

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

CARRERA DE DERECHO



MONOGRAFÍA

**“ANÁLISIS DIFERENCIADO DE LA IMPOSICIÓN
DE SANCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO
MUNICIPAL, POR INCUMPLIMIENTO DE
DEBERES EMERGENTE POR RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA O POR LAS DISPOSICIONES
DISCIPLINARIAS DE RECURSOS HUMANOS”**

UNIVERSITARIA : SANDRA FRELY ULLOA PATZI

TUTOR ACADEMICO : DR. JORGE SILES CAJAS

LA PAZ- BOLIVIA

2013

Dedicatoria:

A Dios, a mi madre y a mi familia



Agradecimientos:

Quiero agradecer a mi querida Facultad de Derecho, la que me formo y apporto a mi superación académica, así también al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, institución que me acogió para realizar mi Trabajo Dirigido, por ello les dedico este trabajo.

PROLOGO

Es para mí un honor realizar el prologo de un proyecto con carácter científico, en mi calidad de Tutor Académico, me place decir que este trabajo fue realizado de manera consciente, donde queda expuesto la sencillez con la que se explica el tema a analizar, por lo que permitirá a los lectores comprender sin mayores dificultades el análisis diferenciado realizado, es por eso que la futura profesional Sandra Ulloa, aporta un material de estudio que pasara a ser un buen material de estudio.

Dr. Jorge Siles cajas
ABOGADO
CATEDRÁTICO CARRERA DE DERECHO
TUTOR ACADEMICO

ÍNDICE

	Pag
INTRODUCCIÓN	1
TÍTULO PRIMERO	
DESARROLLO DE LA MONOGRAFÍA JURÍDICA	
CAPÍTULO I.- EVALUACIÓN Y BALANCE DE LA CUESTIÓN	
1.1.- ELECCIÓN DEL TEMA Y FUNDAMENTO	2
1.2.- DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFIA	3
1.2.1.- DELIMITACIÓN TEMÁTICA	3
1.2.2.-DELIMITACIÓN ESPACIAL	3
1.2.3.- DELIMITACIÓN TEMPORAL	3
1.3.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFIA	3
1.4.- DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	4
1.4.1.- OBJETIVO GENERAL	4
1.4.2.- OBJETIVOS ESPECIFICOS	4
1.5.-ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA	4
CAPITULO II DESARROLLO	
1.- MARCO INSTITUCIONAL	5
2.- MARCO TEÓRICO	5
2.1.- QUE ES LA SANCIÓN	5
2.2.- LA SANCIÓN JURIDICA Y LA SANCIÓN JURIDICA PUNITIVA	6
2.3.- CLASIFICACIÓN DE SANCIONES	7
2.4.- ESCUELAS PENALES	9
2.4.1.- LA ESCUELA CLASICA	9
2.4.2.- LA ESCUELA HUMANISTA	10
2.5.- EL DELITO	10
2.6.- CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN PENAL	11
2.7.- EL DELITO Y LOS REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA	13
2.8.- LA PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIÓN	14
2.9.- LA REGLA PREVISIVA Y LA REGLA ADVERTIVA	15

2.10.- LA TRANSGRECIÓN	17
2.11.- LA CONTRAVENCIÓN	18
2.12.- LA NEGLIGENCIA	18
2.13.- LA NORMA SANCIONADORA	19
2.14.- EL SER Y DEBER SER	19
2.15.- EL DEBER DE OBEDIENCIA	20
2.16.- DEBER JURÍDICO	20
2.17.- DEBER MORAL	22
2.18.- VALORES ÉTICOS Y NORMAS	22
2.19.- LA NORMA JURIDICA	24
2.19.1.- LA NORMA JURIDICA COMO JUICIO HIPOTÉTICO	24
2.19.2.- LA NORMA JURIDICA COMO IMPERATIVO HIPOTETICO	24
2.19.3.- CONSECUENCIA DE LA NORMA JURIDICA	25
2.19.4.- FUNCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA NORMA JURÍDICA	25
2.19.5.- LA NORMA SANCIONADORA	26
2.20.- PRINCIPIOS	26
3.- MARCO HISTÓRICO	29
3.1.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	30
3.2.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	31
4.- MARCO CONCEPTUAL	32
5.- MARCO JURÍDICO	34
5.1.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA FUNCIÓN PÚBLICA	34
5.1.1.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	35
5.1.2.- LA LEY Nº 1178 “ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL”	35
5.1.3.- LA LEY 2027 “ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO”	38
5.1.4.- EL DECRETO SUPREMO Nº 23318-A	40
5.1.5.- CÓDIGO DE ÉTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ	45
6.- DISPOSICIONES DISCIPLINARIAS DE RECURSOS HUMANOS	46

6.1.- EL RÉGIMEN INTERNO DISCIPLINARIO	46
CAPÍTULO III	
7.- DIAGNÓSTICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA FUNCIÓN PÚBLICA POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES	50
7.1.- A QUIENES SE DENOMINA SERVIDORES PÚBLICOS	50
7.2.- SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	50
7.3.-CAUSALES DE INICIACION DE UN PROCESO ADMINISTRATIVO INTERNO	51
7.4.-REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	52
7.5.- PROCESO SUMARIO ADMINISTRATIVO	52
7.6.- SANCIONES PREVISTAS	54
7.6.1.-PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EJERCICIO	54
7.6.2.- PARA LOS EX SERVIDORES PÚBLICOS	54
CAPITULO IV	
8.- DIAGNÓSTICO DEL RÉGIMEN INTERNO DISCIPLINARIO DEL G.A.M.L.P.	54
8.1.- QUE ES LA POTESTAD DISCIPLINARIA	54
8.2.- OBJETO DEL REGIMEN DISCIPLINARIO INTERNO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA PAZ	55
8.3.- ACCIONES QUE CONSTITUYEN FALTAS POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES EN EL REGIMEN DISCIPLINARIO INTERNO DEL G.A.M.L.P.	55
CAPITULO V	
9.- ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN	57
9.1.- ANÁLISIS DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIÓN AL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES	59
CAPÍTULO VI	
10.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
10.1.- CONCLUSIONES	63
10.2.- RECOMENDACIONES	64

INTRODUCCIÓN

La presente monografía de Trabajo Dirigido, es resultado de la labor desempeñada en la oficina Sumariante del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, gestión 2012-2013, periodo abril – enero.

En la práctica pre-profesional adquirí conocimientos del manejo administrativo de justicia y el cumplimiento del ordenamiento normativo, así también, fui testigo del desconocimiento que existen en muchos funcionarios ediles del proceso interno sumario administrativo, y por ende las sanciones contempladas aplicadas a las que pueden ser sujetos si transgreden la normativa jurídico - administrativa que rigen su conducta y el desarrollo de sus deberes y obligaciones, percibiendo que existen coincidencias y divergencias muy interesantes en cuanto a la imposición de sanción al servidor público municipal dependiendo de las circunstancias que envuelve la conducta contraventora, por lo que resulta sugestivo realizar éste análisis diferenciado de la imposición de sanción del servidor público municipal, por incumplimiento de deberes que surge por Responsabilidad Administrativa o por las Disposiciones Disciplinarias de Recursos Humanos.

La investigación contempla seis capítulos, Capítulo I Evaluación y Balance de la Cuestión que contiene el protocolo de la investigación, Capítulo II: Desarrollo, que plasma criterios teóricos – conceptuales y jurídicos; Capítulo III Diagnóstico de la Responsabilidad Administrativa por la función pública por incumplimiento de deberes; Capítulo IV Diagnostico del Régimen Interno Disciplinario del G.A.M.L.P.; Capítulo V Análisis de la problemática del tema de investigación efectuándose el análisis diferenciado de la imposición de sanción al servidor público municipal.

Por lo que la presente monografía pretende ser un aporte significativo que permita evaluar y diagnosticar la imposición de sanción al funcionario edil que incurra en una transgresión a la normativa jurídica – administrativa, prevista, por incumplimiento de deberes.

TÍTULO PRIMERO

DESARROLLO DE LA MONOGRAFÍA JURÍDICA

CAPÍTULO I

EVALUACIÓN Y BALANCE DE LA CUESTIÓN

1.1.- ELECCION DEL TEMA Y FUNDAMENTO

La base del tema elegido tiene relación con la experiencia de mi trabajo dirigido realizado en la oficina sumariante del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, siendo ésta la oficina que lleva adelante los procesos internos por responsabilidad administrativa de los servidores y ex – servidores públicos municipales, y en el entendido de que la administración pública es de interés general, la sociedad también está interesada en que los servidores públicos desempeñen su trabajo conforme a derecho y de manera eficientemente en beneficio de los ciudadanos, y aquellos servidores públicos municipales que incurran en faltas disciplinarias u contravenciones al estamento jurídico administrativo sean sancionados.

Constituyéndose fundamental conocer aquella normativa jurídica - administrativa que respalda que un servidor público municipal debe cumplir con sus deberes y obligaciones inherentes a su cargo y función, de no ser así atenerse a las consecuencias jurídicas que conlleva su incumplimiento.

Por lo que el interés de analizar si existe una correcta imposición de sanción al servidor público municipal al interior del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se constituye en el motivo fundamental de la presente monografía, análisis que pretende ser un aporte en la perspectiva de conocer, evaluar y diagnosticar fortalezas y debilidades de la imposición de sanciones contempladas en el cuerpo normativo que la ampara.

1.2.- DELIMITACIÓN DEL TEMA DE MONOGRAFIA:

1.2.1.- DELIMITACIÓN TEMÁTICA.- Está ubicado en la Constitución Política del Estado, Ley Nº 1178 “Ley de Administración y Sistema Gubernamental (SAFCO)” ; Decreto Supremo Nº 23318 – A; Resolución Ministerial Nº 514/80 que aprueba el Régimen Disciplinario Interno de la H. Alcaldía Municipal de La Paz.

1.2.3.-DELIMITACIÓN ESPACIAL.- Tomaremos como ámbito de aplicación el Departamento de La Paz, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Dirección de Recursos Humanos y oficina Sumariante del G.A.M.L.P.

1.2.3.- DELIMITACIÓN TEMPORAL.- Del 21 de abril de 2012 al 31 de enero de 2013.

1.3.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA MONOGRAFIA

La sanción es un medio persuasivo para limitar el accionar del servidor público municipal y todo servidor público municipal que transgreda la normativa jurídica administrativa es pasible de ser sancionado, empero cabe mencionar que existen dos vías sancionatorias, una es mediante el Régimen Disciplinario de Recursos Humanos, y la otra vía es mediante proceso interno “Sumario Administrativo”, por lo que surge el problema en diagnosticar aquellos parámetros diferenciadores que establezcan cuando una conducta contraventora sea sancionada por las Disposiciones Disciplinarias de Recursos Humanos o cuando amerita que tal conducta sea sancionada mediante un proceso Sumario Administrativo, no transgrediendo en ninguna dimensión el aforismo Nom Bis In Idem que es la garantía constitucional que impide una doble sanción por una misma contravención, es decir que no se recaiga en la duplicidad de sanciones.

1.4.- DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

1.4.1.- OBJETIVO GENERAL

Analizar concretamente cuando una conducta ilícita debe ser sancionada por las disposiciones disciplinarias de Recursos Humanos del G.A.M.L.P., o cuando tal conducta ilícita debe sancionada por medio de un proceso sumario administrativo.

1.4.2.- OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Analizar la pertinencia de aquellas conductas contraventoras por incumplimiento de deberes sean debidamente especificadas, para ser sancionadas por el reglamento interno disciplinario.
- Establecer criterios generales para cuando una conducta contraventora debe ser objeto de un proceso sumario administrativo.
- Establecer la importancia de administrar una justa sanción al servidor público municipal.

1.5.- ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

La presente monografía se basara en la investigación Básica, Pura o Fundamental, siendo que el trabajo de investigación recopilara documentación bibliográfica, teniendo como objeto el estudio de un problema destinado exclusivamente al progreso y la búsqueda del conocimiento.

Así también la investigación Formulativa o Exploratoria, obteniéndose información preliminar, explorando la realidad de manera que posibilite aclarar conceptos y proporcionar un inventario de problemas.

CAPITULO II

DESARROLLO

1.- MARCO INSTITUCIONAL:

La Carrera de Derecho perteneciente a la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Universidad Mayor de San Andrés, de acuerdo al artículo 66 y 71 del Reglamento del Régimen de la Universidad Boliviana concordante con el Reglamento de la Modalidad de Graduación – Trabajo Dirigido de la Carrera de Derecho, se ha cumplido con todos los requisitos como consta en el file personal, a este efecto se ha procedido a registrar de conformidad con la convocatoria N° 006/2012 en Dirección de Carrera y previa solicitud al Director de Carrera Juan Ramos, mediante Resolución del H. Consejo de Facultativo N° 0370/2012 de 20 de marzo de 2012 aprueban mi solicitud de Trabajo Dirigido, designándome realizar mi trabajo Dirigido en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en consecuencia se notifica al Gobierno autónomo Municipal de La Paz mediante carta de designación N° 332/2012 de fecha 13 de abril de 2012, institución que de acuerdo a procedimientos internos mediante la Dirección de Gestión de Recursos Humanos emite el Cite DGRH-UDEP-N° 254/12 de fecha 24 de abril de 2012 señalando como fecha de inicio de mi trabajo dirigido a partir de fecha 25 de abril de 2012 en la Unidad de Transparencia comisionada a la oficina Sumariante del G.A.M.L.P.

2.- MARCO TEÓRICO

2.1.- QUE ES LA SANCIÓN

El Diccionario de ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define la sanción como la pena o castigo que la ley prevé para su aplicación quienes incurran o hayan incurrido en una acción punible.

La sanción disciplinaria es una pena que se impone como consecuencia de una “relación especial de supremacía” y salvo lo referente al poder disciplinario de los institutos privados, corresponde siempre a un órgano de la administración. La sanción disciplinaria se refiere

siempre, y por lo general, a la violación de deberes de los funcionarios frente a la administración. Tiene por objeto mantener incólume la eficacia de los ordenamientos jurídicos, cuando estos son afectados por la conducta de los funcionarios a quienes compete su aplicación, siempre que tal conducta se refiera a omisiones materiales no dolosas ni culposas.¹

Existen diversos elementos que determinan las características de la sanción administrativa:

- Proceden de una autoridad administrativa;
- Producen un efecto aflictivo;
- Prosiguen a la realización de un ilícito;
- Cumplen una finalidad represora;
- Su imposición exige la observancia de un procedimiento administrativo.²

2.2.- LA SANCIÓN JURIDICA Y LA SANCIÓN JURIDICA PUNITIVA

Como no existe cumplimiento indefectible del precepto normativo y, al contrario, por su naturaleza le es inherente la posibilidad de ser transgredido inevitablemente. Uno de los medios persuasivos, y principalísimo, es la sanción.

La sanción punitiva queda cualificada como elemento constitutivo del orden jurídico. Su omisión repercutirá en el derecho hasta el punto de aniquilarlo. Sin sanción punitiva, no hay derecho.³

2.3.- CLASIFICACIÓN DE SANCIONES

¹ Tulio, Chiossone, "Sanciones en Derecho Administrativo"

² De Wikipedia, enciclopedia libre

³ Moscoso, Julio "Introducción al Derecho"

Las sanciones impuestas pueden ser muy variadas, desde las más leves a las más severas, habiendo sido objeto de diversas clasificaciones; Martins opta por la siguiente clasificación:

- a) Las sanciones de alcance puramente moral, consideradas leves y de carácter correctivo.
- b) Las sanciones de alcance profesional y
- c) Las sanciones expulsivas.

a) Entre las sanciones de alcance puramente moral, consideradas leves y de carácter correctivo encontramos:

- La observación o amonestación verbal consistente en la represión en privado a funcionario incumplidor, no teniendo otra trascendencia que el mal rato que éste pasa en el momento de la represión, con anotación en su legajo personal.
- La censura que es una represión formal y por escrito, con anotación en su legajo personal.
- El apercibimiento, amonestación escrita y calificada, en la que se previene al sancionador de las medidas que se adoptara en caso de reiterar su falta.

b) Las sanciones de alcance profesional:

- La multa es la sanción pecuniaria por excelencia, aunque no la única. Implica la privación parcial del sueldo con obligación de desempeñar el cargo. Esta tipo de sanción a levantado justas resistencias en el sentido de que su aplicación implica un enriquecimiento injusto de la administración, cuando el funcionario debe trabajar sin percibir remuneración ya que lesiona principios fundamentales.

- La suspensión consistente en la prohibición al funcionario de desempeñar el cargo y la privación de la totalidad o parte del sueldo. Se trata de una sanción limitada temporalmente. La suspensión ordenada por decisión administrativa, como medida correccional.

- El traslado nunca de mayor jerarquía en otra repartición.
- La postergación o pérdida del ascenso que consiste en impedir el ascenso al funcionario sancionado durante un determinado lapso. Estimándose que salvo casos muy especiales el funcionario a quien se le castiga con la pérdida definitiva de su derecho a ascenso merece una sanción expulsiva.
- La retrogradación en el escalafón respectivo, siendo una sanción más grave aun que la anterior, ya que pierde el grado actual descendiendo en el escalafón respectivo. Presupone la pérdida de uno o más grados o el descenso a una categoría inferior.

Entre las sanciones expulsivas tenemos:

- La Destitución, extinguiéndose la relación funcional, puede ir acompañada de medidas accesorias como la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos y/o la pérdida de derechos jubilatorios. Si bien en principio es un acto discrecional

Según Bielsa se debe tener en cuenta que el cumplimiento de las normas positivas, es de obligatorio cumplimiento por todos, que tienen un conjunto de normas especiales que deben respetar y el deber de cumplir, y cuya transgresión origina responsabilidad y la consecuente sanción. Por tanto el fundamento de la responsabilidad lo encuentra en la violación de un deber jurídico, asimismo, indica que “el poder disciplinario no tiene como fundamento la sola represión, ni la corrección de los agentes funcionarios y empleados, sino la defensa de la autoridad integral de la Administración Pública”. Este tipo de responsabilidad nace de la transgresión de una obligación a un deber impuesto a un agente público, sean los deberes de tipo general, los comprendidos en la obligación de la función o del servicio, o los derivados de la subordinación jerárquica su aplicación, en virtud del principio de legalidad, exige la existencia de normas establecidas respecto de estos deberes cuyo cumplimiento se reclama, así como de sanciones que correspondan a tales incumplimientos.

2.4.- ESCUELAS PENALES

Considerándose la relación del Derecho Penal con el Derecho Administrativo es bastante compleja y estrecha, se tiene que la sanción penal es privativa de libertad y medidas de seguridad; la sanción administrativa es de carácter disciplinario y tiene un significado estrictamente procesal, ya que la sanción es impuesta por una autoridad administrativa competente.

2.4.1.- LA ESCUELA CLASICA

Esta escuela nace inspirada en la doctrina de los Enciclopedistas del siglo XVIII con Beccaria y tiene su pontífice en Francisco Carrara; además se puede contar en sus filas a Romagnosi, Carmingniani, Luchini que inspira el código penal Italiano en 1889, Cayetano Filangieri, Pellegrino Rossi, Enrique Pessina. En esta escuela hay varias tendencias, que tienen las siguientes tipicidades.

Los principios en los que se basa la Escuela clásica los podemos sintetizar en los siguientes:

- 1) El delito no es un hecho, sino un ente jurídico, el derecho crea el tipo y fija la pena. Su esencia consiste en la infracción de la Ley y no solo en la acción humana. La infracción es producto de dos fuerzas; una moral representada por la voluntad inteligente y libre, y otra materia o física, representada por el acto lesivo.
- 2) Esta escuela convierte al delincuente en una entidad abstracta. El libre albedrío es el fundamento de la responsabilidad, es decir la libertad que tienen las personas para elegir y decidirse por una opción cuando se presentan varias. El libre albedrío genera la responsabilidad moral, pero lo que la persona se halla ligada a las consecuencias de su acción. El error que ignora al delincuente como realidad.

2.4.2.- LA ESCUELA HUMANISTA

El italiano Vicente Lanza en 1905 publica un análisis psicológico de reacción penal, luego para extender su doctrina en 1923 funda su *Bullettino di Diritto Penale*, para sustituirlo en 1925 con su revista titulada “La Escuela Humanista”.

Su base es coincidir su esfera interna de la moral con la justicia y la del derecho penal, planteando la existencia de estados límites entre moral y derecho penal. El estado no lo considerara como ente jurídico –político, sino mas bien moral y debe reaccionar ante el delito por principios morales, por ello debe considerarse como delictivas las conductas que no repugnan los principios morales; por ello el delito solo debe ser sancionado cuando violenta los sentimientos morales que rige la conducta humana.

La pena no es un mal sino un bien enmendativo y correccional, por ello solo deben declararse culpables a quienes pueden reeducarse con la pena.

2.5.- EL DELITO

El delito está íntimamente ligado con lo ilícito, uno de sus elementos esenciales de existencia es la antijuricidad que según las normas culturales, sociales y modos de comportamiento de la sociedad, es un conjunto dinámico que puede variar según su evolución a la que esté sujeta a la sociedad por su propia dinámica y por su sentido a la perfectibilidad.

La noción formal o nominal del delito enseña que el delito es una conducta que se opone a lo que manda la Ley, es decir la conducta que la ley considera como delito, amenazando con una pena a quien incida en ella. Lo que da realidad objetiva al delito es la pena o sanción penal. De lo dicho, la noción formal define al delito como la acción prohibida por ley bajo la amenaza de una pena. La conducta será antijurídica, es decir debe oponerse al ordenamiento jurídico y no justificarse, debe lesionar y poner en peligro el interés jurídicamente protegido. No basta la contraposición de la conducta con la norma jurídica, sino también debe ser típica, es decir caer en un tipo o definición legal, en otras palabras debe corresponder a un tipo legal, que es la definición que da la ley de un delito.

El acto debe ser culpable, ósea que la conducta debe ser producto de la actividad imputable a dolo o culpa. La acción es imputable cuando puede oponerse al cargo de una determinada persona. Pero además de estos elementos se tiene la pena, es decir que la conducta típica, antijurídica y culpable debe estar sancionada con una pena. Estos elementos esenciales de conducta o acción, tipicidad, antijuricidad, y culpabilidad son elementos esenciales de los delitos, sin uno de ellos no hay delito, deben concurrir todos, ninguno tiene preeminencia sobre los otros, estos elementos forman una unidad indivisible.

2.6.- CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN PENAL

En los tiempos modernos se hacen clasificaciones con mayores fundamentos.

Por su Gravedad: Sistema Tripartito y Bipartito.- Por la gravedad de las conductas, las legislaciones penales se dividen entre aquellas que distinguen las infracciones en crímenes, delitos y las contravenciones, es decir las llamadas tripartitas.

La división por la gravedad, ya sea en tripartita o bipartita descansa en un fundamento práctico, que puede ser determinante, pues el principio de legalidad y la concepción de tipicidad nos lleva a considerar como delitos las conductas definidas como tales por la ley y que corresponde a un tipo, sin considerar su mayor o menor gravedad, que por causales agravantes o atenuantes adquieran mayor o menor gravedad.

Francisco Carrara enseñaba que los delitos ofenden los altos principios de la ética universal y del derecho natural, en cambio las faltas y contravenciones se establecen por su simple utilidad social.

Los delitos lesionan las normas jurídicas y caen en un tipo penal, mientras que las contravenciones o faltas son conductas antisociales que solo constituyen un peligro para el orden jurídico.

Por la Forma de Acción: De Acción, De Omisión y Comisión Por Omisión.- Esta clasificación del delito corresponde por una parte a la clase de la ley que se viola y, por otra, a la conducta del agente.

Las leyes pueden ser prohibitivas que nos imponen una abstención para no infringirlas, en caso de contravención tenemos un delito de comisión que consiste en un acto material que viola una prohibición de la norma penal.

Las normas imperativas que nos exige realizar una conducta, no hacerlo es incumplirlas, es decir la inacción nos da por resultado un delito de omisión que es la abstención cuando la ley obliga la realización de un hecho, es decir son los que se comenten por no hacer lo que la ley manda.

Existe una tercera clase de delitos en esta clasificación, son los llamados delitos de comisión por omisión, o de omisión impropia es decir son aquellos en lo que se hace lo que no se debe, dejando de hacer o que se debe.

Por las consecuencias de la Acción: Materiales o de Resultado y Formales o de Actividad.-

Esta clasificación responde a las consecuencias de la conducta delictiva. En los delitos denominados materiales o de resultado en su consumación se exige la aparición de un resultado material externo o sea la verificación de un determinado efecto, distinto a la acción o omisión. Los delitos llamados formales o de pura conducta o simple comportamiento son los que se perfeccionan con la realización de una determinada acción u omisión, es decir se consuma con la sola conducta o manifestación de la voluntad, en algunos casos puede tener resultado material.

La estructura de estas dos clases de delitos es deferente, en los delitos materiales la hipótesis típica consiste en un comportamiento del hombre más un resultado material de él, en tanto que en los delitos formales, solo consisten en una acción o omisión, en ellos se encuentra un daño o un peligro en el solo hecho de que se desarrolle una cierta acción, en los materiales el resultado externo constituye el daño o peligro en merito de lo cual la conducta está prohibida.

Delitos de Lesión, de Peligro, Simples y Complejos.- Son delitos de lesión los que consumados causan daño directo y efectivo en interese o valores jurídicamente protegidos. Los delitos de peligro son aquellos en los que es suficiente que el bien mismo sea amenazado, su hecho constitutivo no causa daño efectivo y directo en intereses jurídicamente protegidos, pero les crea una situación de peligro. Por peligro para el efecto debemos entender la posibilidad de producción, más o menos próxima de un resultado perjudicial, es preciso considerar que el momento en el que el delito se perfecciona y establece si el hecho que integra la figura de delito constituye lesión o simple peligro de bienes jurídicamente protegidos.

Es necesario considerar que si los bienes protegidos son inmateriales es difícil distinguir su lesión de la puesta en peligro.

2.7.- EL DELITO Y LOS REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA

Que es el delito, sus requisitos y lo que son las contravenciones

- a) La definición clásica señala, que delito es una acción u omisión humana, típica, antijurídica y culpable, sancionada con una pena, o sea es un hecho ilícito cometido por la infracción de la ley penal.

- b) Es una acción u omisión humana, porque el elemento material básico del delito es una conducta del ser humano.

- c) Acción típica, porque esta conducta deberá estar descrita expresamente por la ley penal.

- d) Acción antijurídica, porque la conducta debe ser contraria a derecho.

- e) Culpable, porque esa acción le puede ser imputada y reprochada, ya sea a título de dolo en los casos más graves, o de culpa en los casos menos graves.

f) Con una Sanción Penal. ⁴

2.8.- LA PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIONES

La justa proporcionalidad que debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona constituye un principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas, sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad.

No solo es interés común que no se cometan delitos, pero aun lo es que sean menos frecuentes, á proporción del daño que causa en la sociedad, así pues mas fuertes deben ser los motivos que retraigan los hombres de los delitos, la medida que son contrarios al bien público y a medida de los estímulos que lo inducen a cometerlos. Debe por esto haber una proporción entre los delitos y las penas. La verdadera medida de los delitos es el daño hecho a la sociedad, seria pues necesario formas no solo un código particular para cada ciudadano sino una nueva ley para cada delito. Alguna vez los hombres con la mejor intención causan el mayor mal en la sociedad, y algunas otras con la mas mala hacen el mayor bien. ⁵

2.9.- LA REGLA PREVISIVA Y LA REGLA ADVERTIVA

Tulio Chiossone en su libro “Sanciones en Derecho Administrativo” realiza una descripción de lo que llega a constituirse “la Regla Previsiva y la Regla Advertiva”.

Señala que cuando se transgrede la regla advertida, se incurre en un delito y cuando se transgrede la regla previsiva se incurre en falta.

⁴ Apuntes de Derecho Penal

⁵ Beccaria, “Tratado de los Delitos y las Penas”

La transgresión de la regla advertiva requiere el proceso de valoración de conducta; la transgresión de la regla previsiva requiere el proceso de valoración no de la conducta sino del hecho mismo.

Las descripciones contenidas en las reglas advertivas se refieren siempre a la acción que se dirige directamente a lesionar el derecho, tiene como consecuencia una pena.

La regla previsiva, por el contrario, se limita a formular descripciones sobre circunstancias que de realizarse, producirían un daño.

Tenemos que recordar que el Derecho Penal se construye como ciencia con los elementos éticos que integran el arsenal normativo. Esas normas de conducta humanas pueden ser transgredidas con acciones que llevan el sello de lo injusto. Esas acciones deben ser impedidas, o por consiguiente, el Derecho Penal construye la regla advertiva, o sea, el precepto que indica que la transgresión de la norma de conducta conlleva una pena.

Pero hay reglas de Derecho Penal, en cuanto establecen sanciones, que no son propiamente advertidas de la no transgresión de lo normativo, sino que se concretan a establecer una sanción por la transgresión objetiva del precepto, sin tener en cuenta ninguna clase de valoración subjetiva del acto.

De esta transgresión de lo normativo y la simple transgresión del precepto que no impone una conducta, sino el cumplimiento de un deber frente a la administración, pueden sacarse diferencias esenciales entre lo estrictamente penal y lo meramente sancionatorio de carácter administrativo.

Las sanciones de tipo administrativo se producen por “la infracción del contenido material de la ley” y no por transgresión del estatus ético – jurídico. La sanción administrativa protege el orden administrativo, y es el resultado de una transgresión de una regla previsiva; con esta afirmación de este criterio nos fundamos en la declaración sancionatoria de tipo general que suelen contener las leyes administrativas, de modo que la simple transgresión del precepto da a lugar a la sanción sin atender a su valoración, en la mayoría de los casos. Significando que tal disposición genérica no debe crear faltas o infracciones,

sino que debe limitarse en el sentido de sancionar aquellas que estando especialmente previstas en la Ley o Reglamento, no tuviere determinada en forma precisa la sanción correspondiente. En otras palabras que el precepto atribuye facultad de establecer grados en la sanción o en la pena, no tipos de faltas ni clases de infracción.

Tal norma no es que autorice para crear faltas administrativas, lo cual afectaría el principio de legalidad, ni tampoco que autorice a establecer penas o sanciones para las que estando previstas no tuvieren asignada pena, sino que faculta para tales sanciones “por infracción o transgresión de ley”, aunque el precepto no tipifique especialmente una falta administrativa, sino que se limita a una prohibición o a establecer determinada conducta frente a la administración. El desarrollo de este punto es tan importante que está vinculado al principio de legalidad establecido en la Constitución Nacional.

El Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público, tiene su expresión más cabal en ese inmenso arsenal de leyes denominadas administrativas, porque en ellas se contiene y reglamenta la función administrativa del Estado. Estas son leyes especiales que, junto con los reglamentos de las mismas determinan en muchos casos la orientación administrativa estatal, ósea el régimen jurídico.

El conocimiento de los delitos y faltas en general es siempre jurista, mientras que las contravenciones administrativas son sancionadas directamente por el funcionario administrativo competente.⁶

2.10.- LA TRANSGRECIÓN

La transgresión existe desde el momento en que se realiza, digamos que la regla legal que describe una figura, una acción humana que afecta el *status* ético jurídico, o lo que hoy se denomina comúnmente tipo delictivo, es una regla advertida, porque advierte que la realización de tal figura tiene sanción o pena. Es la regla contenida en la formula “El que

⁶ Tulio, Chiossone, Libro “Sanciones en Derecho Administrativo”

haga tal cosa será castigado”. Estas reglas describen acciones humanas que denominamos delitos. Hay otras reglas que son que son previsivas, por que se limitan a describir acciones que si se realizan, constituirían daño. Es la fórmula de lo que denominaríamos faltas.

En la regla advertiva, la acción del sujeto advertido debe ser directa, esto es, dirigida contra alguien o contra algo, en cambio en la regla previsiva la acción no va dirigida contra otra persona o cosa determinada sino que crea una situación que puede envolver daño o peligro. Cuando se transgrede la regla advertida se incurre en delito y cuando se transgrede la regla previsiva, se incurre en falta.

La transgresión de la primera requiere el proceso de valoración de conducta, la de la segunda, el proceso de valoración no es de la conducta sino del hecho mismo.

Por la transgresión de la regla advertiva “nadie puede ser castigado si no tuvo la intención de cometer el hecho que constituye el delito, a menos que la ley se lo atribuya como consecuencia de su acción o de su omisión”, en cambio en la transgresión de a regla previsiva, el sujeto responde objetivamente, esto es, “aunque no se demuestre que quiso cometer una infracción de la ley”.

Estas descripciones legales se refieren a acciones humanas que a realizarse rompen el equilibrio jurídico, porque ellas son contrarias a un orden preestablecido que representa lo que hemos llamado equilibrio jurídico, o sea, el estado en que se lesiona el derecho.

.11.- LA CONTRAVENCIÓN

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que contravención es acción y efecto de contravenir; mientras que contravenir es obrar en contra de lo que está mandado. El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, señala que contravención es la falta que se comete al no cumplir lo ordenado. Trasgresión de la ley.

2.12.- LA NEGLIGENCIA

Si nos atenemos a su acepción unitaria, la negligencia significa descuido en las tareas u ocupaciones, omisión o falta de preocupación o de aplicación en lo que se hace o debe hacerse. La negligencia es la omisión, el descuido voluntario y consciente en la tarea cotidiana que se despliega.

Carlos Fontán Balestra, expresa con que “la negligencia es la falta de precaución o indiferencia por el acto que se realiza”

El negligente puede con su inacción, causar daño, pero no tiene intención de hacerlo. De lo contrario su conducta ya no sería negligente sino dolosa. Estas consecuencias se producen por su solo descuido, pero la ley le atribuye los efectos de sus omisiones, ya que nadie puede escudarse para no sufrir las consecuencias de su accionar (en este caso de su inacción) en su torpeza propia.

La negligencia (abstención) junto con la imprudencia (acción inadecuada realizada sin intención de dañar, pero que resulta riesgosa) y la impericia (falta de conocimientos, técnicas o títulos habilitantes para desempeñar una función) conforman lo que se denominan acciones u omisiones culposas.⁷

2.13.- LA NORMA SANCIONADORA

Sabemos que la norma jurídica tiene estructura hipotética; consta de dos elementos: supuesto por un lado y consecuencia, por otro. Ahora bien la norma sancionadora no se aparta del mismo esquema, con la particularidad de que su hipótesis o supuesto es, siempre, la presuposición del incumplimiento del deber estatuido por otra norma previa, a la que corresponde llamarla “primaria”. La consecuencia o disposición de esta norma

⁷ Pagina Web: <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/negligencia#ixzz2TJoMcBIP>

sancionadora consiste, precisamente, en imponer una sanción por parte del Estado a quien incumplió su deber primario. En este sentido, la norma sancionadora es “secundaria”.

La violación al deber jurídico derivado de la norma primaria es un nuevo hecho jurídico y la consecuencia generada por la norma sancionadora es otra relación jurídica con el sujeto activo al Estado. Cada uno responde de su propia conducta.⁸

2.14.- EL SER Y DEBER SER

La actual doctrina penal agrupa entre las causas de justificación en particular al cumplimiento del deber por mandato jurídico. Debe entenderse esta expresión en el sentido indicado, es decir que en definitiva es el cumplimiento de la ley, cuando ésta ordena una conducta positiva o negativa y el sujeto la cumple directamente.⁹

Tienen una manera muy propia de existir que consiste en postular un “deber ser”, mediante la prescripción de acciones y omisiones. Estas imposiciones que fluyen de ellas, las caracterizan básicamente. Su esencia es el imperativo con que se enfrentan al hombre requiriéndole ajuste sus actos a esquemas de conducta, predeterminados por ellas, y consecuentemente sirvan también para juzgar de la conducta obediente o renuente a sus mandatos.

Al “ser” y al “deber ser”, radicalmente diferentes, corresponden juicios y proposiciones de distinta especie. El “ser” se expresa en proposiciones enunciativas y el “deber ser” en proposiciones normativas.

2.15.- EL DEBER DE OBEDIENCIA

Según el diccionario OMEBA el deber de obediencia, pertenece al agente de la administración pública. Este deber surge y se impone en la entrada misma de la institución administrativa. En efecto nace de la jerarquía que es connatural a la administración pública

⁸ Moscoso, Julio “Introducción al Derecho”

⁹ Diccionario ““Omeba””

y significa la existencia de una escala de autoridades donde, en la relación de grado, hay un superior y un inferior. La jerarquía engendra el poder jerárquico y dentro de éste en la parte que se ejerce sobre la persona del agente, se halla el poder de dirección. La facultad de ordenar al inferior es tan fundamental sin ella, aquella otra no puede subsistir; tanto que si faltare no puede hablarse de jerarquía, no pueden ser dadas de una manera rígida, partiendo de la simple deducción lógica de algunos principios.

Si bien se mira, el deber de obediencia sólo cede ante la legalidad cuando la directiva u orden superior es groseramente *contra-legem*, de ilegalidad flagrante. La interpretación de la ley y el sentido a dar a la misma, es cabalmente tarea del superior jerárquico en orden a la unidad de acción, de manera que la orden dada al inferior con relación a la misma no cabe ser observada

2.16.- DEBER JURÍDICO

Precisamente para un claro entendimiento de lo que es el deber jurídico, se hace inexcusable un examen previo del deber para ubicarse en la significación del concepto, toda vez que, como dice Kelsen, originariamente es un concepto específico de la moral y designa a la norma moral en su relación con el individuo a quien se prescribe o prohíbe determinada conducta".¹⁰

Como toda norma impone deberes a los hombres, es elemental inquirir si el deber proveniente de la norma jurídica es idéntico al de otras normas, o si por el contrario ostenta rasgos propios. Tampoco cabe desechar que haya una forma fundamental del deber del cual deriven los deberes específicos de las normas religiosas, morales, jurídicas y de trato social.

¹⁰ Diccionario "Omeba"

Ciertamente hay auténticos deberes que dependen de la realización de supuestos, es decir algunos deberes se tornan obligatorios para una persona en tanto y en cuanto se cumplen ciertas condiciones preestablecidas.

En este caso se hallan las normas jurídicas. Estas normas disponen se concreten determinadas obligaciones para un individuo tan pronto acaecen los hechos predispuestos como su condición, por eso decimos que los deberes jurídicos son condicionados; emanan de normas hipotéticas, evidentemente, para que un deber jurídico instituido por una norma de derecho gravite eficazmente sobre una persona, se requiere que ésta este comprendida en el supuesto o hipótesis de dicha norma. Aquí podemos dejar sentado un axioma "Toda norma Jurídica es una norma hipotética".

Principalísimo elemento de la norma jurídica es el supuesto o hipótesis que mediante conceptos prefija la condición única o conjunto de condiciones cuya realización determinada, en consecuencia una relación jurídica o una situación jurídica, las cuales llevan consigo derechos subjetivos y deberes jurídicos.¹¹

2.17.- DEBER MORAL

Cuando existe una norma de carácter moral que prescribe un determinado comportamiento al individuo, que debe someterse a la misma observando la forma de conducta moral prescripta, se dice que "un individuo tiene el deber (moral) o se encuentra (moralmente) obligado a observar tal o cual conducta".

2.18.- VALORES ÉTICOS Y NORMAS

¹¹ Moscoso, Julio "Introducción al Derecho"

Las normas son una especie de intermediarios que traducen las incitaciones de los valores éticos en mandatos aptos para ser conocidos y obedecidos por los hombres. De expresión sencilla y concisa que van adentrándose en las conciencias y forman el recetario colectivo de conductas aprobadas, al margen de disquisiciones axiológicas; de este modo son accesibles a la totalidad de las personas y, lo que es importante facilitan y promueven el cumplimiento de los valores en general y de los éticos en particular. El papel de las normas es comparable al de la moneda que sirve de patrón de valores económicos y es usada incluso por quienes ignoran teoría monetaria.

Las normas son valores éticos refractados en una realidad humana y social concreta, espacial e históricamente determinada. Por consiguiente las normas morales dependen de los valores éticos correspondientes, principalmente el bien, y las normas jurídicas de los valores sociales: justicia, libertad, bien común, orden paz, seguridad, etc.

La moral está referida a la conducta del sujeto, pues aquella alternativa de lo que debe hacer y lo que no debe hacer, se da en relación con el sujeto mismo: "la antítesis se da pues aquí entre aquello que se debe hacer y aquello que no se debe hacer", pero ambos términos se "refieren siempre al sujeto mismo", en lo cual hade afirmarse la diferencia con el Derecho.

Para Austin, una ley es un mandato que obliga a una o varias personas y un mandato tiene como función característica la de crear un deber jurídico (u obligación): mandato y deber son, por consiguiente, términos correlativos. "Estar obligado a hacer o a omitir" o "estar sujeto al *deber u obligación* de hacer o de omitir algo, es quedar sujeto o estar expuesto a una sanción, en el supuesto de que el mandato sea desobedecido". Distingue entre derechos y deberes *primarios y secundarios*, refiriéndose con ello en realidad —según Kelsen —en su terminología a mandatos primarios y secundarios. Los primarios son aquellos cuyo contenido es la conducta deseada por el legislador; en tanto que secundarios serian aquellos cuyo contenido lo forma la sanción que debe aplicarse en caso de que aquellos

mandatos primarios fueren desobedecidos. Al afirmar Austin que si la obediencia al Derecho fuere perfecta, los derechos y deberes primarios serían los únicos que existirían, puesto que prescriben la conducta legal —licitud— de los subditos que el legislador exige, siendo mandatos que no estipulan ninguna sanción. Pero en el concepto de Austin: estar obligado es encontrarse sujeto a una sanción, por lo que si no hubiese mandatos que estipulasen sanciones, no habría tampoco deberes jurídicos; de ahí que aluda a mandatos secundarios o sancionadores como *derechos y deberes*, que en rigor de verdad delimitan la zona dentro de lo normal de lo ilícito y la sanción.

La norma sancionadora, dice: "Es perfectamente claro que la ley que da el remedio o determina el castigo, es la única absolutamente necesaria. Pues el remedio o castigo implica una violación previa y ésta a su vez implica que un derecho subjetivo o un deber jurídico primario han sido violados. Y además el derecho subjetivo primario o el deber jurídico deben su existencia, como tales a la prescripción o la prohibición de ciertos actos, y al remedio o castigo que ha de aplicarse en caso de desobediencia. La parte esencial de toda ley es la imperativa: es decir, el mandato o prohibición de un determinado acto, y la amenaza de un mal para el caso de incumplimiento"

2.19.- LA NORMA JURIDICA

La Norma Jurídica es una regla de conducta de carácter general obligatorio, coercible ya que estos deben ser ineludiblemente cumplidos, dándose lugar a la sanción al infractor o transgresor de las normas jurídicas.

2.19.1.- LA NORMA JURIDICA COMO JUICIO HIPOTÉTICO

El principal elemento de la norma jurídica se encuentra en el supuesto; Hipótesis o condición que mediante conceptos prefija la condición única o el conjunto de condiciones cuya realización promueve el nacimiento de la consecuencia.

2.19.2.- LA NORMA JURIDICA COMO IMPERATIVO HIPOTETICO

En el análisis de la norma jurídica el famoso filósofo Emmanuel Kant, estableció que la norma jurídica es un imperativo hipotético, debido a que está supeditada su exigencia a una condición dada por la hipótesis. En la proposición hipotética de la norma jurídica, la imputación enlaza ciertas condiciones con determinadas consecuencias entendiendo como una relación de causalidad

- La condición, es la causa.
- Las consecuencias, es el efecto

En la norma jurídica la conexión entre la condición y una consecuencia es una imputación normativa, es decir se constituye en un deber ser. Toda norma jurídica constituye un deber ser, una condición que limita nuestro accionar, al cual debemos someternos y cumplir, si esto no ocurre debemos admitir que tendrá una consecuencia, la misma que se cumple por autoridades, sin embargo cabe señalar que para su materialización del imperativo hipotético se requiere de requisitos que posibiliten el cumplimiento de las consecuencias.

2.19.3.- CONSECUENCIA DE LA NORMA JURIDICA

La consecuencia o disposición de la norma jurídica es la presunción conceptual del efecto que sobrevendrá tan pronto se realice el supuesto de la norma en el llamado “hecho jurídico”, la ley establece las condiciones en las que se debe cumplir los supuestos jurídicos.

2.19.4.- FUNCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA NORMA JURÍDICA

El derecho está constituido por tres elementos:

- a) La conducta social del hombre.
- b) Las normas que la regulan.
- c) Los valores hacia los cuales estas orientan o dirigen.

Estos tres componentes del derecho, nos demuestran que la norma jurídica de manera formal, tiene la finalidad de regular la conducta humana, para lo cual se pone en acción cuando las personas nos obligamos a su cumplimiento. En ese sentido formalmente la norma jurídica se halla integrada por dos elementos:- Un precedente de hecho, o la descripción de conducta prevista como válida por el grupo que emite la norma.

- Una consecuencia de derecho, o la sanción aplicable si esa conducta no se ejecuta. El antecedente de hecho puede indicar también una conducta prohibida.

En ese sentido debemos mencionar que la lógica jurídica no se agota con el simple enunciado, sino que su aplicación del derecho supone el juego de varias premisas, unas normativas y otras descriptivas que se interconectan en el proceso deductivo, partiendo de un enunciado normativo, donde alternan la idealidad y la realidad. Este proceso deductivo recibe en este caso particular la denominación de imputación por que la sanción no sobreviene automáticamente luego que la infracción se produce, sino que se requiere un procedimiento de análisis, un análisis, un juicio por quienes están llamados a imponerla, y ellos pueden decidir hacerlo o no, según las condiciones a que arriben luego de evaluar el hecho, el raciocinio del autor, las circunstancias en que se produjo y ver si cae dentro del presupuesto de la norma. La norma constituye la premisa mayor de un silogismo, la transgresión, prevista como antecedente de hecho de la norma, la premisa menor, cuya realización se debe constatar: la aplicación de la sanción, la conclusión.

2.19.5.- LA NORMA SANCIONADORA

Sabemos que la norma jurídica tiene estructura hipotética; consta de dos elementos: supuesto, por un lado y consecuencia, por otro. Ahora bien, la norma sancionadora no se aparta del mismo esquema, con la particularidad de que su hipótesis o supuesto es, siempre, la presuposición del incumplimiento del deber estatuido por otra norma previa, a la que corresponde llamarla “primaria”. La consecuencia o disposición de esta norma sancionadora consiste precisamente en imponer una sanción por parte del Estado a quien incumplió su deber primario. En este sentido la norma sancionadora es “secundaria”.

Así mismo la norma sancionadora suele hacerlo sujeto pasivo de la sanción a otro individuo distinto del infractor inmediato de la norma jurídica primaria. Se trata del responsable de la conducta ajena, que tiene el deber de sufrir la pena o resarcir el daño.¹²

2.20.- PRINCIPIOS

Los principios del procedimiento administrativo común son del ser mismo de ese instrumento y derivan de los principios generales de la ley natural. Los principios son verdades primeras y básicas, que sirven de punto de apoyo para todo raciocinio siendo evidentes por sí mismos. Los mismos tienen una función fundamental en derecho porque, en primer lugar, son los que ilustran en el supuesto de inexistencia u oscuridad de las normas y, en segundo lugar, toda excepción a un principio general debe efectuarse por texto expreso y es de aplicación estricta.

Conforme la Ley N° 2341 “Procedimiento Administrativo”, en Bolivia la actividad administración se rige por los siguientes principios:¹³

Principio fundamental.- El desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad.

¹² Moscoso, Julio “Introducción al Derecho”

¹³ Artículo 4 de la Ley N° 2341

Principio de sometimiento pleno a la ley.- La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso. La Administración Pública no puede ser objeto de la comisión de actos arbitrarios, actos contrarios al establecido por el ordenamiento jurídico.

Principio de Verdad Material.- La administración Pública investigara la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil. Es el órgano administrativo que tiene que agotar todo lo que está a su alcance para poder obtener el mejor criterio que le permita a la administración pública falla u tomar una decisión en el marco de las pruebas que los interesados le presenten, para tener un criterio justo, equitativo, ecuánime.

Principio de eficacia.- Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas.

Principio de Economía, celeridad y eficacia.- En el procedimiento administrativo deberá asegurarse la celeridad, simplicidad y economía del mismo y evitarse la realización o exigencia de trámites o formalismos o recaudos innecesarios o arbitrarios que compliquen o dificulten su desenvolvimiento

Principio de informalismo.- El principio legitima el incumplimiento de formalidades por el interesado, que no sean esenciales, y que puedan ser cumplidas posteriormente subsanando el vicio. Debe considerarse esencial la formalidad que sea imprescindible para la validez del acto de que se trate. El principio, entonces, es una garantía que evita la pérdida del derecho del administrado por aplicación de formalismos intrascendentes, pero que no puede ser invocado al pasar, sin un análisis concreto para cada caso en particular.-

Principio de Proporcionalidad.- La Administración Pública actuara con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley (Ley N° 2341) y utilizara los medios adecuados para su

cumplimiento. La Administración guardará adecuación entre la gravedad del hecho infractor y la sanción, considerando en especial los criterios de intencionalidad o reiteración, naturaleza de los perjuicios y reincidencia.

Siendo también importante mencionar en qué consiste el principio de Legalidad:

Principio de Legalidad.- Significa que la actividad administrativa respecto de la administración de justicia tiene que avocar sus actos en el marco de las normas, el principio mismo de defensa que implica el derecho a ser oído en un recurso, en un procedimiento administrativo, el derecho a ofrecer y reproducir pruebas y en el derecho administrativo están insertas todos los medios de pruebas que se conocen en el derecho. Todos los medios de prueba son aceptables en el derecho administrativo, que están sujetos a la realización de la sana crítica por parte de la autoridad administrativa.¹⁴

3.- MARCO HISTÓRICO

La sanción en sus orígenes tuvo un sentido prevalentemente ético-religioso. Significó, a la vez, la pena y la recompensa instituidas para castigar una acción mala o para premiar una buena. El posterior desarrollo del concepto ubica a éste también en un plano jurídico. Y así la sanción llega a constituirse en una garantía para el cumplimiento por parte de los hombres, de los deberes instituidos por la Religión, la Moral y el Derecho.

Más tarde, cuando el formalismo romano irrumpió en el ámbito de las ideas jurídicas y jusfilosóficas se aplicó también el vocablo para designar con él al acto de pactar una alianza, y a partir de entonces —y hasta el proceso de depuración de los conceptos jurídicos operado con posterioridad a la difusión de la filosofía kantiana — la expresión tuvo un doble orden de significaciones. Por un lado, de acuerdo a su sentido más antiguo, aludió al castigo

¹⁴ Apuntes de Derecho Administrativo

o al premio retributivo de las malas y buenas acciones. Por otro lado, extendiéndose aún más el nuevo significado, expresó al acto mismo de establecer un precepto moral, uno jurídico o uno religioso confiriéndole carácter obligatorio.

Exige que el mal sea de alguna manera reparado y que el bien tenga su proporcionada recompensa, ha llevado a considerar a la sanción como la manifestación de un acto de justicia. Su doble consideración, como castigo y a la vez, como premio, ha sido desarrollada especialmente por la Filosofía moral y por la Filosofía religiosa.

El positivismo, considerando a la sanción moral únicamente como castigo, ha tratado de fundamentarla empíricamente. Así como el vicio y el dolor aparecen habitualmente vinculados de manera tal que todo vicio deriva inevitablemente en un dolor, así también, según la concepción positivista, toda acción inmoral produce constante y necesariamente una reacción social con definido carácter sancionatorio.

La filosofía contemporánea ha restringido, por una parte, el significado del vocablo *sanción* al considerarlo referido prevalentemente y aun exclusivamente al castigo. Y ha ampliado, por otra parte, la esfera operativa de la sanción misma a casi todos los órdenes normativos de conducta.¹⁵

La Moralidad, según Hegel es la fase superior del desarrollo del espíritu objetivo. Es el mundo espiritual y orgánico, la unidad de lo general y de lo singular, y los individuos no son sino elementos orgánicamente vinculados con este todo integro que dirige la vida de los individuos, la moralidad atraviesa tres etapas de desarrollo: su forma originaria, de unidad familiar es la familia; la sociedad civil como interacción de individuos independientes; finalmente, la unidad superior, acabada y que reconcilia todas las contradicciones, se da en el Estado.¹⁶

¹⁵ Diccionario “Omeba”

¹⁶ Girona Eusebio “Teoría del Estado”

3.1.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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. Pero sucede que tanto el número así como la calidad de los servicios están lejos de ser lo más óptimos tal como los requieren principalmente los ciudadanos en todas partes.

Esta Administración como todo fenómeno social ha entrado en las últimas décadas en una crisis estructural que dificulta la mejor prestación de servicios: Son dos las cuales que han degradado la administración pública a tal punto que la sociedad tiene un concepto negativo sobre los servicios que presta: la Burocracia no solo se mide en el número de funcionarios que utiliza el Estado y para administrar los servicios, sino sobre todo en los hábitos y costumbres generalizadas en estos funcionarios, y la estructura mental con la que manejan y atienden los servicios destinados a los usuarios.

La corrupción es una anomalía que corroe la administración pública y crea en los funcionarios hábitos de extorsión, enriquecimiento ilícito, ignorancia de la Ley, desacato a las autoridades y produce en los usuarios desaliento, indiferencia y acciones violentas. Todo esto tiene efectos perversos sobre la acción estatal y sus relaciones con la sociedad civil.

La Administración Pública a pesar de los esfuerzos realizados por los estados no ha mejorado en calidad y tiene ante sí una serie de tareas que la sociedad reclama con insistencia.¹⁷

3.2.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¹⁷ Eusebio Gironde, "Teoría del Estado"

Desde el surgimiento del Estado como un Contrato o Pacto Social los seres humanos se sometieron a la normativización de la conducta humana como parámetro de control de las relaciones sociales cotidianas. Al convertirse el Estado en garante de la seguridad de los ciudadanos, se volvió necesario dictar normas de control entre las relaciones de los ciudadanos, lo que conllevó que la infracción o violación a las normas debía ser sancionada o castigada. Este paso se le denominó venganza pública, que consistía en que, “la justicia se convierte en justicia pública en el momento en que la autoridad toma en sus manos la organización de la represión y la víctima aparece relegada a un segundo plano”. Luego con el surgimiento del ius-naturalismo que influenció mucho la doctrina jurídico-penal tan solo a fines del siglo VXIII de tal modo que tomamos la teoría Contractualista, no como una verdad establecida, sino, más bien como una guía ideológica del surgimiento del Estado según la concepción de Rousseau.

En cuanto a sus orígenes la potestad sancionadora de la Administración es tan antigua como ésta misma. Históricamente, se considera como un elemento esencial del poder de policía. En efecto, se estima que las sanciones administrativas constituyen un capítulo del Derecho de Policía. De tal manera, se llega a sostener que donde hay policía aparecen las sanciones. Y es que, debe recordarse que en virtud del poder de policía la Administración está autorizada para imponer sanciones propiamente tales – de signo pecuniario (multas) o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de los administrados, dirigidas a reprochar los ilícitos administrativos.

4.- MARCO CONCEPTUAL

Acción.- Es el efecto o resultado de hacer, es la posibilidad o facultad de realizar una cosa. Jurídicamente es la facultad legal de ejercitar una potestad.¹⁸

¹⁸ Centro de Capacitación, Contraloría General del Estado “Compendio Didáctico”.

Omisión.- Es la abstención de hacer lo que señalan las obligaciones estipuladas en las normas y en criterios establecidos para el desempeño para la función pública.¹⁹

Servidor Público.- Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad.²⁰

Sanción.- Pena o castigo aplicado al que desobedece una ley o comete un acto delictivo.²¹

Sanción Administrativa.- Las sanciones administrativas son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado, con una finalidad puramente represora.²²

Proceso.- Conjunto Sistematizado de pasos para llegar a un fin determinado²³.

Responsabilidad por la Función Pública.- Consiste en la aptitud e idoneidad para responder por los actos u omisiones en el ejercicio de la función pública, desde la óptica del control Gubernamental. La Responsabilidad por el ejercicio de la función pública, nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado, para que en representación, administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público.²⁴

Servidor Público.- Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad. ²⁵

¹⁹ Centro de Capacitación, Contraloría General del Estado “Compendio Didáctico”.

²⁰ artículo 4 de la Ley N° 2027 “Estatuto del Funcionario Publico”

²¹ Diccionario Jurídico, Manuel Ossorio.

²² Pagina Web: De Wikipedía, enciclopedia libre

²³ Diccionario Jurídico, Manuel Ossorio.

²⁴ CENCAP, Centro de Capacitación, Contraloría General del Estado “Compendio Didáctico”.

²⁵ Art. 4 de la Ley 2027 “Estatuto del Funcionario Publico”

Naturaleza de la Responsabilidad Administrativa.- La responsabilidad administrativa emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público.²⁶

Legal.- Aquello que está dispuesto en la Ley y es conforme a ella.²⁷

Multa.- Pena pecuniaria que se impone por una infracción penal, administrativa o de policía.²⁸

Presunción.- Sospecha originada por indicios.²⁹

Prueba.- Conjunto de actuaciones que dentro de un juicio, cualquiera que sea su índole, se encamina a demostrar la verdad o falsedad de los hechos aducidos por cada una de las partes, en defensa de sus respectivas pretensiones litigiosas.³⁰

Contravención.- Es la falta que se comete al no cumplir lo ordenado, es una transgresión de las normas cuando se obra en contra de ella o en fraude de la misma.³¹

Eficacia.- Cuando un acto operativo o administrativo alcanza las metas previstas en los programas de operación, ajustadas en función de las condiciones imperantes durante la gestión y neutralizando o aprovechando los efectos de factores externos de importancia o magnitud.³²

²⁶ Art. 13 del D.S. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”

²⁷ Diccionario Jurídico, Manuel Ossorio

²⁸ Pagina Web: De Wikipedia, enciclopedia libre

²⁹ Diccionario Sopena

³⁰ Diccionario Jurídico, Manuel Ossorio

³¹ Pagina Web: <http://deconceptos.com/cienciasjuridicas>

³² Pagina Web: De Wikipedia, enciclopedia libre

Régimen.- Manera de regir o regirse; Normas o practicas de una organización cualquiera, desde el Estado hasta una dependencia o establecimiento particular.³³

Negligencia.- La negligencia es la omisión, el descuido voluntario y consciente en la tarea cotidiana que se despliega.³⁴

Imprudencia.- Es falta de ejercicio de la condición de prever y evitar los peligros; consiste en obrar, en emprender actos inusitados, fuera de lo corriente y que, por ello, pueden causar efectos dañosos. Inobservancia de reglamentos o deberes del cargo.

5.- MARCO JURÍDICO

5.1.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA FUNCIÓN PÚBLICA

En el sector público la responsabilidad por el ejercicio de la función pública nace del mandato que la sociedad otorga a los poderes del Estado para que, en su representación administren los recursos públicos persiguiendo el bien común y el interés público.³⁵

La Responsabilidad por la función pública se determina tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión, y emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. El marco normativo de la Responsabilidad Administrativa por la Función Pública en cuanto al tema a analizar está compuesto por:

5.1.1.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

³³ Pagina Web: <http://deconceptos.com/cienciasjuridicas>

³⁴ Diccionario Jurídico, Manuel Ossorio

³⁵ CENCAP "Centro de Capacitación" Ley N° 1178 Compendio Didáctico

Artículo 232.- La administración pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, honestidad, responsabilidad, y resultados.

Artículo 235.- Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos:

- 1. Cumplir la Constitución y las Leyes.**
- 2. Cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con los principios de función pública.**

La Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia es la Ley Suprema del Ordenamiento Jurídico Nacional, en su artículo 232 enuncia el conjunto de principios jurídicos que rigen la actuación de la Administración Pública, así también en su artículo 235 determina que todo servidor público tiene la obligación de cumplir la Constitución y las Leyes, y con sus responsabilidades con relación a sus funciones.

5.1.2.- LA LEY Nº 1178 “ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL” (SAFCO)

Esta ley establece los Sistemas de Administración y Control de los Recursos del Estado, pero se relaciona al presente tema de análisis en los siguientes artículos:

Artículo 28.- “Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo”, a este efecto:

- a) La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.**
- b) Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.**

De este precepto se identifican cuatro tipos de responsabilidades administrativa, ejecutiva, civil y penal, la cual para fines de análisis solo tomaremos en cuenta la primera, en cuanto la Responsabilidad Ejecutiva es de atribución del Contralor General de la Republica y la Responsabilidad Civil como la Penal serán determinadas por Juez competente.

Artículo 29.- La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

Este precepto enuncia que la responsabilidad administrativa es resultado de la acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo, y, las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público son: inciso a) generales las establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y otras leyes que dicte el órgano rector competente, o las entidades de cabeza de sector. Las normas específicamente aplicables para el ejercicio de las profesiones en el sector público, los códigos de ética a los que refiere el artículo 13 del Estatuto del Funcionario Público, así como los códigos o reglamentos de ética profesional en lo que no contradigan las anteriores enunciadas, inciso b) Especificas o las establecidas por cada entidad, que en ningún caso deberán contradecir las anteriores.³⁶

En cuanto a la última parte de este articulo, determina las sanciones previstas a aplicarse a todo funcionario público que contravenga el ordenamiento jurídico

³⁶ Artículo 14 par. II del D.S. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”

administrativo, las cuales son multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución, siendo atribución de la autoridad competente (la autoridad sumariante) imponer la sanción según la gravedad de la falta.

Artículo 33.- No existirá responsabilidad administrativa, ejecutiva ni civil cuando se pruebe que la decisión hubiese sido tomada en procura de mayor beneficio y en resguardo de los bienes de la entidad, dentro de los riesgos propios de operación y las circunstancias imperantes al momento de la decisión, o cuando situaciones de fuerza mayor originaron la decisión o incidieron en el resultado final de la operación.

En cuanto a este precepto, la Ley de Administración y Control Gubernamental prevé, en situaciones excepcionales la exención de responsabilidad administrativa, ejecutiva y civil, considerando la ley que dichas situaciones se presentan cuando se adopta la decisión en 1) en mayor beneficio o resguardo de los bienes de la entidad, considerando los riesgos propios de la operación, 2) tomando en cuenta la solución o la opción alternativa que a su juicio ofrezca más posibilidades de obtener resultados positivos netos bajo las circunstancias imperantes y razonablemente previsibles, y 3) a fin de neutralizar los efectos de situaciones de fuerza mayor dentro de lo razonablemente posibles. Así también establece que los informes sobre los casos en que los resultados fueran determinados por cambios drásticos en las circunstancias posteriores a la decisión o por causas demostrables de fuerza mayor sobreviniente, constituyen principio de prueba.³⁷

5.1.3.- LA LEY 2027 “ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO”

³⁷ Gutiérrez Moscoso, Fernando “El Sistema de Administración y Control Gubernamentales”

El Estatuto del Funcionario Público tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad.³⁸

Artículo 3.- (Ámbito de Aplicación) II. Igualmente están comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Estatuto los servidores públicos que presten servicios en las entidades públicas autónomas, autárquicas y descentralizadas.

En cuanto a este precepto a lo concerniente al presente tema de análisis tenemos que el concepto de “Autonomía” indistintamente para significar la autonomía en sentido estricto o poder de normación, y la autonomía en sentido amplio es decir normación, autogobierno y autoadministración, estas dos últimas categorías como consecuencias necesarias de la autonomía.³⁹ Por lo que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, se constituye en una entidad Pública Autónoma sujeta a la aplicación de la Ley N° 2027.

Artículo 8 (Deberes) Los servidores públicos tienen los siguientes deberes:

- a) Respetar y cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes y otras disposiciones legales.**
- b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional.**

³⁸ Artículo 2 de la Ley N° 2027 “Estatuto del Funcionario Publico”

³⁹ Gutiérrez Moscoso, Fernando “El Sistema de Administración y Control Gubernamentales”

c) Acatar las determinaciones de sus superiores jerárquicos, enmarcadas en la Ley.

El precepto establece que entre (otros) los deberes de los servidores públicos, está en realizar sus funciones con “puntualidad” entendiéndose en la exactitud y diligencia en hacer o cumplir sus funciones en momento oportuno; “celeridad” prontitud; “economía” en la administración adecuada de los bienes de trabajo; “eficiencia” la capacidad de lograr un efecto determinado; “probidad” actuar con honradez; y con pleno sometimiento a las Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional.

Artículo 16 (Responsabilidad por la Función Pública) Todo servidor público sujeto a los alcances del ámbito de aplicación de la presente Ley, sin distinción de jerarquía, asume plena responsabilidad por sus acciones u omisiones, debiendo, conforme a disposición legal aplicable, rendir cuentas ante la autoridad o instancia correspondiente, por la forma de su desempeño funcionario y los resultados obtenidos por el mismo.

Este precepto enuncia que todo servidor público en el momento que asume el cargo en la entidad pública, asume responsabilidad por las acciones u omisiones que realice.

Así también todo servidor público está en la obligación de mantener u elaborar toda información pertinente que respalde su desempeño, a fin de ser presentados cuando estos sean requeridos por la autoridad o la instancia correspondiente que así lo solicite.

Artículo 17 (Régimen Disciplinario) El régimen disciplinario define el tratamiento a las situaciones que contravienen el presente Estatuto, el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria en cada entidad. Se rigen por lo dispuesto en el Régimen de Responsabilidad por la Función Pública

regulado por la Ley No 1178, de Administración y Control Gubernamentales y sus disposiciones reglamentarias.

5.1.4.- EL DECRETO SUPREMO Nº 23318-A “REGLAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR LA FUNCIÓN PÚBLICA”

El presente reglamento se emite en cumplimiento del artículo 45 de la ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990. Regula el capítulo V “Responsabilidad por la Función Pública”⁴⁰. Modificado parcialmente por el Decreto Supremo Nº 26237 de 29 de junio de 2001.

Artículo 3.- I. El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

II. Los Servidores Públicos responderán en el ejercicio de sus funciones:

- a) Todos, ante sus superiores jerárquicos hasta el máximo ejecutivo.**
- b) Los máximos ejecutivos ante las autoridades de las entidades que ejercen tuición hasta la cabeza de sector.**
- c) Las autoridades del Órgano Ejecutivo y de las entidades autónomas, de acuerdo a disposiciones legales, ante el Órgano Legislativo, Concejos Departamentales, Concejos Municipales o la máxima representación universitaria, según corresponda.**
- d) Todos ellos ante la sociedad.**

Este precepto enuncia principios que regirá la conducta del servidor público, teniendo éste el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia,

⁴⁰ Artículo Primero del D.S. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”

transparencia y licitud, estableciendo así mismo el D.S. N° 23318 – A en su artículo 4, que, para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz, económico o eficiente; a) sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de operación, ajustadas en función a las condiciones imperantes durante la gestión, y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externo de importancia o magnitud; b) los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables en relación a los resultados globales alcanzados; c) la relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos deben aproximarse a un índice de eficiencia establecido para que la entidad o a un indicador externo aplicable. Los efectos negativos en los resultados, originados por deficiencias o negligencia de los servidores públicos, constituirán indicadores de ineficacia.

En cuanto a la transparencia se entiende que cualquier actuación que desarrolle el servidor público en el marco de funciones debe ser de acceso público, elemento clave y fundamental de la transparencia, por lo que todo servidor o ex servidor público está en la obligación de exhibir la documentación o información necesaria que soliciten las autoridades o instancias correspondientes.

Por último así también desempeñar sus funciones con licitud que reúne los requisitos de legalidad, ética y transparencia.⁴¹

Artículo 9.- (Relación de Dependencia).- Relación de dependencia es el vínculo jurídico entre un servidor público y su superior jerárquico que nace de la prestación de servicios en una entidad pública en condición de subordinación y remuneración, cualquiera fuere la fuente de ésta.

Este precepto enuncia la relación contractual que asume el servidor público al momento de firmar el contrato con la entidad pública, que tiene como característica

⁴¹ Art. 6 del D.S. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”

propia la subordinación a su superior inmediato, en el entendido de la jerarquía que es connatural en la administración pública, por lo que su superior ejerce presión ante las exigencias laborales legales que se requiera, existiendo así también la remuneración que percibe el servidor público, como característica importante de la relación de dependencia.

Artículo 13.- (Naturaleza de la Responsabilidad Administrativa).- La responsabilidad administrativa emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público.

En este precepto es preciso señalar que el ordenamiento jurídico administrativo está constituido por las disposiciones legales atinentes a la Administración Pública y vigentes en el país al momento en que se realizó el acto u omisión.⁴²

En cuanto a la responsabilidad administrativa el tratadista Fernández Vásquez señala que el vínculo que crea las relaciones de empleo público entre la administración y el funcionario o empleado público implica derechos y deberes. Ante la transgresión de los deberes aparece la responsabilidad del agente público.⁴³

Artículo 14.- II. Las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público son:

- a) Generales o las establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y otras leyes, las que dicte el órgano rector competente o las entidades de cabeza de sector. Las normas específicamente aplicables para el ejercicio de las profesiones en el sector público, los códigos de ética a los que refiere el artículo 13 del Estatuto

⁴² Art. 14 par. I del D.S. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”

⁴³ Gutiérrez Moscoso, Fernando “El Sistema de Administración y Control Gubernamentales”.

del Funcionario Público, así como los códigos o reglamentos de ética profesional en lo que no contradigan las anteriores enunciadas.

- b) Específicas o las establecidas por cada entidad, que en ningún caso deberán contradecir las anteriores.

Artículo 15.- (Sujetos de Responsabilidad Administrativa) Todo servidor público es pasible de responsabilidad administrativa. Lo son asimismo los ex servidores públicos a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad. Toda autoridad que conozca y resuelva procesos internos disciplinarios deberá enviar copia de la Resolución final ejecutoria a la Contraloría General de la Republica para fines de Registro.

Este precepto señala que no solo los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones responden por sus acciones u omisiones desempeñadas en el ejercicio de sus funciones públicas, sino también aquellos ex servidores públicos, empero el artículo 16 señala que ésta responsabilidad administrativa prescribe a los dos años de cometida la contravención, solicitada expresamente por el servidor público que pretende beneficiarse de ella, empero éste plazo se interrumpe con el inicio de un proceso interno. Terminado el proceso interno se remite copia de la Resolución Ejecutoria a la Contraloría General de la Republica para su correspondiente registro.

Artículo 18.- (Proceso Interno) Es el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: Sumarial y de impugnación, que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico.

Este precepto enuncia que el proceso interno ante la instancia sumarial puede ser iniciada de tres formas:

- Por Denuncia, de otro servidor público, de una institución o de un particular, es decir cualquier persona que efectuó la acusación contra el servidor público por transgredir el Ordenamiento Jurídico Administrativo y/o de las normas de conductas.
- De Oficio.- Se entiende que es la facultad del servidor público de mayor jerarquía o de la máxima autoridad ejecutiva para disponer la organización del proceso interno.⁴⁴
- Por Dictamen.- Esta manera de iniciar proceso interno contra un servidor público, resulta de la instrucción que el Contralor General imparte en forma expresa para abrir proceso interno contra algún servidor público, que resulta de la evaluación de los informes de auditoría.⁴⁵

5.1.5.- CÓDIGO DE ÉTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

Teniendo por objeto institucionalizar valores, principios y normas éticas que definan el marco de conducta de los funcionarios municipales, su artículo 4 inciso d) señala que la responsabilidad es la capacidad de responder por los actos, los recursos utilizados y los resultados logrados del desempeño de las funciones.

Artículo 4.- (Valores Éticos) Los valores éticos constituyen la base del comportamiento de los funcionarios municipales, son cualidades manifiestas en los actos que desempeñan y determinan su conducta ética.

⁴⁴ Gutiérrez Moscoso, Fernando “El Sistema de Administración y Control Gubernamentales”

⁴⁵ Gutiérrez Moscoso, Fernando “El Sistema de Administración y Control Gubernamentales”

Los valores considerados en el presente Código son:

- a) **Verdad:** Es el reflejo autentico de los hechos.
- b) **Equidad:** Es la igualdad en el trato a todas las personas.
- c) **Transparencia:** Es el ejercicio de las funciones basado en la claridad de los hechos y regido por los preceptos legales que lo reglamentan.
- d) **Responsabilidad:** Es la capacidad de responder por los actos, los recursos utilizados y los resultados logrados emergentes del desempeño de las funciones.
- e) **Integridad:** Es la predisposición a no vulnerar por ningún motivo los principios éticos y actuar inspirado confianza a la comunidad.
- f) **Respeto a las personas:** Reconociendo que la dignidad y los derechos de una persona son inalienables e inviolables.

Artículo 6 (Deberes para funcionarios)

- a) **Ser fiel a los principios éticos de la institución.**
- b) **Asumir con responsabilidad su compromiso para con la sociedad y para con el Gobierno Municipal identificándose con sus fines, misión y objetivos.**
- c) **Cumplir eficientemente la función que le corresponda en las condiciones de tiempo, forma y lugar que determinen las normas.**
- d) **Utilizar la jornada laboral en forma productiva y emplearla en el desarrollo de las tareas que corresponden al cargo, con transparencia, eficiencia y eficacia.**

El Código de Ética, es una normativa interna, que regula los comportamientos de los servidores públicos municipales estableciendo principios y prohibiciones éticas, a fin de determinar cuáles son las conductas correctas desde un punto de vista moral. Así también determina los deberes que debe asumir cada servidor público municipal en el desempeño de sus funciones.

6.- DISPOSICIONES DISCIPLINARIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL G.A.M.L.P.

6.1.- EL RÉGIMEN INTERNO DISCIPLINARIO

Encontrándose en vigencia al interior del G.A.M.L.P. la Resolución Ministerial N° 514/80 de fecha 01 de octubre de 1980, que aprueba el Régimen Disciplinario Interno de la H. Alcaldía Municipal de La Paz, en sus 17 artículos, debiéndose sujetarse todo servidor (a) público (a) municipal al meritado régimen, que conforme a lo inherente a la presente monografía solamente analizaremos los siguientes artículos que son materia del tema de análisis.

Artículo 8.- El personal administrativo de la H. Alcaldía Municipal de La Paz, que incurra en cualquiera de las faltas y contravenciones que se detallan, serán pasibles a las siguientes sanciones:

- **Amonestación Oral**
- **Censura Escrita**
- **Multa.**
- **Suspensión del cargo.**
- **Destitución del Cargo.**

Artículo 11.- (La multa) será impuesta por el Jefe del Departamento de Personal, a solicitud del Jefe Inmediato Superior en los siguientes casos:

- 1.- Por reincidir en faltas que merezcan censura escrita, según la escala señalada en el artículo anterior.
- 2.- Por inasistencia injustificada al trabajo.
- 4.- Por abandono de labores en horas de trabajo sin autorización escrita, también de conformidad a la escala prevista. Se entenderá por abandono de

labores no solo la ausencia fuera del recinto de la alcaldía, sino la ausencia de la oficina específica.

La multa se traduce en una pena pecuniaria que se impone por una falta disciplinaria cometida por el servidor público municipal, que implica la privación parcial del sueldo que percibe, con la obligación de continuar desempeñando sus funciones en la entidad.

Artículo 13.- (La Suspensión) Será impuesta por el Director General de Personal previa de antecedentes. Será sin goce de sueldo y se prolongará por el lapso de diez días, de acuerdo a la gravedad del hecho. En todos los casos, se dejara constancia en la carpeta o fólder personal del funcionario. Procede la suspensión en los siguientes casos:

- 1.- Por resistencia manifiesta intencionada al cumplimiento de órdenes superiores que guarde la relación con el servicio.
- 6.- Por negligencia ostensible y reiterada en la atención y despacho de los asuntos que le conciernen.
- 7.- Por reincidencia en faltas que merezcan censura escrita.
- 9.- por inasistencia injustificada de dos días a cinco días continuos.
- 10.- por cuatro abandonos de labor.
- 11.- por embriagues ocasional.

La sanción de suspensión consiste en la prohibición al funcionario público de desempeñar sus funciones, dicha prohibición es temporal

Artículo 14.- (La Destitución) Será aplicada en los siguientes casos:

- 1.- Por haber sido objeto de suspensión del cargo en dos oportunidades durante el periodo de un año calendario.

2.- Por inasistencia injustificada de seis días consecutivos u ocho discontinuos durante el mes calendario.

3.- Por conducta pública escandalosa, embriagues consuetudinaria o drogadicción.

4.- Por cometer prevaricato o incurrir en soborno, cohecho, malversación, robo, hurto, defraudación o abuso de confianza en dineros, valores, documentos o violación de documentos municipales de índole administrativo.

La destitución será sin goce de beneficios sociales, ella será aplicada en forma directa y automática por el Director General de Personal, en los casos de los incisos 14.1 y 14.2.

En los demás casos, se aplicara previo proceso administrativo sustanciado en asesoría jurídica.

En cuanto al análisis al Régimen Disciplinario Interno de la H. Alcaldía Municipal de La Paz, se tiene que:

- El Régimen Disciplinario Interno establece causales u prohibiciones debidamente señaladas, que en caso de que el servidor público municipal incurra en alguna de ellas se impondrá la sanción directa correspondiente.
- Las sanciones son impuestas de la siguiente manera:
 - 1) Mediante informe que eleva el Jefe Inmediato Superior al Jefe del Departamento de Personal pormenorizando el accionar del servidor público municipal que incurrió en alguna de las causales u prohibiciones que detalla el Régimen Disciplinario Interno, esto en el caso de la sanción de multa.
 - 2) En caso de aplicarse la sanción de suspensión o destitución es impuesta por el Director General de Personal, remitiéndole antecedentes, es decir los informes necesarios y contundentes que demuestren que el servidor público municipal

incurrió en alguna de las causales determinadas para la aplicación de la sanción de suspensión o destitución.

- 3) Cuando se aplica la sanción de suspensión el servidor público municipal no percibe remuneración en el lapso de tiempo que es suspendido de sus funciones la cual puede alcanzar hasta 10 días de suspensión de acuerdo a la gravedad del hecho.
- 4) Cuando se aplica la sanción de destitución el servidor público municipal pierde automáticamente sus beneficios sociales.

Por lo que éste Régimen Disciplinario Interno se constituye en el conjunto de normas que señala 5 tipos de sanciones; amonestación oral, censura escrita, multa, suspensión y destitución, estableciendo cuales son las acciones u omisiones que son sancionados, todo dependerá de la comisión de la falta y su gravedad.

Para finalizar el análisis del Régimen Disciplinario Interno, es de importancia señalar que el servidor público municipal que incurrió en alguna de las diferentes causales que enuncia el régimen, puede presentar su justificativo dentro las 24 horas ante la Dirección General de personal, exceptuándose cuando se aplica la sanción de destitución, en caso de no presentarse justificativo alguno se aplica la sanción correspondiente.⁴⁶

Así también cuando la inasistencia sea a consecuencia de enfermedad, esta debe ser justificada con la presentación de la baja médica expedida por la Caja Nacional de Seguro de salud o por un informe evacuado por el Servicio Médico de Municipalidad, tales documentos deberán ser presentados en oficina del Personal.⁴⁷

CAPÍTULO III

7.- DIAGNÓSTICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR LA FUNCIÓN PÚBLICA POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES

⁴⁶ Art. 15 de la Resolución Ministerial N° 514/80 de fecha 01 de octubre de 1980

⁴⁷ Art. 16 de la Resolución Ministerial N° 514/80 de fecha 01 de octubre de 1980

7.1.- A QUIENES SE DENOMINA SERVIDORES PÚBLICOS

Conforme el artículo 4 de la Ley N°2027 “Estatuto del Funcionario Público”, servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la Ley N° 2027. El termino servidor público, se refiere también a dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea su fuente de remuneración.

Como en toda actividad administrativa, el personal es el principal elemento de la administración pública, sin el cual no podría la entidad cumplir sus fines y objetivos.

7.2.- SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los servidores públicos se encuentran sometidos a toda la normativa administrativa vigente, que tiene por objeto regular la relación del estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad.

Se tiene que todo servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud, su incumplimiento le genera responsabilidades jurídicas⁴⁸.

Cuando el Servidor Público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico – administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público, es pasible de responsabilidad administrativa, por lo que todo servidor público que transgreda cualquier norma a la que se encuentra

⁴⁸ Art.3 par. I del D.S. N° 23318 – A

sometido en el cumplimiento de sus funciones inherentes a su cargo será sujeto a un proceso sumario por responsabilidad administrativa.

3.3.- CAUSALES DE INICIACIÓN DE UN PROCESO INTERNO SUMARIO.

El procedimiento administrativo se inicia con el fin de determinar la participación del servidor o ex servidor público en la realización de una acción u omisión contraventora, la cual se puede iniciar de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 del D.S. N° 23318 - A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”:

- ▶ Por denuncia.
- ▶ De oficio.
- ▶ En base a un dictamen.

En cualquier forma señalada que se inicie el procedimiento administrativo, la autoridad sumariante en conocimiento de la presunta falta contraventora del servidor público dispondrá la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación.⁴⁹

7.4.-REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

- ▶ Debe existir un perjuicio manifiesto y objetivo.- significa que debe existir un perjuicio evaluable, comprobable y verificable, por lo tanto no hay responsabilidad si no se verifica un perjuicio real.

⁴⁹ Art. 21 inc. a) del D.S. N° 23318 – A

- ▶ Debe verificarse la acción o la omisión del funcionario público, o de un Acto Administrativo de la Administración Pública, debe haber la posibilidad de imputar un perjuicio a un funcionario público o a la administración pública.
- ▶ Debe existir una relación de causa y efecto, entre la actividad administrativa y el perjuicio que se alega o se reclama⁵⁰

7.5.- PROCESO SUMARIO ADMINISTRATIVO:

La autoridad legal competente para conocimiento de los procesos internos administrativos por responsabilidad administrativa es la autoridad sumariante, quien es designada en virtud al Decreto Supremo N° 23318 – A, por la Máxima Autoridad Ejecutiva, es decir el Alcalde Municipal, en la primera semana hábil del año. Sus facultades son⁵¹:

- a) En conocimiento de la presunta falta o contravención del servidor público, disponer la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación.
- b) Cuando así lo crea necesario, adoptar a título provisional la medida precautoria de cambio temporal de funciones;
- c) Notificar a las partes con la resolución de apertura del sumario;
- d) Acumular y evaluar las pruebas de cargo y descargo;
- e) Establecer si existe o no responsabilidad administrativa en el servidor público y archivar obrados en caso negativo;

⁵⁰ Apuntes de Derecho Administrativo

⁵¹ Art. 21 del D.S. N° 26237 de 29 de junio de 2001

- f) En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del artículo 29 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental.
- g) Disponer la retención de hasta el 20% del liquido pagable de los haberes del procesado en caso de que la resolución establezca la sanción de multa, y mientras alcance ejecutoria:
- h) Notificar cualquiera de sus resoluciones al procesado o procesados.
- i) Conocer los recursos de revocatoria que sean interpuestos con motivo de las resoluciones que emita dentro de los procesos disciplinarios que conoce.

La autoridad sumariante para establecer si existe o no responsabilidad administrativa debe acumular y evaluar las pruebas de cargo y descargo para así determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, analizando y fundamentando su decisión, en caso de declarar la responsabilidad administrativa (del procesado), ésta aplicara la sanción según la gravedad de la falta.

7.6.- SANCIONES PREVISTAS:

Cuando la autoridad sumariante establece que existe responsabilidad administrativa en el servidor público, mediante Resolución Administrativa Sumarial determinara la sanción a imponerse según la gravedad de la falta.⁵²

7.6.1.- PARA EL SERVIDOR PÚBLICO EN EJERCICIO:

⁵² Art. 29 de la Ley Nº 1178 “Administración y Control Gubernamental”

La autoridad sumariante aplicará, según la gravedad de la falta:

- MULTA, hasta un 20 por ciento de la remuneración mensual,
- SUSPENSIÓN, hasta un máximo de 30 días, o
- DESTITUCIÓN

7.6.2.- PARA LOS EX SERVIDORES PÚBLICOS:

Se deja registro y constancia de su responsabilidad, para contar con un precedente de su desempeño en la entidad.⁵³

CAPITULO IV

8.- DIAGNOSTICO DEL RÉGIMEN INTERNO DISCIPLINARIO DEL G.A.M.L.P.

8.1.- QUE ES LA POTESTAD DISCIPLINARIA

Es el instrumento de auto tutela que utiliza la administración con el efecto de garantizar y asegurar que la función pública se realice en interés de todos y conforme a los principios constitucionales. La potestad sancionadora reconocida a la administración asume dos modalidades: la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones), y la correccional (por las infracciones de los particulares).

Los principios que orientan la potestad sancionadora regulan las facultades de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a imponerse a los administrados. La potestad sancionadora de todas las entidades está regida – adicionalmente– por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, causalidad, presunción de licitud, entre otros.

⁵³ Art. 15 del D.S. Nº 26237 de 29 de junio de 2001

8.2.- OBJETO DEL REGIMEN DISCIPLINARIO INTERNO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA PAZ

El objeto es lograr la eficiencia del trabajo en un ambiente de orden y laboriosidad, siendo que la transgresión, el incumplimiento, la contravención, el desacato, la irresponsabilidad, los actos delictuosos y de todo acto que desprestigia a la institución, constituye falta disciplinaria y atenta contra la ética profesional y moral funcionaria, y aquellos servidores públicos municipales que adopten tales acciones deberán sujetarse Régimen Disciplinario Interno de la Alcaldía Municipal de La Paz.

8.3.- ACCIONES QUE CONSTITUYEN FALTAS POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES EN EL REGIMEN DISCIPLINARIO INTERNO DEL G.A.M.L.P.

La Resolución Ministerial N° 514/80 (de fecha 01 de octubre de 1980), establece aquellas conductas que constituyen faltas disciplinarias por incumplimiento de deberes y son sancionadas con multa, suspensión y destitución según el grado de reincidencia y gravedad son:

1. Negligencia en el desempeño de sus funciones.
2. Resistencia al cumplimiento de órdenes de sus superiores
3. Realizar actividades ajenas a la de su cargo.
4. Abandono del puesto de trabajo.
5. Inasistencia injustificada.
6. Embriaguez ocasional.

Como ya se señaló anteriormente, la multa se constituye en una medida disciplinaria severa, que se traduce a una pena pecuniaria que se impone por una falta disciplinaria al servidor público municipal, son causales de la sanción de multa la inasistencia injustificada al trabajo, abandono de labores en horas de trabajo sin autorización escrita; o por

embriagues ocasional en horas de trabajo, siendo que es obligación del servidor público reportar salvo que fueran causales de fuerza mayor que le impida concurrir y reportar su ausencia a su fuente laboral.

La sanción de suspensión consiste en la privación temporal del desempeño de las funciones del puesto de trabajo, es impuesta al servidor público municipal por resistencia manifiesta intencionada al cumplimiento de órdenes superiores que guarde la relación con el servicio, siendo que la jerarquía que es connatural a la administración pública en la cual existe escala de autoridades en relación de grado hay un superior y un inferior; otra causal es por negligencia ostensible y reiterada en la atención y despacho de los asuntos que le conciernen constituyéndose la negligencia en el descuido voluntario y consciente en la tarea cotidiana que se despliega, el negligente puede con su inacción causar daño; también la inasistencia injustificada de dos días a cinco días continuos, por ejemplo según la escala prevista aquel que falte a su fuente laboral por un día y medio será suspendido cuatro días sin gocé de haber; y el abandono de labor por cuatro días será sancionado con la suspensión del cargo de cuatro a diez días; y el que incurra en la falta de embriagues ocasional a su tercera comisión será suspendido.

Finalmente tenemos la sanción de destitución que consiste en la separación del servicio por falta de conducta o deficiencia en el trabajo de tal gravedad o persistencia que requiera la imposición de tal medida, impuesta al servidor público municipal, podemos advertir que para la imposición de esta sanción en el contexto de incumplimiento de deberes emerge a raíz de las reiteradas conductas ya sancionadas.

Es decir, aquel servidor público municipal que ya fue suspendido del cargo en dos oportunidades durante el periodo de un año calendario; aquel servidor público municipal que no se presentó a su fuente laboral injustificadamente por seis días consecutivos u ocho discontinuos durante el mes calendario, genera automáticamente tal sanción.

CAPITULO V

9.- ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

La base constitucional que sustenta la responsabilidad administrativa para todo funcionario público que no cumpla con sus deberes conferidos en mandato a su servicio se encuentra en la “Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia” (norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano) estableciendo que todo servidor público debe dar cumplimiento a sus deberes conferidos a su cargo de acuerdo con los principios de función pública, teniéndose que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo.

El Ordenamiento Jurídico administrativo conformada (entre otras leyes) por, la Ley Nº 1178 de “Administración y Control Gubernamental” (SAFCO), así también la Ley Nº 2027 “Estatuto del Funcionario Público” establecen que en el desarrollo de sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, el servidor público las debe desarrollar con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional.

Como norma especial que regula la responsabilidad administrativa⁵⁴, tenemos el Decreto Supremo Nº 23318-A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” (en cumplimiento del artículo 45 de la ley 1178), que en su artículo tercero establece que todo servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud, por lo que él no desempeñar sus funciones con tales características semejantes a las determinadas en nuestra norma suprema, le generaría responsabilidades jurídicas en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien dentro el marco Interno Disciplinario del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz tenemos, el Régimen Disciplinario Interno, aprobado mediante Resolución Ministerial

⁵⁴ Así también la responsabilidad ejecutiva, civil y penal.

Nº 514/80 de fecha 01 de octubre de 1980, por lo que todo servidor (a) público (a) municipal debe sujetar su conducta para no ser sancionado.

Este Régimen Disciplinario Interno establece sanciones cuando la conducta desarrollada por el servidor público municipal se adecua al precepto normativo, imponiéndose la sanción. Con el propósito de procurar el correcto funcionamiento de la gestión administrativa. Como característica principal para la aplicación de este régimen es que se debe conocer con certeza la existencia de la falta administrativa disciplinaria.

Una conducta que infrinja el Régimen Interno Disciplinario denotan una clara actitud de incumplimiento de deberes o funciones inherentes al cargo; la consecuencia es la imposición de una sanción que son; amonestación oral; censura escrita; multa; suspensión del cargo y la destitución.

9.1.- ANÁLISIS DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIÓN AL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES

La potestad sancionadora otorga la facultad de imponer sanciones a aquellos servidores públicos responsables de infringir la normativa jurídica vigente en el ejercicio de su cargo y tiene un carácter interno

La aplicación de la sanción por Responsabilidad Administrativa del servidor público encuentra su respaldo normativo en la Ley Nº 1178 “Administración y Control Gubernamental”, señalando el artículo vigésimo noveno que la responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico - administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público.

La autoridad competente, que es la sumariante aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución, esta imposición de sanción a aquel servidor o ex - servidor público municipal que contravino el ordenamiento jurídico administrativo es impuesta a criterio de la autoridad sumariante, criterio que debe ser conforme el principio de la sana crítica, la valoración de las pruebas aportadas y los elementos de juicio de valor, por lo que la imposición de la sanción impuesta debe guardar justa relación con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la contravención que se sanciona.

Por otro lado tenemos que el Régimen Interno Disciplinario (aprobado mediante Resolución Ministerial N° 514/80 de 01 de octubre de 1980) se constituye en normas internas que rige toda la actividad dentro el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, con el objeto de mantener un ambiente laboral con orden, disciplina, eficiencia y el cumplimiento de las obligaciones y deberes de los funcionarios públicos municipales, la sanción se aplica al servidor público municipal en el ejercicio de sus funciones, comete una falta u contravención al Régimen Interno Disciplinario es sancionado con; amonestación oral, censura escrita, multa, suspensión del cargo o la destitución del cargo.

Conocidas y analizadas las diferencias que imparte el compendio jurídico - administrativo sobre la imposición de sanción al servidor público municipal por incumplimiento de deberes, elaboramos este cuadro comparativo:

POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	POR LAS DISPOSICIONES DISCIPLINARIAS DE RECURSOS HUMANOS
MARCO NORMATIVO	

<p>Decreto Supremo N° 23318 - A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”. En cumplimiento al artículo 45 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990.</p>	<p>La Resolución Ministerial N° 514/80 de fecha 01 de octubre de 1980 aprueba el Régimen Disciplinario Interno de la H. Alcaldía Municipal de La Paz.</p>
<p>Emerge a raíz de la contravención al ordenamiento jurídico – administrativo, y las normas que regulan la conducta funcionaria del servido publico municipal</p>	<p>Emerge a raíz de la comisión de una falta disciplinaria, establecida en el Régimen Disciplinario Interno de la H. Alcaldía Municipal de La Paz</p>
<p>Es el proceso interno, que se inicia aquel servidor o ex servidor público municipal del cual se presume que contravino la normativa jurídica administrativa, a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad lo sancione si así corresponde.</p>	<p>Establece normas con el objeto de tener un ambiente laboral: útil y provechoso; de orden y cordialidad; disciplinado y eficiente, en su artículo octavo establece que cualquiera que incurra en cualesquiera de las faltas o contravenciones serán pasible de amonestación.</p>
<p>Son sujetos de responsabilidad administrativa Los servidores y los ex – servidores públicos municipales.</p>	<p>Solo los servidores públicos son pasibles de ser sancionados por incurrir en una falta disciplinaria, establecida en el presente régimen.</p>
<p>Se inicia por: Denuncia; de Oficio o en Base a un Dictamen.</p>	<p>Se impone a raíz de la remisión de informe al Jefe del Departamento de Personal, a pedido del superior inmediato en caso de imponerse la sanción de multa.</p>

	La suspensión o la destitución será impuesta por el Director General de Personal, previa remisión de antecedentes.
Se determinara tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.	Se aplicara conforme la conducta se adecue a las previstas.
La sanción es impuesta por la autoridad sumariante del G.A.M.L.P. Se deja constancia de su responsabilidad administrativa en el file personal y remisión a la Contraloría General de la Republica para fines de registro.	La sanción es impuesta por medio de la Dirección de Gestión de Recursos Humanos del G.A.M.L.P., dejándose constancia en la carpeta o fólder personal del funcionario.
SANCIONES	
MULTA	
Hasta un 20 por ciento como máximo. Según la gravedad de la falta.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Por reincidencia en faltas que merezcan censura escrita, según la escala señalada. 2. Por inasistencia injustificada al trabajo. 3. Por abandono de labores en horas de trabajo sin autorización escrita.
SUSPENSIÓN	
Hasta un máximo de treinta días. Según la gravedad de la falta.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Por resistencia manifiesta intencionada al cumplimiento de órdenes superiores que guarde la relación con el servicio. 2. Por negligencia ostensible y reiterada en la atención y despacho de los asuntos que le conciernen. 3. Por inasistencia injustificada de dos días a cinco días continuos.

	<p>4. Por cuatro abandonos de labor.</p> <p>5. Por embriagues ocasional.</p>
DESTITUCIÓN	
<p>Según la gravedad de la falta.</p>	<p>1.- Por haber sido objeto de suspensión del cargo en dos oportunidades durante el periodo de un año calendario.</p> <p>2.- Por inasistencia injustificada de seis días consecutivos u ocho discontinuos durante el mes calendario.</p> <p>3.- Por conducta publica escandalosa, embriagues consuetudinaria o drogadicción.</p> <p>4.-Por cometer prevaricato o incurrir en soborno, cohecho, malversación, robo, hurto, defraudación o abuso de confianza en dineros, valores, documentos o violación de documentos municipales de índole administrativo.</p>

CAPÍTULO VI

10.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1.- CONCLUSIONES

En base a lo investigado en el presente trabajo de investigación, se tiene las siguientes conclusiones:

- Como no existe un cumplimiento indefectible de los preceptos normativos, la sanción es un medio persuasivo para que el servidor público municipal adecue su conducta a las exigidas, dentro de las bases legales que sustenta la capacidad sancionatoria. Siendo que la sanción administrativa protege el orden administrativo.
- La imposición de sanción emerge a raíz del comportamiento inadecuado que desarrolla el servidor público municipal, siendo sancionado conforme la atribución de dos vías sancionatorias, la vía del Proceso Interno Sumario Administrativo, o por la vía de las Disposiciones Disciplinarias de Recursos Humanos.
- La imposición de sanción por Responsabilidad Administrativa en cumplimiento al mandato conferido por la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y las demás leyes que la complementan, emerge de la contravención al ordenamiento jurídico administrativo; y la imposición de sanción es según la gravedad de la falta que es impuesta por la Autoridad Sumariante del G.A.M.L.P.
- La imposición de sanción por incumplimiento de deberes por las Disposiciones Disciplinarias de Recursos Humanos, contenida en una Resolución Ministerial, a diferencia de la precedente, son infracciones de un tipo de conducta que a la simple transgresión del precepto da lugar a la sanción correspondiente, sancionando aquellas conductas que están especialmente previstas en el reglamento, cuando se conoce con certeza la existencia de la falta administrativa evidente y notoria, conociéndose con certeza al funcionario público responsable con respaldo de la documentación necesaria (informes), la administración puede sancionar sin necesidad de un sumario, sin que esto infrinja el derecho a la defensa del inculpado.

10.2.- RECOMENDACIONES

- Con el modesto propósito de procurar el correcto funcionamiento de la administración de justicia en la gestión administrativa considero que para la imposición de sanción es necesario implementar un reglamento que establezca grados de sanciones en proporcionalidad con las circunstancias objetivas concurrentes con la contravención que se sanciona, conforme a ley, en la cual la autoridad sumariante adecue la imposición de sanción, esto con el objeto de un correcto ejercicio de sanción y de eliminar toda arbitrariedad de la autoridad sancionatoria.
- Tomando en cuenta que existen casos muy complejos y delicados por contravención al ordenamiento jurídico administrativo, sugiero contemplar la decisión de incorporar a Fiscales Sumarios Municipales que gocen de amplias facultades para llevar a cabo investigaciones que ameriten su intervención, en forma discreta que una vez concluido la investigación formular los cargos, circunscribiendo los hechos según corresponda la participación del posible contraventor, remitiéndolas al sumariante para la aplicación de medidas sancionatorias.

11.- BIBLIOGRAFÍA

- Apuntes de Derecho Administrativo y de Derecho Penal, Gestión 2008
- Brat Julio “Derecho Administrativo, Los Funcionarios Públicos”, Tomo III
- Beccaria, “Tratado de los Delitos y las Penas”
- Bielsa Rafael, “Derecho Administrativo”.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- CENCAP, Centro de Capacitación, Contraloría General del Estado “Compendio Didáctico”.
- Código de Ética del Gobierno Municipal.
- Decreto Supremo Nº 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” de 03 de noviembre de 1992.
- Decreto Supremo Nº 26237 de fecha 29 de junio de 2011, “Modificaciones al Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública”.
- Gironde Eusebio “Teoría del Estado”, segunda edición.
- Gutiérrez Moscoso, Fernando “El Sistema de Administración y Control Gubernamentales”
- Ley Nº 1178 “de Administración y Control Gubernamental SAFCO”
- Ley Nº 2027 “Estatuto del Funcionario Publico”
- Ley Nº 2341 “Procedimiento Administrativo”
- Moscoso Delgado “Introducción al Derecho”, sexta edición.
- Ossorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, edición actualizada y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas.
- Omeba, Diccionario Jurídico virtual.
- Pagina Web: De Wikipedía, enciclopedia libre.
- Pagina Web: <http://deconceptos.com/cienciasjuridicas>
- Pagina Web: www.abogadobolivia.blogspot.com
- Resolución Ministerial Nº 514/80 “Régimen Disciplinario Interno de la H. Alcaldía Municipal de La Paz”

- Tulio, Chiossone "Sanciones en Derecho Administrativo"