el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, y los derechos relacionados con los sindicatos. Los Estados están obligados a garantizar salarios justos, igual salario por igual trabajo e igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Los trabajadores deben garantizarse un salario mínimo que permita una vida digna para ellos mismos y sus familias. Las condiciones de trabajo deben ser seguras, saludables y no degradantes para la dignidad humana. Se

debe ofrecer a los empleados horas de trabajo razonable, un descanso adecuado y tiempo de ocio, así como vacaciones periódicas pagadas. Los trabajadores tienen derecho a asociarse entre sí y a negociar de manera colectiva para mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida. Tienen el derecho a formar y afiliarse a un sindicato de su elección, y los sindicatos tienen derecho a formar agrupaciones nacionales o internacionales. Los trabajadores tienen el derecho de huelga, siempre y cuando se realice de conformidad con las leyes nacionales. Los derechos laborales colectivos no pueden ser objeto de restricciones por parte de los Estados distintas de las prescritas por la ley y que son necesarias en una sociedad democrática, de acuerdo con los intereses de seguridad nacional, orden público, o para la protección de los derechos y libertades de los demás.

b) Marco conceptual.

“El Derecho Municipal es la rama del Derecho Público contenido en normas y preceptos jurídicos que rigen la estructura y fines de esa forma de sociedad llamada Municipio, de los órganos que la gobiernan, de los poderes que le corresponden y de las atribuciones que ejercen para realizar los servicios públicos que demanda el bienestar común. El Municipio es la comunidad autónoma de personas asociadas por vínculos de tradición, localidad y trabajo que viven dentro de un territorio de un Estado, dirigida por autoridades que ella misma elige para alcanzar los fines que le son inherentes”.²

² Mario Alzamora Valdez, *Derecho Municipal*, Editorial EDDILI., Lima 1985.

Según los autores César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo afirman que, “El municipio ha sido entendido como una unidad jurídico-político-administrativa parte del Estado, usualmente identificado como un gobierno local y, por ende, distinto al gobierno central. Este instituto jurídico no debe su existencia a la irrupción del Estado nación que formalmente lo haya podido reconocer, pues su existencia data de tiempos inmemoriales que lo retrotraen a los albores de la organización de la sociedad”.³

“Se denomina administración pública al conjunto de servicios que el Estado, en todas sus instancias, maneja para servir a la sociedad y a los ciudadanos de cada país. La administración pública tiene como objetivo establecer más y mejores servicios para atender las necesidades crecientes de la sociedad”.⁴

“Se denomina reglamento a la norma jurídica general, de jerarquía inmediatamente inferior a la ley stricto sensu, establecida por los órganos superiores del Poder Ejecutivo, Municipalidades y universidades”.⁵

Según Manuel Ossorio dice, “La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para complementarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando”.⁶

³ César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano*, Corporación Editora Nacional, Quito 2014.

⁴ Eusebio Girona C. *El Estado y su Teoría*, novena edición La Paz 2015.

⁵ Jaime Moscoso Delgado, *Introducción del Derecho*, Quinta Edición Librería Editorial “Juventud” La Paz – Bolivia 1995.

⁶ Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta.

c) Marco jurídico.

La Constitución Política del Estado Plurinacional establece en su artículo 1. “Bolivia se constituye en un Estado Unitario **Social** de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con **autonomías...**, del mismo modo como derecho fundamental establece el derecho al trabajo en todas sus formas, es así que su Artículo 46 parágrafo I establece que: Toda persona tiene derecho: 1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna. **2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias**”.⁷

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” N° 031 de 19 de julio de 2010 le otorga la cualidad de Autonomía Municipal al municipio de acuerdo a su “Artículo 33. (Condición de Autonomía) Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originario campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo”.⁸

⁷ Claudia Rosario Lecoña Camacho, Jorge Wilder Quiroz Quispe, *Constitución Política del Estado Plurinacional comentada*, quinta edición La Paz Bolivia 2013.

⁸ Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” Ley N° 031 de 19 de julio de 2010.

La Ley N° 321 establece en su Artículo 1. Parágrafo I. Se incorpora al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, a las trabajadoras y los trabajadores asalariados permanentes que desempeñen funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo de los Gobiernos Autónomos Municipales de Capitales de Departamento y de El Alto de La Paz, quienes gozarán de los derechos y beneficios que la Ley General del Trabajo y sus normas complementarias confieren, a partir de la promulgación de la presente Ley, sin carácter retroactivo.

Si bien la mencionada norma legal incorpora a un grupo de trabajadores municipales a la Ley General del Trabajo este no es suficiente ya que una gran mayoría se encuentra en una precariedad laboral latente, puesto que siguen siendo contratados por normas que vulneran todos los preceptos constitucionales y sociales.

De acuerdo a la Ley Municipal Autónoma N° 007 de Ordenamiento Jurídico y Administrativo Municipal en su exposición de motivos expresa: “La autonomía municipal de La Paz que es la aglomeración más importante del país y lo seguirá siendo en el futuro, diseña su derecho autonómico municipal sobre los principios constitucionales y el ordenamiento jurídico vigente; en ese orden, organiza su derecho de conformidad con sus facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas a efectos de cumplir con sus competencias exclusivas, concurrentes y compartidas”.⁹

⁹ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

“El Reglamento para la Contratación de Personal Eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz establece en su Artículo 5 (Empleado Municipal Eventual) I. Se considera empleado municipal eventual a la persona que tiene relación de dependencia laboral con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en virtud de la suscripción de un contrato de trabajo a plazo fijo...; párrafo II. El empleado municipal eventual no se constituye de manera automática en personal permanente del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Artículo 9 (Duración del Contrato) El Contrato de trabajo a plazo fijo por su naturaleza jurídica, deberá tener una duración máxima de un (1) año calendario. Artículo 11 (Extinción del Contrato) Los contratos de trabajo a plazo fijo, se extinguen al vencimiento del plazo estipulado, no siendo válida la tácita reconducción del mismo”.¹⁰

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La contratación eventual a plazo fijo es una forma empleo eminentemente transitoria y temporal de acuerdo a lo establecido en el Reglamento para la Contratación de Personal Eventual de La Paz, el cargo denominado personal eventual es por esencia de carácter precario, ya que su duración máxima está claramente definida y ésta estará a su turno, determinada por diversas circunstancias que deberá calificar la respectiva autoridad, a cuya discrecionalidad, quedará el mantener el cargo hasta su término o hacerlo cesar, si devengan consideraciones respecto de la necesidad del mismo.

Dicho vínculo implica, por una parte, una garantía para el servidor en el sentido de que su relación laboral con la Administración Pública está regulada por la ley

¹⁰ Decreto Municipal N° 07 Reglamento para la Contratación de Personal Eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2013.

de acuerdo a lo prescrito en el artículo 232 y siguientes de la Constitución Política del Estado Plurinacional, y por la otra, una adscripción al Estatuto del Funcionario Público que regula integralmente sus derechos, obligaciones y modalidades de desempeño, que le es siempre exigible desde su incorporación voluntaria a prestar servicios en la Administración del Estado y mientras dure dicha relación. Teniendo presente esta interpretación, la pregunta acerca de si es posible que un funcionario público invoque el amparo de las normas de derecho laboral y más concretamente de la Ley General del Trabajo pareciera ser negativa. Si bien el funcionario público está sujeto a un régimen especial de contratación, que dota a su relación laboral de características particulares, no obstante ello, no se puede desconocer que respecto de los entes públicos o el Estado los funcionarios se hallan, en lo sustancial, en una relación de dependencia y subordinación, por lo que no vale negarles el carácter de trabajadores por lo que no existe ninguna razón de orden científico jurídico para negar a los funcionarios públicos el reconocimiento y la protección de sus derechos fundamentales que otorga la Constitución y los mecanismos legales para su ejercicio en sede jurisdiccional en tanto derecho subjetivo de toda persona; y esto por cuanto existe la misma razón para propiciar el respeto a los derechos fundamentales tanto de los trabajadores del sector privado como de los funcionarios o trabajadores públicos, por lo que, debe operar con la misma fuerza la protección de tales derechos para ambos dependientes.

Mucho se ha discutido acerca de cuál sería la naturaleza jurídica del vínculo laboral que une al funcionario público con la Administración, poco o nada se ha escrito al respecto. Para algunos, este ha sido entendido como un vínculo de carácter administrativo, que supone la sujeción de los funcionarios empleados o servidores públicos a un régimen de derecho público preestablecido, unilateral, objetivo e impersonal, fijado por el Estado, cualquiera sea el nombre específico que pudieran recibir los diversos modos de empleado público que los rijan y sea cual fuere la naturaleza del servicio en que se

desempeñen. Surge la necesidad de aproximarnos a determinar la naturaleza del vínculo jurídico laboral que une al funcionario eventual con la administración municipal, de sus efectos jurídicos laborales, de la protección del trabajador municipal en su derecho fundamental al trabajo con todos los elementos que este comprende.

5. OBJETIVOS.

a) Objetivo general.

El objetivo general es el analizar la norma administrativa de contratación de personal eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, como vulneración al derecho fundamental al trabajo y el insuficiente alcance de la Ley que incorpora a los trabajadores municipales a la Ley General del Trabajo.

b) Objetivos Específicos.

- Demostrar que con la implementación de normas de carácter administrativa para la contratación de personal eventual, derechos fundamentales consagrados por la Constitución son vulnerados y que su protección no abarca al conjunto de los mencionados derechos del “trabajador” municipal, no pudiendo hoy en día dotar de una vía que permite a los trabajadores municipales eventuales de un mecanismo que permite invocar el amparo de la norma laboral, en variadas situaciones en que estos derechos pudieren verse afectados por el actuar del empleador. Sin embargo, esta desprotección

no abarca a uno o dos derechos fundamentales, sino a un conjunto de ellos.

- Demostrar la insuficiencia que la normativa laboral presenta en materia de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores municipales eventuales que con la promulgación de la Ley N° 321, es todavía insuficiente.
- Proponer los mecanismos de implementación de aquellos procedimientos que efectivizarían el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los funcionarios del personal eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional y la Ley General del Trabajo.

6. MÉTODOS.

a) Método deductivo.

Este método permitirá analizar de manera general la problemática de la situación laboral que atraviesa el funcionario municipal eventual del sector público del Municipio de La Paz, y su relación con la norma laboral.

b) Métodos Específicos.

- Método Teleológico.- El derecho al trabajo como interés jurídicamente protegido del Derecho del Trabajo o como se expresa ese interés en la naturaleza jurídica de la actividad laboral del trabajador eventual municipal.

CAPÍTULO I.

CONTRATACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ.

3. Antecedentes Generales.

Una de las principales características sobre la que se funda el Estado es que está constituido en un Estado Social de Derecho, elemento principal y base de los derechos sociales, en contradicción al Estado liberal en el que no existen derechos ni garantías socio laborales. Según el autor Pablo Dermizaky Peredo indica: “Corresponde al estado ocuparse de la educación, salud, previsión y asistencia sociales; regular las relaciones entre los factores del trabajo, para armonizar sus intereses, en vez de enfrentarlos entre sí como ocurriera en el sistema liberal”.¹¹

“El reconocimiento de los derechos económicos y sociales. Este es el principio más importante de esta institución, fundamentado por el Constitucionalismo Social”.¹²

El desarrollo del constitucionalismo social se produce por el decaimiento y crisis del Estado liberal en las mismas bases de su doctrina, postulados que hasta entonces definen la estructura político económico y social del Estado. El surgimiento de las potencias europeas que a partir de la revolución industrial vienen en un constante y gradual desarrollo en su economía, llegan a posicionarse como verdaderas potencias en el espectro mundial, en contraposición a la fuerza laboral explotada y vulnerada en sus derechos más fundamentales.

¹¹ Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho Constitucional*, séptima edición Editora “JV” Cochabamba Bolivia.

¹² Juan Ramos M. *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo I*, Primera Edición La Paz – Bolivia 2006.

La primera guerra mundial pone de manifestación la crisis del liberalismo entre los Estados que hasta ese momento pugnaban por la hegemonía económica y política en Europa, es así que paralelamente se produce todo un movimiento reivindicativo por parte de los grupos sociales marginados de la vida política, social y económica de los Estados, la revolución Mexicana de 1910 marca el inicio de todo un movimiento hacia la transformación del viejo sistema liberal decadente hacia una nueva doctrina filosófico teórico de carácter social en el que se va estructurar el nuevo Estado, proceso que termina con una profunda reforma constitucional en Querétaro (México) 1917, Weimar 1919 como el inicio del Constitucionalismo Social. Nuestro país no se encontraba exento de estos cambios y es así que el año 1938 se promulga la primera Constitución de corte social, de ahí en adelante vendrían una serie de reformas Constitucionales sin dejar de lado los principios del bienestar y justicia social.

A mediados de los años 80 se produjo en el país una crisis económica y financiera profunda llegando a cifras inflacionarias insostenibles nunca antes experimentadas, produciéndose la implementación de políticas neoliberales para estabilizar la economía a partir de la promulgación del D.S. 21060 el 29 de agosto de 1985, que agudizaron la crisis social al “relocalizar” a una gran cantidad de trabajadores de sus fuentes laborales contraviniendo toda normativa laboral hasta ese momento conquistados por el movimiento obrero, estableciéndose una serie de medidas como la libertad de precios y salarios, libertad cambiaria, apertura total al exterior, libre contratación y traslado de las actividades económico rentables a la empresa privada entre otros. La implementación de la política económica neoliberal por parte del Estado ha influido de gran manera sobre la generación de empleo estable, sin que existan políticas claras y efectivas para la generación de fuentes laborales.

En el último decenio el país ha sufrido importantes cambios en su vida política social y económica, con la promulgación de una nueva Constitución

fruto de aquellas reivindicaciones llevadas a cabo por sus fuerzas sociales que le dieron una nueva dinámica a la estructura del país. Base fundamental para “diseñar” el nuevo Estado es la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional con características propias, uno de los pilares fundamentales y novedosos se refiere a la descentralización administrativa a través es la instauración de las Autonomías, luego de una serie de reivindicaciones político sociales que pedían salir del centralismo estatal para poder autogobernarse de acuerdo a sus propias particularidades sociales económicas y políticas. De ahí que el Constituyente estableció 4 niveles autonómicos de gobierno, un gobierno autónomo departamental, **gobierno autónomo municipal**, gobierno autónomo regional y gobierno autónomo indígena originario campesino, cada nivel de gobierno con sus propias atribuciones y competencias.

4. La administración municipal en el marco de la Ley de Autonomías.

4.1. Transición hacia la autonomía Municipal.

“La autonomía de los Gobiernos Municipales en Bolivia no es nueva, tiene una larga y rica historia que no se puede, ni debe soslayar. Cada momento histórico se constituyó en ciclos y periodos de aprendizaje y construcción colectiva. Sin duda que es el último periodo, que se inicia el 20 de abril de 1994 con la Ley de Participación Popular N° 1551 y concluye en abril de 2010, como el más importante de la vida municipal.

A diferencia del resto de las entidades autónomas territoriales, la autonomía municipal vive un auténtico proceso de transición constitucional de una concepción expresada en la reforma

constitucional de 1995, que fue un soporte jurídico de la construcción de la democracia municipal que posibilitó que 337 Gobiernos Municipales alcancen un grado de desarrollo político, institucional y democrático sin parangón en el país hacia un nuevo modelo superior de autonomía municipal contenida en la nueva Constitución Política del Estado.

Esta transición constitucional se expresa en dos figuras que marcan historia en la vida municipal. Por un lado la definición del artículo 269 de la Constitución Política del Estado que considera al municipio como unidad territorial que forma parte de la organización territorial del país y por otro el reconocimiento de la condición autonómica a todos los Gobiernos Municipales sin necesidad de cumplir los requisitos y procedimientos obligatorios establecidos para el acceso a los tipos de autonomía de las otras entidades territoriales sub nacionales, es decir, que por mandato del artículo 33 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” N° 031 los 337 municipios tienen carácter de autonomía municipal, además de todos aquellos municipios que vayan a crearse en el futuro”¹³.

4.2. Marco teórico conceptual de la Autonomía Municipal.

“La autonomía es una prerrogativa que la Constitución de un Estado reconoce en favor de determinadas personas de derecho público interno, para designar sus órganos de gobierno y realizar

¹³ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

funciones propias sin depender de ninguna otra persona o entidad”¹⁴.

“Del contenido constitucional podemos inferir que la autonomía municipal como el derecho de los ciudadanos y ciudadanas de la unidad territorial – municipio dentro de los límites de la Constitución Política del Estado para autogobernarse, mediante una entidad territorial autónoma denominada Gobierno Municipal, el que ejerce su poder público mediante sus facultades legislativas, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de las competencias asignadas por la norma suprema del Estado y como parte de la organización territorial contribuye al cumplimiento de los principios, valores y fines establecidos por la carta magna del país”¹⁵.

“Descentralización Administrativa.- es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerce tuición.

Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica de o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción

¹⁴ Emma Nogales de Santivañez, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis Segunda Edición.

¹⁵ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

territorial y de las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado y la ley”¹⁶.

4.3. Marco Jurídico de la Autonomía Municipal.

A partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional es donde se sientan las bases del nuevo Estado Autónomico tal como establece en su artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con **autonomías...** La descentralización del Estado moderno se manifiesta de diferentes maneras, una de ellas son las autonomías, que a decir del texto constitucional son regionales, departamentales, municipales y originario campesina, buscando una profunda descentralización para el cumplimiento efectivo de los fines de los entes autónomos. El artículo 271. en su párrafo I establece que: “La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autonomías.

En fecha 19 de julio de 2010 se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” Ley N° 031 que tiene como finalidad de acuerdo a lo establecido en su párrafo I artículo 7. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva

¹⁶ Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” Ley N° 031 de 19 de julio de 2010.

participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico del país.

De acuerdo al Título III TIPOS DE AUTONOMIAS en el Capítulo II se encuentra la Autonomía Municipal, que en el artículo 34 establece (Gobierno Autónomo Municipal). El gobierno autónomo municipal está constituido por: I. Un Concejo municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias... II. Un Órgano Ejecutivo, presidido por una Alcaldesa o un Alcalde e integrado además por autoridades encargadas de la administración, cuyo número y atribuciones serán establecidos en la carta orgánica o normativa municipal...”.¹⁷

“En el ámbito del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, las que son producto del ejercicio de la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, para la ejecución de sus competencias exclusivas, compartidas y concurrentes que comprenden a las disposiciones jurídicas – administrativas expresadas en: Leyes Municipales, Leyes Municipales Reglamentarias, Leyes Municipales de Desarrollo de las Competencias Compartidas, Leyes Municipales de Codificación, Reglamentos Municipales, Decretos Municipales Reglamentarios, Decretos Ejecutivos, Decretos Macrodistritales, Ordenanzas Municipales, Resoluciones Municipales, Directivas Administrativas, Contratos, Convenios, Acuerdos Intergubernativos, Jurisprudencia resultante del Control de Legalidad de Normas Municipales, Fallos y Decisiones

¹⁷ Claudia Rosario Lecoña Camacho, Jorge Wilder Quiroz Quispe, *Constitución Política del Estado Plurinacional comentada*, quinta edición La Paz Bolivia 2013.

Administrativas de carácter definitivo emergentes del Órgano Ejecutivo”.¹⁸

4.4. Elementos constitutivos de la autonomía municipal.

4.4.1. Territorio.

“Es la extensión superficial donde el Gobierno Municipal, ejerce su jurisdicción y competencia municipal. La jurisdicción en este caso se debe entender como una jurisdicción territorial, o sea la facultad del Gobierno Municipal de ejercer autoridad político-administrativa dentro del territorio municipal”.¹⁹

“De modo general diremos que el territorio municipal es la base física y geográfica donde se asienta la población y ejerce su poder la entidad territorial autónoma denominada Gobierno Autónomo Municipal. Se conoce también como la jurisdicción territorial donde se ejerce competencias asignadas por la Constitución Política del Estado y el ámbito donde se limita la atribución de la autoridad municipal.

Hoy el municipio tiene una nueva categoría constitucional y reemplaza a la sección de provincia como ámbito geográfico y jurisdicción territorial municipal de conformidad con lo que dispone el artículo 269 de la nueva Constitución Política del Estado, al determinar que el municipio forma parte de la organización territorial del Estado, al igual que los departamentos, provincias y territorios indígena originario campesino y en consecuencia se

¹⁸ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

¹⁹ Emma Nogales de Santivañez, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis Segunda Edición.

constituye en la base física y geográfica de la autonomía municipal y el Gobierno Municipal”.²⁰

4.4.2. Autogobierno.

“El autogobierno consiste en el derecho de los habitantes del municipio de elegir a sus autoridades locales, de dotarse de los responsables de la dirección de su autonomía municipal, la doctrina la reconoce como autonomía política por cuanto son los propios componentes de la sociedad local y no otros u otras instancias estatales. La elección de sus autoridades, está regulada o modulada por el concepto de sistema de gobierno que define el capítulo Tercero de la Constitución Política del Estado, que establece en su parágrafo II que se ejerce a través de la forma representativa por medio de la elección de representantes mediante voto universal, directo y secreto, conforme a Ley, es decir, que el sistema representativo es la base de la constitución del Gobierno Autónomo Municipal el que está integrado por un Concejo Municipal y un Órgano Ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde elegidos de listas separadas y de forma directa por el soberano. El principio de autogobierno comprende también el derecho del soberano de revocar el mandato de sus autoridades municipales cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo de funciones”.²¹

²⁰ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

²¹ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

4.4.3. Población.

“La población es el conjunto de personas que viven dentro de un territorio geográfica y políticamente delimitado”²².

“Es el conjunto de personas, que habitan dentro de los límites de un Municipio y se hallan sometidas a las mismas autoridades locales. No olvidemos que este grupo de personas se hallan unidas por vínculos de vecindad, que es la base del Municipio, empero estos lazos vecinales tienden a debilitarse en nuestra época, dada la densidad y extensión de las grandes ciudades y áreas municipales, al extremos de estar siendo remplazados por solo un vínculo jurídico que somete a estas personas a un mismo gobierno comunal”²³.

“En ese orden, el elemento población es vital para la autonomía municipal, porque tiene que ver con la fuente de la constitución de los órganos de gobierno de la autonomía municipal, la distribución de recursos de coparticipación de los ingresos nacionales, la contribución por impuestos locales, en su condición de sujeto de las competencias autonómicas entre otros, sin embargo lo que no está claro cuál es el factor que determina la pertenencia de la población a la autonomía municipal, considerando la existencia de varios factores jurídicos y sociológicos que acreditarían la misma, tales como el nacimiento, el domicilio, el registro electoral, la contribución impositiva, el censo de población, etc.; sin embargo la relatividad de los mismos es evidente, en virtud de la movilidad de las personas dada las migraciones que cada vez son más altas e

²² Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho Constitucional*, séptima edición Editora “JV” Cochabamba Bolivia.

²³ Emma Nogales de Santivañez, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis Segunda Edición.

importantes, empero por la importancia de definir la pertenencia de los individuos a la autonomía municipal es un tema pendiente que es necesario precisar jurídica y técnicamente".²⁴

4.4.4. Poder Público.

Este nuevo elemento de la Autonomía Municipal se instituye a partir de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez" N° 031, al establecerlo como elemento constitutivo, es así que "el poder público se ejerce mediante las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones, así dispone el artículo 12 de la Ley Marco de Autonomías en su parágrafo II cuando señala que la autonomía se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo y ejecutivo, y estos órganos públicos cumplen sus funciones en el marco de los principios de independencia, separación, coordinación y cooperación"²⁵.

5. Autonomía de Gestión Municipal.

5.1. Autonomía del Municipio.

Sabemos que el Municipio es la comunidad autónoma de vecinos unidos por vínculos de tradición, localidad y trabajo, que viven en un territorio dentro de un Estado, sometidos a autoridades que

²⁴ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

²⁵ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

ellos libremente eligen, para el cumplimiento de los fines que le son inherentes.

La autonomía Municipal es un concepto producto del proceso histórico del desarrollo de los pueblos. Los romanos reconocieron la autonomía de las ciudades conquistadas o aliadas para que la población de estas puedan dotarse libremente de sus propias autoridades para el ejercicio de la administración y el gobierno local, y de esta forma satisfacer el interés y las necesidades colectivas en el marco de su política estatal.

En las tendencias centralizadoras, el poder del Estado se encuentra concentrado en manos de la administración central del mismo, desde donde se eligen a los agentes o autoridades locales, donde emanan todas las decisiones de manera que tales agentes actúan por simple delegación. En las tendencias desconcentradoras se produce un aumento en las atribuciones de las autoridades locales, pero estas siguen dependiendo de las centrales. En las tendencias descentralizadoras, se dice que las autoridades locales son elegidas por el pueblo, y que gozan de facultades de decisión, aunque pesa sobre ellas la fiscalización del poder central. La autarquía es una facultad que se reconoce a las personas jurídicas para administrarse así mismas, esto es, para obrar más libremente en la obtención de sus fines propios, se trata de una actividad paralela a la del Estado. La autonomía en cambio, se define como la facultad que se reconoce a ciertas personas morales para organizarse jurídicamente, creándose su propio derecho. Autonomía y Autarquía son dos conceptos diferentes que tienen directa relación con la descentralización política y la descentralización administrativa, respectivamente.

“El rasgo principal de la autonomía se sienta en la potestad normativa, mediante la aprobación de Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas estratégicas municipales, es decir, que la capacidad de regulación de las relaciones del municipio se restringe a estas normativas.

El aporte de las autonomías municipales al nuevo modelo de Estado, tiene que ver con la capacidad política de los gobiernos locales de haberse constituido en la célula estatal básica de la democracia y el espacio público no solo cercano a la gente sino fundamentalmente el hogar de los ciudadanos y ciudadanas donde se tejieron las aspiraciones, objetivos y proyectos de vida comunes. Responde a un nuevo modelo de Estado con autonomías; el municipio es una unidad territorial de la organización territorial del estado; el régimen de autonomías se sustenta en el principio de autogobierno, el ejercicio de facultades y la asignación de competencias exclusivas; el municipio como unidad territorial contribuye al cumplimiento de los fines del Estado definidos en la Constitución Política del Estado”.²⁶

5.2. La Gestión Administrativa Municipal.

“En la Administración Pública se dan todas las características que son propias de una institución, a saber: a) Persigue fines que, si bien pertenecen al bien común, ella los asume como privativos. Este fin es la idea de obra que se encuentra en el seno de toda institución y en la medida en que es asumido como propio, la Administración deja de ser instrumental, para institucionalizarse; b) Cuenta con un poder organizado que ha sido instituido al servicio

²⁶ Ley Municipal Autónoma N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.

de los fines de interés público que objetivamente persigue, poder que permite imponer las decisiones que adopta la institución no sólo a sus componentes (los agentes públicos) sino a quienes no integran la Administración (los administrados) dentro de los límites que le fija el ordenamiento jurídico; de ahí que también se haya dicho que para lograr el cumplimiento de esos fines la Administración actúa con una “fuerza propia”, en forma rutinaria e intermitente, y que su actividad no se paraliza ni se detiene por las crisis y los consecuentes vacíos que se operan en el poder político”.²⁷

La administración municipal es amplia pues significa una serie de actividades de carácter técnico jurídico administrativo que el Gobierno Autónomo Municipal lleva a cabo para satisfacer las necesidades de la ciudadanía en cuanto a la provisión de los servicios públicos, dicha administración le corresponde al Ejecutivo Municipal a la cabeza del Alcalde donde la doctrina ha agrupado una serie de funciones o atribuciones:

5.2.1. Funciones relacionadas con el Concejo Municipal.

“Estas funciones dependen del sistema que haya adoptado la legislación, si es un ejecutivo fuerte, sus funciones serán de convocar y presidir las sesiones del Concejo, promulgar, publicar, ejecutar y hacer cumplir las Ordenanzas o Resoluciones que emita el órgano colegiado, podrá igualmente vetar estas Resoluciones cuando sean contrarias a la Ley o vayan contra los intereses de la comunidad.

²⁷ Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Tomo I séptima edición LexisNexis Abeledo-Perrot Buenos Aires Argentina.

5.2.2. Funciones de Administración Interna.

El Ejecutivo municipal deberá: a) Organizar y dirigir las oficinas y servicios municipales; **b) Nombrar, remover y destituir al personal municipal;** c) Presentar proyectos y organizar comisiones de capacitación; d) Atender las solicitudes y el trámite de expedientes administrativos.

5.2.3. Funciones de Administración externa.

Entre estas tenemos: a) Organizar y dirigir todos los servicios públicos de la comunidad; b) Fijar algunas políticas en salubridad, higiene, moralidad, orden público y otras; c) Autorizar licencias de construcción o de funcionamiento de locales comerciales y/o industriales.

5.2.4. Funciones Económicas Financieras.

Entre estas podemos citar: a) Contratar empréstitos y administrar el patrimonio municipal. Preparar el proyecto de presupuesto y administrarlo; b) Fijar tributos y aplicarlos para la prestación de servicios públicos, etc.

5.2.5. Funciones Representativas.

El Alcalde Municipal representa al gobierno comunal, en toda clase de actos y contratos administrativos, así como en actos judiciales.

5.2.6. Funciones de Integración con otros organismos.

Puede presidir el directorio de otras empresas municipales, en labor de coordinación.

5.2.7. Funciones Sancionadoras.

Entre estas podemos citar las siguientes: el Alcalde puede establecer sanciones que van desde multas hasta clausura de locales o establecimientos comerciales, cuando estos incumplan las Ordenanzas o Reglamentos Municipales”.²⁸

Es así, que el Ejecutivo Municipal ejerce la gestión municipal con todas aquellas facultades y prerrogativas que la norma positiva le confiere para el efecto, como aquella facultad ejecutiva que refiere que el Alcalde Municipal debe aplicar las normas legales vigentes, representar y defender los intereses de la población de su circunscripción territorial. La potestad Ejecutiva también se debe entender como la labor de carácter administrativo tendiente a materializar los planes, proyectos y programas municipales. La potestad administrativa se refiere a la gestión de interés público y los fines del Gobierno Municipal de acuerdo a las normas de la legislación positiva sobre la administración de bienes, servicios y recursos humanos, además en la administración pública local deben aplicarse los conocimientos de la ciencia de la administración. La potestad técnica se refiere que el Alcalde Municipal puede valerse de un conjunto de recursos y

²⁸ Emma Nogales de Santivañez, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis Segunda Edición 2013.

procedimientos de carácter técnico – científico para la concreción de los fines y objetivos del Gobierno Municipal.

6. El procedimiento de Contratación del Personal Eventual.

6.1. La Función Pública Municipal.

“La función pública municipal es considerada como el conjunto de personas que tienen a su cargo la administración del Municipio sometida a determinadas normas. Los servidores del Municipio pertenecen a la función pública, por tanto su organización, régimen, derechos, deberes y responsabilidades se rigen por los preceptos de aquellas”.²⁹

De acuerdo al Reglamento Interno de Personal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz aprobado mediante Decreto Municipal N° 11/2014 de fecha 11 de abril de 2014, establece en su artículo 10 (Servidores Públicos Municipales) en su párrafo I. Los servidores públicos municipales se clasifican en:

- a) Funcionarios Municipales;
- b) Trabajadores Municipales;
- c) Empleados Municipales Eventuales.**

II. Los Funcionarios Municipales se clasifican en:

- a) Funcionarios Electos.- Son los Concejales Municipales y el Alcalde Municipal, cuyo ejercicio de la función pública, se origina mediante un proceso eleccionario previsto por la Constitución Política del Estado. Esta categoría de servidores públicos no se encuentra sujeta a las disposiciones contempladas en el presente Reglamento.

²⁹ Emma Nogales de Santivañez, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis Segunda Edición 2013.

- b) Funcionarios designados.- Son aquellos cuyo ejercicio de la función pública, emerge de un nombramiento a cargo público jerárquico del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se encuentran sujetos a lo dispuesto en el presente Reglamento, no se consideran como servidores públicos de carrera, ni están sujetos a la Ley General del Trabajo ni al Estatuto del Funcionario Público.
- c) Funcionarios de Libre Nombramiento.- Son aquellos que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento especializado y técnico para los funcionarios públicos municipales electos o designados. No se consideran como servidores públicos de carrera, ni se encuentran sujetos a la Ley General del Trabajo ni al Estatuto del Funcionario Público y se rigen por el presente Reglamento.
- d) Funcionarios de Carrera Municipal.- Son aquellos que forman parte de la Carrera Administrativa Municipal, cuya incorporación y permanencia, se ajusta a las disposiciones previstas en el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal, en el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal y se encuentran sujetos al presente Reglamento.
- e) Funcionarios Provisorios.- Son aquellos que desempeñan sus funciones en puestos que corresponden a la Carrera Administrativa Municipal.
- f) Funcionarios Públicos Interinos.- Son aquellos que ocupan un puesto de manera interina en tanto dure el proceso de reclutamiento y selección, o durante la ausencia del titular del puesto.

III. Los Trabajadores Municipales, son las personas que prestan servicios en relación de dependencia con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, cuyas funciones se encuentran en el marco de la Ley General del Trabajo de 8 de diciembre de 1942 y la Ley N° 321 de 18 de diciembre de 2012, disposiciones conexas o cualquier norma legal pertinente.

IV. **Los empleados municipales eventuales**, son aquellos asignados a las unidades organizacionales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz mediante contratos a plazo fijo, cuya asignación presupuestaria corresponde a la partida 121000 “Personal Eventual” del presupuesto institucional, y se rigen por las previsiones del Reglamento para la Contratación de Personal Eventual del Autónomo Municipal de La Paz.

V. Los servidores públicos municipales de las empresas municipales, públicas o mixtas, con excepción de los ejecutivos, se encuentran sujetos al ámbito de la Ley General del Trabajo.

6.2. Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

6.2.1. Disposiciones Generales.

El Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz aprobado por el Decreto Municipal N° 007 de fecha 17 de junio de 2013, que, dispone en su Artículo 1 (Objeto).- El presente Reglamento tiene por objeto regular el régimen de contratación de personal eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, respecto al proceso de contratación, duración, ejecución, permanencia y finalización del contrato, en cumplimiento de la norma vigente.

Artículo 2 (Finalidad).- El presente reglamento tiene por finalidad establecer los procesos de contratación y regular las relaciones contractuales, de acuerdo a la naturaleza de la prestación de servicios y las condiciones emergentes del Contrato a Plazo Fijo.

Artículo 4 (Principios).- La contratación de personal eventual, se regirá por los siguientes principios:

- a) Legalidad.- En la contratación de personal eventual, se deberá garantizar el cumplimiento estricto de las disposiciones legales aplicables en actual vigencia.
- b) Transparencia.- El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz deberá promover la publicidad, accesibilidad, oportunidad y confiabilidad en las formas de contratación establecidas en el presente Reglamento, sobre la base de la credibilidad de los actos administrativos que las conforman.
- c) Eficiencia.- El régimen de contratación de personal eventual, debe contribuir con el logro de los objetivos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- d) No discriminación.- El régimen establecido en el presente Reglamento, reconoce posibilidades de contratación en igualdad de oportunidades a los miembros de la sociedad civil, sin distinción de raza, género, filiación política o creencia religiosa.
- e) Equidad.- Los empleados municipales eventuales, cuentan con las mismas obligaciones y derechos contenidos en el contrato a plazo fijo.

Artículo 5 (Empleado Municipal Eventual).- I. Se considera empleado municipal eventual a la persona que tiene relación de dependencia laboral con el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en virtud de la suscripción de un contrato de trabajo a plazo

fijo, cuya asignación presupuestaria corresponde a la partida *12100 Persona Eventual* del presupuesto institucional, el mismo que está asignado de manera temporal en las distintas unidades organizacionales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

II. El empleado municipal eventual no se constituye de manera automática en personal permanente del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

6.2.2. Condiciones del Contrato a plazo fijo.

Artículo 8 (Autoridades facultadas para la contratación de personal eventual).- I. Las autoridades del Concejo Municipal están facultadas para la contratación de los empleados municipales eventuales a su cargo.

II. El Director de Gestión de Recursos Humanos es la autoridad municipal facultada para contratar personal eventual dentro de la administración central del Órgano Ejecutivo Municipal, así como para contratar a la principal autoridad de los Programas.

Artículo 9 (Duración del Contrato).- El contrato de trabajo a plazo fijo por su naturaleza jurídica, deberá tener una duración máxima de un (1) año calendario.

Artículo 10 (Suscripción).- El contrato de trabajo a plazo fijo surtirá sus efectos legales a partir de su suscripción por los pactantes, en señal de aceptación de los términos y condiciones del mismo.

Artículo 11 (Extinción del Contrato).- I. Los contratos de trabajo a plazo fijo, se extinguen al vencimiento de plazo estipulado, no siendo válida la tácita reconducción del mismo.

II. Asimismo, los contratos de trabajo eventual podrán extinguirse por resolución en virtud al incumplimiento o por rescisión unilateral del contrato antes del vencimiento del plazo establecido.

6.2.3. Ejecución del Contrato.

Artículo 19 (Asistencia).- I. Los empleados municipales eventuales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se encuentran sujetos al cumplimiento de la jornada laboral establecida en el Reglamento Interno de Personal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, siendo los máximos responsables de las unidades organizacionales que solicitaron la contratación, co-responsables junto a la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, de supervisar y controlar la asistencia física, cotidiana y regular de los empleados municipales eventuales contratados, en los horarios definidos.

Artículo 20 (Comisiones de Trabajo).- Los empleados municipales eventuales, podrán ser declarados en comisión de trabajo para desempeñar funciones en otra unidad organizacional, siempre y cuando no se afecte el objeto del contrato ni el plazo establecido en el mismo, pudiendo establecerse el control de asistencia física cuando sobre pase los tres (3) días.

6.2.4. Contratación de Personal Eventual para el Órgano Ejecutivo.

Artículo 24 (Autoridad Competente).- El Director de Gestión de Recursos Humanos, es la autoridad facultada para suscribir contratos con el personal eventual del Órgano Ejecutivo Municipal,

conforme lo determina el párrafo II del artículo 8 del presente Reglamento.

Artículo 25 (Responsables de la Ejecución y Cumplimiento del Contrato).- I. Las unidades organizacionales solicitantes son responsables de la ejecución y cumplimiento de los contratos de los empleados eventuales.

II. Para el control del cumplimiento del contrato, las unidades organizacionales solicitantes deben:

- a) Solicitar la aplicación de sanciones disciplinarias al personal eventual, cuando estos incurran en faltas previstas en el régimen disciplinario del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz;
- b) Informar sobre el incumplimiento total o parcial del contrato de manera inmediata a la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, con documentación de respaldo, a efecto de considerar la resolución del contrato;
- c) Remitir a la Dirección de Gestión de Recursos Humanos la documentación respaldatoria sobre posibles irregularidades advertidas en el ejercicio de las funciones del contratado.

Artículo 26 (Requisitos para la Contratación de Personal Eventual en el Órgano Ejecutivo).- Las unidades organizacionales del Órgano Ejecutivo Municipal, deben presentar los siguientes requisitos mínimos para la contratación de personal eventual, siendo estos enunciativos y no limitativos:

- a) Solicitud de contratación escrita dirigida a la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, con Visto Bueno de la máxima autoridad de la unidad solicitante;
- b) Planilla que establezca la categoría programática, nombre del proyecto, nombre completo de la persona, número de cédula

- de identidad, cargo, haber básico, puesto de trabajo, fecha de inicio y fecha de vigencia final del contrato;
- c) Carpeta de Proyecto de Inversión – SIM que incluye Ficha Perfil – Personal Eventual y Formulario Descriptor del Puesto;
 - d) Cuadros de equivalencia;
 - e) Fotocopia de la Cédula de Identidad;
 - f) Formulario de la Declaración Jurada, si corresponde;
 - g) Fotocopia del Certificado de Nacimiento;
 - h) Formulario de Incompatibilidad funcionaria debidamente llenado;
 - i) Formulario de Bolsa de Trabajo, cuando corresponda.

7. El Contrato a Plazo Fijo, su naturaleza jurídica.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 7 del “Reglamento para la Contratación de Personal Eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz” en su párrafo I. El contrato de trabajo a plazo fijo, por su naturaleza jurídica, se constituye en un acuerdo de voluntades entre el empleado municipal eventual y el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, siendo de plazo cierto y determinado y de ejecución continua; dirigido a llevar a cabo un trabajo necesario, a cambio de una remuneración.

Por lo prescrito se entiende al contrato de trabajo a plazo fijo como el contrato de prestación de servicios que se lo puede definir como, aquel contrato bilateral sinalagmático perfecto de carácter oneroso por el cual un sujeto llamado contratista se obliga frente a otro sujeto llamado comitente a desarrollar una actividad o comportamiento humano físico e intelectual en provecho o beneficio del comitente a cambio de una remuneración en dinero llamado sueldo, salario, precio u honorario.

Características del contrato: a) Consentimiento, se aplican las reglas del derecho común o sea la oferta – aceptación es un contrato de carácter consensual puesto que requiere para su perfeccionamiento el simple acuerdo de voluntades; b) El objeto, es una prestación de hacer por lo tanto los requisitos deben ser, que sea posible, lícito, que esté determinado o sea susceptible de determinarse; c) La causa, cada quien tiene su motivo una causa móvil; d) Tracto sucesivo, es un contrato que va ejecutándose en el tiempo, no hay un contrato de servicios de tracto único que se acabe en el mismo momento en que nace.

La cláusula quinta del contrato a plazo fijo señala: Normatividad.- El presente contrato se rige por las disposiciones del Decreto Municipal N° 007 de 17 de junio de 2013 Reglamento para la Contratación de Personal Eventual en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y el Reglamento Interno del GAMLP y en cuanto a la Responsabilidad a lo dispuesto por la Ley N° 1178 y Decreto Supremo N° 23318-A.

CAPÍTULO II.

EL PERSONAL EVENTUAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ EN EL ALCANCE DE LA LEY N° 321

1. El personal eventual en el ámbito de la Ley General del Trabajo.

Relaciones de carácter impropio, bajo esta designación se comprenden “aquellas relaciones que, caracterizándose por incluir prestaciones de servicios por cuenta ajena a cambio de una remuneración, aparecen sin embargo, excluidas del régimen jurídico común de las relaciones laborales y no consideradas bajo este título, por contar con determinadas peculiaridades que hacen que el legislador las haya dotado de un sistema distinto, confiriéndoles, en consecuencia, una conceptualización marginal al Derecho Laboral”.³⁰

1.1. Trabajadores del Estado y Funcionarios Públicos.

“Cuando se tocaba el punto relativo al tripartismo, el Estado parecía como el sujeto de equilibrio entre el empleador y el trabajador. Era quien velaba por el cumplimiento de las normas laborales, así como la observancia de los principios del Derecho del Trabajo, propendiendo a niveles que permitan una pacífica y civilizada convivencia entre los sujetos laborales: empleador y trabajador. O sea que, las tres partes (empleador, trabajador y Estado) actuaban en una ideal y casi perfecta armonía de relaciones, cuyo hecho material se expresaba en el mejoramiento permanente de las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

³⁰ Alonso García Manuel, *Curso de Derecho del Trabajo*, Ed. Ariel, 5a. Edición, Barcelona, 1975.

Pero sucede que, tratándose de trabajadores del Estado – cualquiera fuere su nivel- que son dependientes de empresas o instituciones autónomas, autárquicas o semi-autárquicas del Estado, se observa la desaparición del tripartismo, convirtiéndose en un bipartismo porque se confunden en una misma cosa el Estado y el empleador, quedando solo el trabajador, sin lugar a donde acudir para buscar el equilibrio roto por el empleador, que es a la vez el propio Estado.

Consecuentemente, se convierte en impropia la relación en la que desaparece el tripartismo y se confunde el empleador con el Estado. En este sentido, la relación de empleo público en una relación de empleo laboral, con independencia de que lo sea también administrativa; lo que no tiene demasiado sentido es su exclusión del ámbito jurídico-laboral, y ello al margen de que el origen de la relación sea contractual o extracontractual. Y añade: “Si se acepta la tesis del acto de nombramiento como expresión de potestad jerárquica de la Administración (pública), lo que no ofrece duda es que una cosa es la naturaleza del acto originario de la relación, y otra la relación en sí”.³¹ De ahí que “la situación jurídica del funcionario y del empleado público está signada por la incertidumbre, por la falta de seguridad legal.

Esto adviértase claramente comparando la situación del funcionario y del empleado público con la del obrero de la industria o con la del empleado de comercio. Para estos últimos existen normas protectoras que emite el Estado y que, por tanto, los patronos no están en condiciones de derogar ni de modificar. En cambio, respecto a los funcionarios y empleados públicos, dichas

³¹ Alonso García Manuel, *Curso de Derecho del Trabajo*, Ed. Ariel, 5a. Edición, Barcelona, 1975.

normas, emitidos también por el estado, son fácilmente derogadas o modificadas por éste en cualquier momento”.³²

“La relación derivada de la función pública o de empleo público, tiene caracteres especiales que le son inherentes, y definen su régimen jurídico:

- a) El cargo debe ser ejercido personalmente por el funcionario o empleado. Consecuentemente, únicamente las personas individuales o físicas son las que pueden pertenecer a esta condición.
- b) La relación de función o de empleo públicos tiene lugar en vida del funcionario o del empleado. Sólo los reconocimientos podrán hacerse post-mortem (después de la muerte).
- c) Dicha relación rige solo para el futuro (ex nunc) y no tiene efecto retroactivo (ex tunc). La acción del Estado en todos sus órganos desarrolla esta relación.
- d) Las normas relativas al ingreso, permanencia, desempeño, evaluación, jerarquización, retiro de la función pública, no son de naturaleza laboral, sino que corresponden a una regulación especial en el ámbito del Derecho Administrativo.

Finalmente, es oportuno aclarar que se dice que los funcionarios públicos, por representar la voluntad del Estado, son órganos suyos, una especie de servidores públicos, en tanto que los empleados públicos, por no realizar sino actividades materiales de ejecución, son sus dependientes”.³³

³² Bielsa Rafael, *La Función Pública*, cita de MARIENHOFF Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B, 3ª. Ed., Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.

³³ José Antonio de Chazal Palomo, *Fundamentos de Derecho Laboral y Social*, 3ra. Edición Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra UPSA Santa Cruz-Bolivia 1997.

1.2. El personal eventual y estabilidad laboral.

“El derecho al trabajo comprensivo del derecho a conservar el empleo y puesto de trabajo es un derecho de importancia central, dado que el principio de estabilidad en el empleo se vincula al derecho a la tutela de la vida, a una existencia digna y con seguridad existencial y jurídica, porque normalmente es el trabajo la fuente única de recursos de subsistencia del trabajador y su familia. Pero no solo por ello el derecho a una estabilidad real es de importancia central, sino porque también su pleno reconocimiento conlleva a su vez la posibilidad de logro y ejercicio de otros derechos por parte de los trabajadores como tener un ingreso, adquirir derechos, como la protección a la salud, los que se relacionan con la antigüedad acumulada (vacaciones, indemnizaciones, jubilación, etc.)”³⁴

De acuerdo al Reglamento Interno de Personal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, el empleado municipal eventual no goza de ningún tipo de estabilidad laboral y se reserva el mismo a los Funcionarios de Carrera Municipal y a los Trabajadores Municipales.

1.3. El personal eventual en el alcance de la Ley N° 321.

De manera general el Decreto Supremo N° 224 de fecha 23 de agosto de 1943, Reglamento de la Ley General del Trabajo en su artículo 1° establece que: No están sujetos a las disposiciones de

³⁴ Miryam Peña, Ponencia desarrollada en el Seminario Internacional: “Sindicato y la Administración de Justicia en busca de la Excelencia al servicio de la ciudadanía en Paraguay y América Latina”, 3 de mayo de 2013.

la Ley General del Trabajo, los trabajadores agrícolas, **los funcionarios y empleados públicos** y del Ejército.

No obstante en fecha 18 de diciembre de 2012 se promulga la ley N° 321 que en su artículo 1. Parágrafo I. establece que: Se incorpora al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, a las trabajadoras y los trabajadores asalariados **permanentes** que desempeñen funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo de los Gobiernos Autónomos Municipales de capitales de Departamento y de El Alto de La Paz, quienes gozarán de los derechos y beneficios que la Ley General del Trabajo y sus normas complementarias confieren, a partir de la promulgación de la presente Ley, sin carácter retroactivo.

Si bien esta inclusión incorpora a los trabajadores que desempeñan funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo, estos solo son aquellos trabajadores designados mediante "Ítem" que vienen a ser **trabajadores permanentes** en relación a su puesto o cargo. Los empleados municipales eventuales quienes son incorporados al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz mediante contrato a plazo fijo, no se encuentran incorporados a la presente Ley y por tanto se encuentran desprovistos de todos los beneficios que ella supone.

2. Tutela de derechos fundamentales de los funcionarios del personal eventual.

2.1. El Estado y la tutela de los derecho fundamentales.

2.1.1. Origen y evolución del Estado.

El ser humano desde el inicio para sobrevivir tuvo que organizarse a partir de la sedentarización, el asentamiento en un determinado territorio el descubrimiento de la agricultura y la domesticación de los animales, permitió agruparse y formar su propia estructura política, social, jurídica, política, religiosa, y así poder satisfacer sus vitales necesidades, “el hombre vive en el Estado, se nace en un Estado determinado y son los humanos en su interrelación política, lo que dan vivencia. El Estado existe porque quienes viven en él crean las instituciones políticas que lo originan. Indudablemente que el Estado no ha sido siempre el mismo; no lo ha sido ni como forma política de los pueblos, ni siquiera en su denominación. El Estado para los griegos era la polis, en roma era la civitas. En la Edad Media el Estado –que se estaba gestando– se creó alrededor de los poderes políticos privados, de las corporaciones, de los gremios, del alto clero, de los estamentos y de la vieja economía religiosa y política de la ciudad”³⁵.

El Estado moderno como se lo conoce hoy es producto de una serie de sucesos de carácter político económico y social, llevados a cabo ante las amplias diferencias existentes en las estructuras del poder que eran ostentados por ciertos grupos privilegiados. El desarrollo hacia la igualdad de los derechos ciudadanos surge con la lucha de los diferentes grupos sociales más marginados, derechos de igualdad entre quienes son detentadores del poder y quienes no la poseen, pero no solo significa la conquista de derechos pues solo supondrían simples enunciados teóricos, el verdadero fundamento o base de aplicabilidad y de permanencia en el tiempo es que, todos estos derechos conquistados sean

³⁵ Juan Ramos M. *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo I*, Primera Edición La Paz – Bolivia 2006.

plasmados en la Constitución Política del Estado, norma básica y fundamental para el ejercicio y protección de dichos derechos.

“La idea de Estado de Derecho supone básicamente que el Estado se somete a la ley que él mismo se impone, ley que es obligatoria para todos, gobernantes y gobernados, en igualdad de condiciones, contrariamente a lo que ocurría en la monarquía absoluta, donde el monarca era legibus solutus. Los caracteres principales del Estado de Derecho son: a) Imperio de la Ley como expresión de la voluntad general; b) Separación de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial; c) **Derechos y deberes fundamentales: garantía jurídico formal y realización material**”.³⁶

El exceso del individualismo que inspiró a las constituciones democráticas de los siglos XVIII y XIX provocaron las revoluciones de los siglos pasados, ocurridas en procura de un orden social más justo y dieron lugar a sustanciales reformas en el constitucionalismo contemporáneo, que se incorporaron en las constituciones de Querétaro (México) de 1917, de Weimar (Alemania) de 1919, de España (1931) de la U.R.S.S. (1936).

“Los principios del Estado de Derecho. Estado Social de Derecho. Estado Social y Democrático de Derecho, y Estado Social Democrático y Constitucional de Derecho, son:

- a) Supremacía de la Constitución y jerarquía de las normas jurídicas.
- b) Separación de los Poderes del Estado.
- c) Sometimiento del Poder Público al Derecho.
- d) Vigencia de los derechos fundamentales.

³⁶ Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho Constitucional*, séptima edición Editora “JV” Cochabamba Bolivia.

- e) Soberanía popular, que significa que el poder de poderes reside en el pueblo.
- f) El pluralismo político y social, frente al unitarismo que preside la visión social característica de los regímenes autoritarios.
- g) El reconocimiento de la participación de los ciudadanos en sus distintas manifestaciones, la participación es el centro de la idea democrática.
- h) El reconocimiento de los derechos económicos y sociales. Este es el principio más importante de esta institución, fundamentado por el Constitucionalismo Social.
- i) Vigencia sociológica de la Constitución como ley de leyes”.³⁷

2.1.2. Los Derechos Fundamentales y su desarrollo.

“Son derechos públicos subjetivos –dice Rafael Bielsa- los que tienen las personas, consideradas individual o colectivamente y protegidos por los medios jurídicos, o más precisamente jurisdiccionales, respecto de los demás, y, sobre todo, respecto de los poderes u órganos del Estado”. Agrega el mismo autor que las libertades públicas se llaman también derechos públicos porque “consisten en una actitud o potencia de acción, es decir, en la facultad de ejercer una actividad, física e intelectual, sin subordinación a otra voluntad, sino por auto-determinación”.

Los primeros atisbos de un derecho natural pueden encontrarse entre los estoicos, quienes colocaban a la razón, a la igualdad y a la dignidad del hombre por encima del Estado y fuera de su alcance. Los cristianos elevaron más tarde al hombre por encima

³⁷ Juan Ramos M. *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo I*, Primera Edición La Paz – Bolivia 2006.

del Estado, colocándolo frente a él; pero cuando triunfó la Iglesia, el individuo volvió a desaparecer aplastado por el origen religioso, absoluto y total. La libertad del ciudadano, que empezó a aparecer en las ciudades-estado medievales de Italia y en el norte y occidente de Europa, desapareció con los gremios corporativos y sólo volvió a emerger, como idea de autodeterminación religiosa, con la reforma protestante. La revolución puritana en Inglaterra contra el despotismo religioso de los Estuardo proyecto la autodeterminación religiosa al campo político y de tradujo en la formación legal de las libertades individuales en la “Glorious Revolution”, con la Carta Magna (1215), el habeas corpus (1679), el Bill de Derechos (1689) y el Act of Settlement (1700)”.³⁸

La revolución francesa, con su ideario de igualdad, libertad y fraternidad, hizo un aporte significativo a la historia de la cultura, al haber desarrollado una fórmula política inspirada en los principios de garantía de los derechos de la persona humana contra los abusos del poder estatal.

Resultado de la revolución fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano texto que se caracteriza por la sobriedad y simplicidad en su contenido, donde se plasman todos aquellos derechos de carácter individual denominados derechos de primera generación, “en resumen, esta solemne declaración enumera y fija los derechos del hombre, porque proclama los derechos naturales de las personas: resistencia a la opresión y a la tiranía. Estableció, que la soberanía corresponde a la nación y los funcionarios abusivos del poder debían ser destruidos”.³⁹

³⁸ Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho Constitucional*, séptima edición Editora “JV” Cochabamba Bolivia 2007.

³⁹ Juan Ramos M. *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo I*, Primera Edición La Paz – Bolivia 2006.

“El concepto de Estado de Derecho, o de Estado de Derecho Burgués, es sinónimo de democracia liberal o clásica. Como hemos visto en el capítulo III, este concepto ha sido superado por las ideas renovadoras del constitucionalismo social y otras actuales que hacen del Estado un promotor del bienestar y de la justicia social en el marco del Derecho. Esto es lo que se ha venido a llamar Estado Social de Derecho, para indicar que no basta un Estado sometido al Derecho, como un ente abstracto; sino que primordialmente ese Estado debe promover el desarrollo económico y social de la población mediante la educación, el trabajo, la previsión y la seguridad social, la cultura, el bienestar, la recreación y la justicia, de suerte que todos puedan llevar una existencia digna del ser humano”.⁴⁰

“Desde el punto de vista filosófico, el Estado Social de Derecho significa no solo una confirmación del Estado de Derecho, de la virtud de la ley como mecanismo civilizador. Es un Estado que confirma la vocación liberal de respeto por las libertades individuales; por eso sigue siendo el Estado Social un Estado de Derecho, no hubo renuncia, no hubo abdicación desde el punto de vista filosófico, en la doctrina liberal del Estado de Derecho, hubo más bien una especie de enriquecimiento de éste, con este atributo de lo social. Significa que el Estado debe responder por las condiciones sociales de existencia, que el Estado debe asegurar los derechos denominados de la segunda generación o derechos asistenciales y fundamentales”.⁴¹

⁴⁰ Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho Constitucional*, séptima edición Editora “JV” Cochabamba Bolivia 2007.

⁴¹ Juan Ramos M. *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo I*, Primera Edición La Paz – Bolivia 2006.

“Los derechos fundamentales se califican como tales –entre sus diferentes significados- porque son el fundamento del orden constitucional. Esto significa que la existencia del orden constitucional solo se justifica como instrumento de protección y garantía de tales derechos y, por otro lado, la Constitución es una norma y como tal su contenido tiene efectos jurídicos directos. Las prescripciones sobre los derechos fundamentales son imperativas y no están sujetas ni a la voluntad de los privados ni de las autoridades públicas, pero, además, la Constitución es la norma jurídica fundadora del orden jurídico y, por ello, todas las normas jurídicas –entre ellas la ley- tanto en el procedimiento de su creación como en su contenido, deben ajustarse al orden constitucional”.⁴²

2.1.3. Tutela de Derechos Fundamentales del funcionario eventual.

“Las condiciones jurídico-políticas, garantías de los derechos fundamentales, ya han sido señaladas anteriormente. Son los rasgos que perfilan como tal una organización política democrática, desde el Estado de Derecho hasta el pluralismo político, pasando por la elección de los gobernantes y la separación de poderes. El propio reconocimiento de los derechos fundamentales forma parte del conjunto de esas condiciones jurídico-políticas. Sin todas ellas, ya lo hemos dicho, no existiría sociedad democrática y por lo tanto no existiría vigencia real de los derechos fundamentales”⁴³.

⁴² http://www.la-razon.com/suplementos/la_gaceta_juridica/contenido-esencial-derechos-fundamentales

⁴³ Gregorio Peces-Barba Martínez, *Derechos Fundamentales I. Teoría General*, Guadiana de Publicaciones, Madrid – Barcelona 1973.

El mayor aporte de la actual Constitución Política del Estado Plurinacional radica en su extraordinario desarrollo que le imprime al régimen de los derechos fundamentales, ampliándolos de acuerdo al avance constitucional en materia de Derechos Humanos en América Latina en el último tiempo; el nuevo concepto político filosófico y social del nuevo Estado se basa en el reconocimiento más amplio a los derechos fundamentales tanto así que dedica nueve capítulos y más de ciento veinte artículos a los derechos fundamentales y garantías.

Dentro de los funcionarios públicos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz solo los funcionarios de planta son los que gozan de un grado de estabilidad laboral, (a pesar de que ambos tanto de planta como eventual se encuentran insertos en el mismo escalafón salarial desempeñando las mismas funciones y actividades) mientras los funcionarios eventuales se hallan en una situación de por sí precaria, por cuanto cada año deben pasar por una incertidumbre de saber si se prorrogarán en sus funciones por un nuevo periodo, en caso de que esto no ocurra deberán abandonar su empleo, poco importa si han trabajado uno o veinte años el resultado siempre es el mismo, la cesantía y la ausencia de cualquier tipo de indemnización.

Nos encontramos entonces ante un panorama de una total vulneración a los derechos fundamentales del funcionario municipal eventual, ya que solo provisto de su fuerza laboral, se encuentra en una evidente violación a sus derechos socio-laborales. Dicho funcionario municipal de carácter eventual realiza las mismas funciones o tareas laborales que un trabajador provisto de las garantías que la ley laboral le otorga, entonces ¿cuál el fundamento o motivo por el cual la administración pública

municipal opere tal discriminación entre uno y otro trabajador, siendo que las tareas o funciones entre uno y otro son las mismas?, al mismo tiempo que la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental en lo referido a la Responsabilidad por la Función Pública y sus Reglamentos, son aplicables a la totalidad de funcionarios públicos sin distinción al momento de su incorporación, donde también se encuentran los funcionarios municipales eventuales. Sin duda las cargas sociales que implica dotar de estabilidad a los funcionarios eventuales, también vienen a ser vulnerados como consecuencia de aquella precariedad laboral del funcionario eventual.

3. Funcionarios eventuales y procedimiento de tutela de Derechos Fundamentales.

No basta, para la efectiva vigencia y tutela de los derechos fundamentales con declaraciones de principios que solo se queden en buenas intenciones, son necesarios mecanismos para efectivizar dichas garantías en la práctica de la relación de trabajo, el Estado como principal tutor de los derechos y garantías fundamentales tiene la obligación y responsabilidad de crear mecanismos protectores efectivos, ya que de no hacerlo, el mismo Estado estaría contraviniendo sus propios preceptos constitucionales puesto que el mismo Estado es también empleador, ese elemento humano que es necesario para el cumplimiento de sus fines.

Pero, pueden invocar los funcionarios eventuales municipales las reglas de la norma laboral para hacer valer sus derechos?, tal como prescribe el artículo 1° de la Ley General del Trabajo la respuesta parece ser negativa, ya que el mismo excluye a los funcionarios y empleados públicos del alcance de la ley laboral, no obstante que existe entre ellos una relación de dependencia y

subordinación por lo que no vale negarles el carácter de trabajadores, no existe ninguna razón de orden científico jurídico para negarles a los funcionarios eventuales el reconocimiento y la protección de sus derechos fundamentales que le otorga la Constitución Política del Estado y los mecanismos legales para su ejercicio en sede jurisdiccional en tanto derecho subjetivo de toda persona, y esto por cuanto existe la misma razón para propiciar el respeto a los derechos fundamentales tanto de los trabajadores del sector privado como los funcionarios o trabajadores públicos, por lo que debe operar con la misma fuerza la protección de tales derechos para ambos dependientes.

El Estado debe establecer el procedimiento preciso y efectivo para el ejercicio de la tutela de los derechos fundamentales de los funcionarios municipales eventuales, el Estado tiene la principal función y obligación de tutelar y garantizar la efectiva realización de dichos derechos “la tutela jurídica es la protección, defensa y auxilio que tiene la persona humana, mediante el Derecho. En un sentido amplio pero no por ello menos riguroso, traduce la acción y efecto de conceder justicia por parte de los órganos de jurisdicción. Es la justicia prometida por la Constitución”.⁴⁴ La Ley laboral debe ser efectivizada por los jueces de la materia a través de aquella invocación, que el funcionario Municipal eventual realice ante aquellas restricciones o vulneraciones de aquellos derechos socio-laborales que crea se le están vulnerando.

⁴⁴ Carlos J. Villarroel Ferrer, Wilson J. Villarroel Montaña Derecho Procesal Orgánico y Ley del Órgano Judicial, 7ma. Edición La Paz – Bolivia 2015.

4. CONCLUSIONES.

A partir de la vigencia de la Constitución Política del Estado Plurinacional se ponen en marcha una serie de cambios en el país tanto en lo social, político, económico, territorial y de descentralización. Se hacen efectivos una serie de transformaciones en lo institucional cambiando la estructura misma del Estado. No menos importante es el referente al tema de los derechos fundamentales, puesto que la nueva Constitución siguiendo la filosofía proteccionista de los derechos humanos le dedica una gran parte a la temática de los derechos sociales, en la nueva estructura de la Constitución Política del Estado, gran parte de los derechos fundamentales y las garantías en la nueva norma fundamental son base para la protección del elemento humano.

Sin embargo, existe todavía una evidente vulneración de derechos fundamentales en ciertos grupos de trabajadores en el ámbito del sector público, más específicamente el caso del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz donde una gran mayoría de los funcionarios son contratados eventualmente y a plazo fijo, vulnerando su estabilidad laboral y todos los derechos que conlleva el mismo. Cuando la autoridad administrativa contrata al funcionario municipal eventual, éste puede o no prorrogar una nueva contratación, ósea sería la facultad privativa de la autoridad determinar si el funcionario seguirá o no prestando servicios por un nuevo periodo, en este caso no existiría la figura del “despido injustificado” ya que la autoridad ni siquiera debe fundamentar la causa que la lleva a tomar su decisión, todo esto amparado en el Reglamento para la Contratación de Personal Eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y demás normas conexas.

Concluimos entonces que la Ley N° 321 que incorpora al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, a las trabajadoras y los trabajadores asalariados permanentes que desempeñan funciones de servicios manuales y técnico operativo administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz,

resulta insuficiente puesto que su alcance si bien incorpora a los trabajadores que desempeñan funciones en servicios manuales y técnico operativo administrativo, estos solo son aquellos trabajadores designados mediante “Ítem” que vienen a ser **trabajadores permanentes** en relación a su puesto o cargo. Los empleados municipales eventuales quienes son incorporados al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz mediante contrato a plazo fijo, no se encuentran incorporados a la presente Ley y por tanto se encuentran desprovistos de todos los beneficios que ella supone.

Se hacen necesarios la implementación de mecanismos de protección más efectivos al funcionario público y en específico al funcionario eventual, que solo dotado de su fuerza laboral se encuentra desprovisto de procedimientos claros y precisos para defender y hacer prevalecer sus derechos y garantías consagrados en la Constitución Política del Estado, ampliando siempre lo más favorable para el funcionario eventual.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alonso García Manuel, *Curso de Derecho del Trabajo*, Ed. Ariel, 5a. Edición, Barcelona, 1975.
- Carlos J. Villarroel Ferrer, Wilson J. Villarroel Montaña Derecho Procesal Orgánico y Ley del Órgano Judicial, 7ma. Edición La Paz – Bolivia 2015.
- César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano*, Corporación Editora Nacional, Quito 2014.
- Claudia Rosario Lecoña Camacho, Jorge Wilder Quiroz Quispe, *Constitución Política del Estado Plurinacional comentada*, quinta edición La Paz Bolivia 2013.
- Decreto Municipal N° 07 Reglamento para la Contratación de Personal Eventual del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2013.
- Decreto Municipal N° 11/2014 Reglamento Interno de Personal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2014.
- Emma Nogales de Santivañez, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis Segunda Edición.
- Eusebio Girona C. El Estado y su Teoría, novena edición La Paz 2015.
- Gregorio Peces-Barba Martínez, *Derechos Fundamentales I. Teoría General*, Guadiana de Publicaciones, Madrid – Barcelona 1973.
- Jaime Moscoso Delgado, *Introducción del Derecho*, Quinta Edición Librería Editorial “Juventud” La Paz – Bolivia 1995.

- José Antonio de Chazal Palomo, *Fundamentos de Derecho Laboral y Social*, 3ra. Edición Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra UPSA Santa Cruz-Bolivia 1997.
- Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Tomo I séptima edición LexisNexis Abeledo-Perrot Buenos Aires Argentina.
- Juan Ramos M. *Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano Tomo I*, Primera Edición La Paz – Bolivia 2006.
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” Ley N° 031 de 19 de julio de 2010.
- Ley Municipal Autonómica N° 007, Ordenamiento Jurídico y Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, 2011.
- Mario Alzamora Valdez, *Derecho Municipal*, Editorial EDDILI., Lima 1985.
- Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta.
- Miryam Peña, *Ponencia desarrollada en el Seminario Internacional: “Sindicato y la Administración de Justicia en busca de la Excelencia al servicio de la ciudadanía en Paraguay y América Latina”, 3 de mayo de 2013.*
- Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho Constitucional*, séptima edición Editora “JV” Cochabamba Bolivia 2007.

Página Web.

- http://www.la-razon.com/suplementos/la_gaceta_juridica/contenido-esencial-derechos-fundamentales

ANEXO