

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



TRABAJO DIRIGIDO

(Para optar al Título Académico de Licenciatura en derecho)

**“DETERMINAR LOS ELEMENTOS QUE GENERAN
DESIGUALDAD Y VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS
CONSTITUCIONALES QUE SUFREN LOS CONSULTORES DE
LÍNEA CON RESPECTO A LOS FUNCIONARIOS DE PLANTA
DEL SERVICIO NACIONAL DE PATRIMONIO DEL ESTADO –
SENAPE BOLIVIA”**

POSTULANTE: Renato Marcelo Miranda Rivamontan.

TUTOR: Dr. William Mariaca Garrón, PhD.

LA PAZ – BOLIVIA
2021

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos a Dios, quien me dio la fuerza para seguir adelante, a mis padres por confiar en mí y apoyarme en todo momento.

DEDICATORIA

Con mucho cariño a mi abuelo Fermín Rivamontan
Albán, quien me inicio en el fascinante mundo de la
literatura y a no rendirme jamás.

RESUMEN

Partiendo por lo que es una Consultoría en Línea diremos que son los Servicios que presta un Consultor individual, que realiza actividades recurrentes desarrolladas en la entidad contratante de acuerdo en el Contrato, se hizo la investigación en cuanto se dio vigencia a la Constitución Política del Estado (2011 al 2020), en el desarrollo de la Investigación se logró identificar y diferenciar los derechos y las obligaciones a través de la historia y así poder determinar en qué momento se vulnero los derechos laborales de los Consultores en Línea, también poder demostrar mediante Normativa si se dio o no vulneraciones a su vez, se generó propuestas de modificación o inclusión a las Normas Básicas en cuanto a las Contrataciones de los Consultores de Línea, siempre en busca de la equidad y equilibrio con la Constitución Política del Estado.

La búsqueda de equilibrio nos lleva a desmarañar aspectos de interés social, ya que se vulneran derechos específicamente establecidos en la Constitución, buscar motivos por el cual estas Instituciones Públicas cuentan en su estructura de Consultores de Línea, es visible aspectos de discriminación laboral y en cuanto es eficaz la normativa tanto Nacional como Internacional sobre los derechos laborales, es aquí donde nace el cuestionamiento ¿Es viable o inviable el tratamiento de estas temáticas en futuras sesiones legislativas y así poder incidir en futuras redacciones de Normas Laborales? ¿Es Posible poder encontrar un punto de equilibrio entre estos sectores de trabajadores? En el clímax de la investigación se aportó con Normativa propositiva como la de establecer el desembolso íntegro y oportuno de su remuneración, así como permisos para ausentarse por fines personales si así lo requiera sin reposición de horas o descuentos, un horario aboral equitativo al personal de planta y que la gestación materna no sea causal de Resolución de Contrato y poder contar con bonos de antigüedad, vacaciones y aguinaldo.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	ii
DEDICATORIA	iii
RESUMEN.....	iv
ÍNDICE	v
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	1
1. ENUNCIADO DEL TEMA.....	1
2. FUNDAMENTACION O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	1
3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN	2
4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	2
5. OBJETIVOS	3
6. MARCO REFERENCIAL.....	4
6.2.1. Igualdad.....	7
6.2.2. Dependencia	7
6.2.3. Exclusividad.....	8
6.2.4. Horario de trabajo.....	8
6.2.5. Discriminación	8
6.3. MARCO JURÍDICO	9
6.3.1. Constitución Política del Estado	9
6.3.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos	12
6.3.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”	13

6.3.4. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	14
CAPÍTULO I.....	16
MARCO HISTÓRICO	16
1.1. ANTECEDENTES DE CONSULTORES EN LÍNEA.....	16
1.2. NATURALEZA A PARTIR DE LA DIMENSIÓN FORMAL Y MATERIAL	20
1.3. ANTECEDENTES DE LA REMUNERACIÓN DE CONSULTORES DE LÍNEA.....	26
CAPÍTULO II.....	29
MARCO TEÓRICO	29
2.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	29
2.1.1. Principio del Mérito y Capacidad	29
2.1.2. Principio de Eficacia	29
2.2. DERECHO A LA IGUALDAD	30
2.3. FUNCIONES RECURRENTE DE LOS CONSULTORES EN LÍNEA ...	30
2.4. FUNCIONARIO DE PLANTA	35
2.5. CARRERA ADMINISTRATIVA.....	36
2.6. BUROCRACIA: EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS COMO CONDICIÓN ESENCIAL DE LA VINCULACIÓN LABORAL CON EL ESTADO	39
2.7. LA TEORÍA BUROCRÁTICA COMO BASE DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: UNA DISTORSIÓN ENTRE LA REALIDAD LABORAL CON EL ESTADO Y EL MÉRITO.....	40
2.8. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL	44
2.9. LA PROFESIONALIZACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA.....	45

2.10. EL ENFOQUE NEO INSTITUCIONALISTA Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	47
2.11. OBSTÁCULOS Y DEBILIDADES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	50
2.12. TIPOS DE DÉFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	51
CAPÍTULO III.....	52
MARCO JURÍDICO	52
3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	52
3.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1948	53
3.3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1966	53
3.4. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1965.....	54
3.5. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE, BOGOTÁ - COLOMBIA 1948	54
3.6. LEY Nª 2027 (ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO)	55
3.7. LEY NO. 1178, LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES	57
3.8. DECRETO SUPREMO N° 26115 (NORMAS BÁSICAS – SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL)	58
3.9. CARRERAS ADMINISTRATIVAS CON LEGISLACION ESPECIAL.....	58
3.10. ÓRGANOS DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA.....	60
CAPÍTULO IV	61

MARCO METODOLÓGICO.....	61
4.1. Métodos de investigación.....	61
4.1.1. Método deductivo	61
4.1.2. Método analítico	61
4.1.3. Método Dogmático Jurídico	62
4.2. Tipo de investigación	63
4.2.1. Jurídico Propositivo	63
4.3. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	63
4.3.1. Investigación documental	63
4.3.2. Técnica la Encuesta	64
CAPÍTULO V	65
MARCO PROPOSITIVO.....	65
CAPÍTULO VI	70
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	70
6.1. CONCLUSIONES	70
6.2. RECOMENDACIONES	71
BIBLIOGRAFÍA.....	73

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TEMA.

Determinar los elementos que generan desigualdad y vulneración de los derechos Constitucionales que sufren los Consultores de Línea con respecto a los funcionarios de planta del Servicio Nacional de Patrimonio del Estado – SENAPE Bolivia.

2. FUNDAMENTACION O JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

“Partiendo de lo que es una Consultoría en Línea, se toma lo siguiente “Son servicios prestados por un consultor individual, para realizar actividades o trabajos recurrentes mismos que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y condiciones establecidas en el Contrato” (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS, 2009)

Si bien los contratos elaborados con lleva derechos y obligaciones para con el Consultor de Línea, existe escisión con la Constitución Política del Estado, mientras una profesa igualdad y equilibrio que no va acorde a tipificado en estos contratos, si bien es cierto que uno de los fenómenos característicos en la última década ha sido la llegada del COVID-19, evidenciando su impacto en la cuarentena que se vivió a consecuencia de la misma, la situación laboral comenzó a mermar con rigor en Bolivia y casi duplicó el desempleo en menos de un semestre de 4,8 registrado al cierre del 2019 a 8,1 por ciento a mayo de 2020. Según el Centro de Desarrollo Laboral y Agrario, la pobreza se ha agravado, la tasa de desempleo urbano ha subido de 4,2 % a 7,4 % y la informalidad ronda al 80 % de la población económicamente activa.

3. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 DELIMITACIÓN TEMÁTICA

En cuanto a la delimitación de la investigación del presente tema será en el área social urbano básicamente, relativo a los derechos de los trabajadores en cuanto a la Constitución Política del Estado para con los Consultores de Línea.

3.2 DELIMITACIÓN ESPACIAL

El trabajo de investigación, se realizará en el departamento de la ciudad de La Paz, como eje central en el Servicio Nacional de Patrimonio del Estado - SENAPE.

3.3 DELIMITACIÓN TEMPORAL

El tema de la investigación se desarrolla desde el 2011 en base a la puesta en vigencia de la Constitución Política del Estado (2010), hasta la gestión 2020

4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El siguiente tema es considerado de interés para un sector de trabajadores que se encuentran en la administración pública en calidad de Consultores de Línea, sector que considero, se han vulnerado los derechos Constitucionales, dando lugar a una investigación bajo el siguiente planteamiento del problema:

- ¿Cuáles fueron las causas que motivaron a las instituciones públicas para contar en su estructura, con Consultores de Línea?
- ¿Cuál es la eficacia de la normativa nacional e internacional con relación a los derechos laborales?

- ¿Es posible el tratamiento de esta temática en las futuras sesiones legislativas, para incidir en la redacción de futuras normas laborales y poder equilibrar la situación laboral de este sector de trabajadores y eliminar de esta manera toda práctica de discriminación?
- ¿Cuáles son los elementos jurídicos que generan desigualdad y que a su vez vulneran los derechos constitucionales de los Consultores de Línea?

5. OBJETIVOS

5.1. OBJETIVO GENERAL

Determinar los elementos que generan desigualdad y vulneran los derechos constitucionales de los consultores de línea con respecto a los funcionarios de planta del SENAPE.

5.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Identificar la diferencia de los derechos y obligaciones, a través de la historia, para poder determinar la vulneración de los derechos laborales de los Consultores de Línea, respecto a los Funcionarios de Planta.
2. Demostrar, mediante normativa nacional e internacional la vulneración de los derechos laborales, en el transcurso del tiempo de 2011 al 2020 en contra de los Consultores de Línea, en el SENAPE
3. Generar propuestas de modificación o inclusión de artículos a las Normas Básicas con respecto a la contratación de Consultores de Línea, tratando de buscar equidad con la Constitución Política del Estado

6. MARCO REFERENCIAL

6.1 MARCO HISTORICO

A finales de 1979, en Bolivia se incorporó la figura del consultor unipersonal, mediante el Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio, refiriéndose a aquella persona que ingresaba a la administración pública a fin de prestar un asesoramiento técnico que permita la toma adecuada de determinaciones, esto en base a la formación que ostentaba dicho consultor.

Sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el art. 218 del Decreto Supremo N° 21660, 10 de julio de 1987, la norma anterior fue sujeta a condiciones suspensivas que no permitieron su aplicación efectiva en la administración pública.

Una década después la figura vuelve a cobrar vigencia al abrirse la necesidad de contratación de personal eventual en este caso de consultores unipersonales hasta un monto, a través de la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990 y el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, se consolida esta modalidad de contratación, la cual además será aplicada con el transcurso del tiempo no sólo para personal especializado; sino para personal con funciones recurrentes.

Ante los resultados emergentes de los “productos” que reportaban los consultores unipersonales, la falta de control efectivo sobre la utilidad de los mismos y el costo que significaba la contratación de este tipo de funcionarios para la administración, en el marco de una política de austeridad y racionalización del gasto de las entidades públicas, el Estado aprobó una norma reglamentaria de ejecución como es el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, mediante el cual se establece, por una parte, la

determinación de niveles máximos de remuneración en la administración pública, además de la reducción del gasto de la administración en consultorías.

Por otra parte, se incluyen elementos que constituirían el principio para una discriminación institucionalizada y la consecuente vulneración de derechos fundamentales. Toda vez que:

- Se formaliza que las contrataciones de consultores unipersonales no sólo prestan funciones especializadas de asesoramiento; sino además funciones recurrentes, ello al sostener en el párrafo primero del artículo que los consultores unipersonales, pueden ser contratados con recursos públicos para ejercer “actividades profesionales, técnicas y administrativas” además de que la retribución de éstos no podrá ser mayor que del personal designado mediante memorándums o resoluciones y que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad.
- Se establece un procedimiento de contratación discontinua, bajo el amparo de las normas de administración de bienes y servicios vigentes en la materia, equiparando una función recurrente a un servicio especializado.
- Se tergiversa el concepto de remuneraciones bajo el denominativo de fracciones de un pago global que equivaldría al costo total de la consultoría unipersonal.

Se exime la obligación de pago de aguinaldos y cualquier otra clase de beneficio adicional bajo cualquier denominación.

A partir de lo indicado, la contratación de consultores, ahora denominados “individuales de línea”, se mantendría como un híbrido normativo, sustentado además en otras disposiciones como el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de

julio de 2007 y el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 y las denominadas leyes financieras, cuales no sólo restringirá los aportes al seguro social a largo plazo, sino además los aportes del seguro social a corto plazo, el derecho a la antigüedad y las vacaciones; llegando inclusive a suprimir el aguinaldo de navidad, la protección a la maternidad, los refrigerios, el pago de viáticos y de pasajes, además de la capacitación para el ejercicio de sus funciones.

La situación descrita anteriormente, se mantendrá casi otra década, hasta que el Estado implementará políticas como la incorporación a planta del personal contratado bajo la partida 252 y el desarrollo de algunas medidas legislativas iniciales como la Ley 06, de 10 de diciembre de 2010, que prevén la obligatoriedad de aportes de consultores de línea al Sistema Integral de Pensiones, una prima por riesgo laboral y el aporte por riesgo común.

En ese mismo sentido, se aprueba la Ley 396, de 21 de agosto de 2013, que reconociendo la transgresión de la prohibición de no discriminación entre servidores públicos de planta o aquellos designados mediante memorándums y los denominados consultores individuales de línea, incorpora derechos tales como la capacitación, el pago de refrigerios y de viáticos.

Finalmente, y acorde a las disposiciones citadas el 28 de noviembre de 2013, se aprueba el Decreto Supremo N° 1811, mediante el cual se dispone que el pago del Segundo Aguinaldo se haga extensivo a personal eventual y Consultores de Línea.

No obstante, lo manifestado, la situación actual permanece en desmedro de los derechos “al trabajo y en el trabajo” de los consultores individuales de línea, quienes deben sufrir, desde hace más de dos décadas una vulneración

sistemática de derechos fundamentales y garantías, en especial en lo referido al derecho a la igualdad o no discriminación.

6.2. MARCO CONCEPTUAL

6.2.1. Igualdad

Se debe partir por familiarizarse con los términos que se encuentran en esta investigación.

Para el ámbito de las ciencias sociales es importante recordar que cuando utilizamos el término igualdad normalmente lo hacemos en un sentido normativo y no descriptivo; es decir, cuando decimos que dos personas son iguales ante la ley lo que en realidad queremos decir es que la ley debería tratarlas como iguales, porque de otra manera esa ley estaría violando tal o cual artículo de la Constitución o de un tratado internacional. (Carbonell, Rodríguez, & García, 2007)

Es el equilibrio de condiciones y circunstancias, como el gozo de derechos y obligaciones que generen el buen vivir en sociedad, justa y ecuánime.

6.2.2. Dependencia

En lo que hace a la dependencia, jurídicamente el referido término significa un estado de subordinación, inferioridad jerárquica, sometimiento o sujeción. En ese sentido, en el caso que nos ocupa, se evidencia la dependencia de los consultores de línea con las instituciones contratantes, toda vez que éstos deben responder a su inmediato superior, jefe o responsable de la Unidad Solicitante, realizar sus labores en dependencias de la Entidad pública contratante y estar sujeto a otras funciones no especificadas en los contratos que le sean designadas.

6.2.3. Exclusividad

Según lo establecido en el inciso qq) del artículo 5, del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios), éstos deben desarrollar sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante. Aspecto, concordante con la incorporación de incompatibilidades en sus contratos, cesión de derechos de autor, sujeción de confidencialidad y obligación de asistencia a actos destinados para servidoras, servidores y autoridades públicas.

6.2.4. Horario de trabajo

Resulta evidente que, en los contratos de consultoría de línea, existe un horario de trabajo igual al establecido para el personal de planta de la institución contratante, mismo que implica la obligación del registro de ingreso y salida, autorización escrita para salidas en horarios de trabajo, imposición de sanciones pecuniarias ante atrasos, aportes al fondo social por retrasos. Cuestión que puede ser constatada a través de diversas fuentes como ser los términos de referencia, en contenido de los contratos, los reglamentos internos de personal de las instituciones contratantes o resoluciones de extensión de aplicación del reglamento a consultores individuales de línea.

6.2.5. Discriminación

La discriminación puede ser definida como una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales. (Carbonell, Rodríguez, & García, 2007)

6.3. MARCO JURÍDICO

Haremos mención a la Normativa que se considera fue vulnerada, que fue base para esta investigación.

6.3.1. Constitución Política del Estado

Artículo 9.

Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

1. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.
4. Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.
5. Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.

Análisis. Aún sigue existiendo matices de discriminación y situaciones injustas, para con este sector de trabajadores, no se garantizan los principios y derechos que deberían tener cada trabajador, mismos que están contemplados en la Constitución, tampoco se prevé la salud de una madre gestante, que se encuentra bajo Contrato, peor aún si este Contrato esta por fenecer.

Artículo 14.

I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna.

II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

Análisis. La Constitución es clara al decir que los Derechos reconocidos en su cuerpo legal no tiene distinción alguna que es para todos, cosa que no se aplica, para con los Consultores de Línea, ya que son privados de varios derechos, peor aún, que la misma prohíbe rotundamente cualquier tipo de discriminación y busca la igualdad entre las personas, siendo una forma de discriminación al tipo de ocupación, en este caso a los Consultores de Línea.

Artículo 46.

I. Toda persona tiene derecho:

1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.

2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.

Análisis. Algo que es reiterado en varias ocasiones en la Constituciones, es la discriminación y vemos lo importante que es esta palabra, la equidad en condiciones satisfactorias, para con el trabajador, sea cual fuere su condición laboral.

Artículo 48.

I. Las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio.

II. Las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y del trabajador.

III. Los derechos y beneficios reconocidos en favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

IV. Los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad social no pagados tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, y son inembargables e imprescriptibles.

V. El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado.

VI. Las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. Se garantiza la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad.

VII. El Estado garantizará la incorporación de las jóvenes y los jóvenes en el sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación.

Análisis. – Es una realidad, que mucha gente observa como una utopía, los derechos plasmados en la Constitución, existen procesos en los cuales

Amparados en la Constitución no llegaron a su alcance sea por mala interpretación o por ser considerada limitada, muchos debieron llegar a instancias Internacionales de Derechos Humanos.

6.3.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Análisis. – Un claro ejemplo se encuentra en este Artículo el cual solo enfatiza, lo ya aseverado por la Constitución Boliviana, ¿Por qué entonces debemos recurrir a instancias Internacionales, teniendo una Constitución tan completa?

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

6.3.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”

Artículo 6. Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio.

d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.

h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

6.3.4. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Artículo 2

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO

1.1. ANTECEDENTES DE CONSULTORES EN LÍNEA

A finales de 1979, la normativa boliviana incorporó la figura del consultor unipersonal¹, a través del Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio², para referirse a aquella persona que ingresaba a la administración pública a fin de prestar un asesoramiento técnico que permita la toma adecuada de determinaciones, ello en base a la formación especializada que ostentaba dicho consultor. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el art. 218 del Decreto Supremo N° 21660, 10 de julio de 1987, la norma anterior fue sujeta a condiciones suspensivas que no permitieron su aplicación efectiva en la administración pública.

Una década después la figura vuelve a cobrar vigencia al preverse la posibilidad de contratación de consultores unipersonales hasta un monto determinado³ y en ese orden de acontecimientos, a través de la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990 y el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, se consolida esta modalidad de contratación, la cual además será aplicada con el transcurso del tiempo no sólo para personal especializado; sino principalmente para personal con funciones recurrentes.

¹ Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio de 1979.

² Todo estudio realizado por una empresa consultora o un consultor unipersonal destinado a suministrar asistencia técnica especializada a un usuario determinado con el fin de que éste pueda disponer de un conjunto suficiente de antecedentes técnicos y económicos que permitan una eficiente toma de decisiones.

³ Decreto Supremo N° 21364 de 13 de agosto de 1986.

En los años siguientes, la contratación de consultores unipersonales cobraría mayor trascendencia tanto para las Máximas Autoridades Ejecutivas de las instituciones públicas así como para los servidores que trabajaban bajo esa modalidad, ello debido a los beneficios mutuos que se reportaban, para los primeros porque éstos podrían incorporar de forma menos burocrática y con mayor discrecionalidad, una cantidad de gente que goce de su favor y su confianza y para los segundos porque en este tipo de contratación la elevada remuneración no estaría sujeta a ningún parámetro, ni escala dispuesta para servidores de planta que cumplan funciones equivalentes.

Ante los resultados emergentes de los “productos” que reportaban los consultores unipersonales, la falta de control efectivo sobre la utilidad de los mismos y el costo que significaba la contratación de este tipo de funcionarios para la administración, en el marco de una política de austeridad y racionalización del gasto de las entidades públicas, el Estado aprobó una norma reglamentaria de ejecución como es el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, mediante el cual se establece, por una parte la determinación de niveles máximos de remuneración en la administración pública⁴, además de la reducción del gasto de la administración en

⁴ Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004 Artículo 9°. - (Remuneración de consultores unipersonales) Se establece lo siguiente:

I. Independiente de la fuente de financiamiento o función, los niveles de remuneraciones mensuales de consultores unipersonales, contratados con recursos públicos, para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas, no podrán ser superiores a los establecidos para el personal designado mediante memorándums o resoluciones que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad. Asimismo, estas remuneraciones no podrán ser mayores al sueldo mensual asignado a Directores Generales de Ministerios.

II. Se exceptúan de la restricción dispuesta en el numeral anterior, las consultorías para realizar trabajos específicos por plazo y producto determinado. La consultoría podrá ser renovada después de transcurrido un periodo igual al de la duración del contrato previa autorización de la máxima autoridad ejecutiva

consultorías⁵. Pero, por otra parte, se inscriben elementos que constituirían el germen para una discriminación institucionalizada y la consecuente vulneración de derechos fundamentales. Toda vez que:

- Se formaliza que la contratación de consultores unipersonales no sólo prestan funciones especializadas de asesoramiento; sino además funciones recurrentes, ello al sostener en el parágrafo primero del artículo nueve que los consultores unipersonales, pueden ser contratados con recursos públicos para ejercer “actividades profesionales, técnicas y administrativas” además de que la retribución de éstos no podrá ser mayor que del personal designado mediante memorándums o resoluciones y que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad.
- Se establece un procedimiento de contratación discontinua, bajo el amparo de las normas de administración de bienes y servicios vigentes en la materia, equiparando una función recurrente a un servicio especializado.
- Se tergiversa el concepto de remuneraciones bajo el denominativo de fracciones de un pago global que equivaldría al costo total de la consultoría unipersonal.

Se exime la obligación de pago de aguinaldos y cualquier otra clase de beneficio adicional bajo cualquier denominación.

A partir de lo indicado, la contratación de consultores, ahora denominados “individuales de línea⁶”, se mantendría como un híbrido normativo, sustentado además en otras disposiciones como el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de

⁵ Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004 Art. 8°. - (Reducción del gasto en consultorías) Independientemente de la fuente de financiamiento, se establece la reducción de 10% para las partidas 25200

julio de 2007 y el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 y las denominadas leyes financieras, cuales no sólo restringirá los aportes al seguro social a largo plazo, sino además los aportes del seguro social a corto plazo, el derecho a la antigüedad y las vacaciones; llegando inclusive a suprimir el aguinaldo de navidad, la protección a la maternidad, los refrigerios, el pago de viáticos y de pasajes, además de la capacitación para el ejercicio de sus funciones.

La situación descrita anteriormente, se mantendrá casi otra década, hasta que el Estado implementará políticas como la incorporación a planta del personal contratado bajo la partida 252 y el desarrollo de algunas medidas legislativas iniciales como la Ley 065, de 10 de diciembre de 2010, que prevén la obligatoriedad de aportes de consultores de línea al Sistema Integral de Pensiones, una prima por riesgo laboral y el aporte por riesgo común⁶.

En ese mismo sentido, se aprueba la Ley 396, de 21 de agosto de 2013, que reconociendo la transgresión de la prohibición de no discriminación entre servidores públicos de planta o aquellos designados mediante memorándums y los denominados consultores individuales de línea, incorpora derechos tales como la capacitación, el pago de refrigerios y de viáticos⁷.

Finalmente, y acorde a las disposiciones citadas el 28 de noviembre de 2013, se aprueba el Decreto Supremo N° 1811, mediante el cual se dispone que el pago del Segundo Aguinaldo se haga extensivo a personal eventual y Consultores de Línea.

No obstante, lo manifestado, la situación actual permanece en desmedro de los derechos “al trabajo y en el trabajo” de los consultores individuales de línea,

⁶ La citada normativa se consolida mediante las Resoluciones Administrativas de la Autoridad de Fiscalización, Control de Pensiones y Seguros 432/2011 de 23 de noviembre de 2011; 362/2012 de 29 de mayo de 2012 y 402/2012 de 13 de junio de 2012.

⁷ Ley 396, de 21 de agosto de 2013- Artículo 5. (CONTRATACIÓN DE CONSULTORÍAS).

quienes deben sufrir, desde hace más de dos décadas una vulneración sistemática de derechos fundamentales y garantías, en especial en lo referido al derecho a la igualdad o no discriminación.

1.2. NATURALEZA A PARTIR DE LA DIMENSIÓN FORMAL Y MATERIAL

La naturaleza de los contratos de consultoría individual de línea, puede ser determinada a partir de su doble dimensión, por una parte, aquella enmarcada en las disposiciones legales y aquellas regulatorias de ejecución, denominada dimensión formal y por otra parte la dimensión material, resultante de cuatro momentos históricos. Acorde a lo señalado, un primer momento se inicia a partir de las previsiones contenidas en el Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio de 1979, las cuales instituyen una modalidad de contratación estatal de personas que, en su calidad de consultores unipersonales, suministren asistencia técnica especializada a un usuario determinado con el fin de que éste pueda disponer de un conjunto suficiente de antecedentes técnicos y económicos que permitan una eficiente toma de decisiones. Destacando, por supuesto, que dicha modalidad no pudo ser implementada como tal, por encontrarse sujeta a una condición suspensiva no cumplida.

En esta misma etapa o momento inicial, una década después, se promulga la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990 y normas conexas como el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, regulando nuevamente la modalidad de contratación estatal de consultores unipersonales que reúnan las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional necesarias para desarrollar el trabajo encomendado, de acuerdo a dos posibilidades según la naturaleza de los servicios requeridos o la realización de consultorías específicas por producto.

Así, de lo manifestado anteriormente, se infiere que, en ese primer momento, la naturaleza formal y material de dichos contratos sería administrativa⁹ de prestación de servicios específicos, en virtud a la especialidad e idoneidad del Consultor individual de línea. En un segundo momento, la contratación de consultores unipersonales, no sólo sería para la prestación de servicios especializados; sino además para que éstos puedan cumplir funciones recurrentes propias de la institución contratante, mas no como empleados; sino como una especie híbrida, ya que su incorporación, funciones, remuneración, dependencia, control de resultados y retiro, no estaría ajustada a la normativa general diseñada para los funcionarios del sector público. De esta forma, la conveniencia mutua de un tipo de contratación que podía burlar el sistema de administración y control gubernamental cobraría una relevancia notoria en la composición de los recursos humanos de las instituciones públicas, misma que si bien desconocía derechos laborales, éstos no serían reclamados, pues los ostentosos honorarios contrarrestarían cualquier detrimento en la pérdida de beneficios sociales.

En ese sentido, en este segundo momento, la naturaleza de los contratos de consultoría unipersonal en su dimensión formal, seguiría siendo de tipo administrativo de prestación de servicios. No obstante, en la dimensión material estos contratos no podrían ser considerados así, ya que los mismos tenían previsto el cumplimiento de funciones recurrentes por parte de los consultores y de donde más bien corresponderían a un naciente híbrido, que tenía por objeto camuflar una relación laboral que no sería manejada en el marco del sistema de administración y control gubernamental y normas conexas; sino más bien en los cánones de discrecionalidad de las instituciones contratantes.

En un tercer momento, en el marco de una política de austeridad y racionalización del gasto de las entidades públicas, el Estado determina regular y restringir la antes mencionada discrecionalidad en la contratación de

consultores unipersonales, de esta manera aprueba el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, el cual por una parte reconoce expresamente que éstos pueden cumplir funciones profesionales, técnicas y administrativas recurrentes análogas a aquellas realizadas por el personal designado mediante memorándums o resoluciones y que tengan asignaciones de funciones en el órgano, institución o entidad.

Pero, por otra parte, hará prevalecer el carácter de un contrato administrativo de servicios al encubrir las remuneraciones bajo la denominación de fracciones de un pago global que equivaldría al costo total de la consultoría unipersonal asimismo al eximir al Estado del pago de cualquier beneficio social⁸.

En ese mismo orden de acontecimientos el inciso qq) del artículo 5, del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios), expresará contradictoriamente que los consultores de línea deben desarrollar sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante, elemento propio de la relación laboral aunque al mismo tiempo determinará que se debe proceder de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, como si el mismo fuera administrativo de prestación bienes y servicios. Aspecto acorde con lo señalado en la Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio de 2009, que fija el Modelo de Documento Base de Contratación, señalando que en los contratos de consultoría de línea se debe incorporar de forma expresa la naturaleza “administrativa” del mismo.

En esta etapa, si bien es cierto que la naturaleza formal del contrato se mantendría inmutable en su carácter administrativo de prestación de servicios,

⁸ Aspecto último que sería restringido de mayor manera en normas posteriores como el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, además de las denominadas leyes financieras.

no es menos cierto que en la dimensión material, dicha aseveración no podría ser sustentada desde ningún punto de vista, ya que a tiempo de reconocer el Estado que los consultores unipersonales cumplen funciones recurrentes de una institución pública y que su dedicación es exclusiva, se pone nuevamente en evidencia esta nueva modalidad de contrato con naturaleza propia diferente a la pretendida por las normas vigentes a ese momento y que tendría por objeto únicamente desconocer derechos sociales de los consultores de línea.

En una cuarta y última etapa, el Estado, implícitamente se va alejando de la equivocada concepción de una naturaleza administrativa de prestación de servicios de los contratos de consultores unipersonales (también denominados en las normas últimas como consultores individuales de línea), de esta forma adopta una serie de políticas y medidas legislativas que tienen por objeto reconocer derechos sociales de los mismos y de donde se va consolidando lo sostenido en el párrafo anterior, en cuanto al reconocimiento de esta neo modalidad de contrato con naturaleza propia y destinada únicamente al desconocimiento de derechos e imposición de obligaciones de los trabajadores del sector público.

Resulta interesante como en el plano jurisprudencial, el contralor de constitucionalidad en Bolivia, confirma esa naturaleza sui generis de los contratos de consultoría individual de línea, en sentencias como la SC 0351/2003-R de 24 de marzo, en la cual inicialmente señaló:

“Que, el contrato de prestación de servicios es aquel a través del cual una de las partes se obliga a prestar a la otra un servicio a cambio de una remuneración convenida, como se desprende de la lectura de las previsiones contenidas en los arts. 732 y siguientes del Código Civil, de 06 de agosto de 1975 (CC). Al estar el contrato de prestación de servicios regulado en el Código Civil (Libro Tercero, de las obligaciones, parte segunda, título II, de los contratos

en particular) queda librado a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes y en la esfera jurídica de lo laboral equivale al desempeño de funciones o tareas contratadas de acuerdo con su especialidad y cuya forma de pago de la remuneración convenida se determina de un modo preciso en el contrato que al efecto se suscribe.”

“Que, a diferencia del contrato civil de referencia, existe el contrato de trabajo que no queda librado a la autonomía de la voluntad de las partes, por cuanto es la Ley que por razones de orden público impone limitaciones destinadas a proteger los derechos de los trabajadores que tienen relación jurídica laboral de dependencia y tratándose de trabajadores o funcionarios públicos, en cuanto corresponde a su contratación, evaluación y retiro (destitución o suspensión como emergencia de un proceso administrativo interno), se rigen en lo que sea aplicable por las normas generales expresadas en el Estatuto del Funcionario Público y sus normas reglamentarias, por sus propias normas y por las Normas Básicas reguladas por la Ley SAFCO y asimismo sus normas reglamentarias.”
Criterio anterior que sería complementado en sentencias como la 0605/2004-R, de 22 de abril, en la cual expresa que:

“(…)tal situación laboral –refiriéndose a los consultores individuales de línea- no ingresa en el ámbito de los trabajadores asalariados protegidos por la Ley General del Trabajo, tampoco se encuentra inmerso en el ámbito de la carrera administrativa, prevista por la Ley del Estatuto del Funcionario Público, sino que dicho régimen contractual, tiene un tratamiento especial y diferente de la modalidad de prestación de servicios en calidad de empleados, pues el consultor no es un empleado en esencia, por lo mismo no es un servidor público.”

Y de donde se infiere que el Tribunal Constitucional, considera que la naturaleza de los contratos de los consultores individuales de línea, son de tipo

administrativo pero que ingresarían en la especie de los contratos de servicios, ya que los mismos tienen un tratamiento especial y diferente.

Al respecto, es relevante manifestar que a pesar de lo señalado, el Tribunal sostiene también que los consultores de línea no son servidores públicos, lógica que emerge del simple descarte de normas regulatorias para este tipo de contratos y la asimilación forzada de los consultores de línea a contratos que nominal y genéricamente se hallan contenidos en normas que tienen un objeto diferente, sin que en ningún momento se reflexione acerca de los elementos propios que determinan la realidad de la naturaleza y relación de un contrato de consultoría de línea, como desarrollaremos en el punto siguiente.

Por tal razón, más allá del razonamiento local, resulta ilustrativo citar la jurisprudencia constitucional comparada, la cual, a tiempo de definir la naturaleza de los contratos de consultores de línea, determinó que ésta no es de prestación de bienes y servicios, tal como lo expresa la Corte Constitucional de Colombia, en sentencias como la C-056/93, al destacar lo siguiente:

“La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo” y en caso que se presente un abuso de las formas jurídicas, “en gracia del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se llegue a desestimar un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo, en cuyo caso la contraprestación y demás derechos de la persona se regirán por las normas laborales más favorables...”

Este aspecto pone de manifiesto interpretaciones mucho más favorables y destinadas no solamente a garantizar y respetar los derechos de los

consultores de línea, en virtud al principio de primacía de la realidad y reconocimiento de la naturaleza propia de este género; sino además de poner en evidencia la verdadera naturaleza de un contrato laboral en la administración pública que se encuentra forzosamente ajustado a un contrato de bienes y servicios.

1.3. ANTECEDENTES DE LA REMUNERACIÓN DE CONSULTORES DE LÍNEA

Históricamente, la remuneración de los consultores en Bolivia, en un primer momento fue librada a la voluntad de las partes contratantes, lo cual derivó en prácticas institucionales en las cuales los montos destinados a dicha contraprestación eran significativamente superiores a la fijada para un Director General y aquellas servidoras y servidores públicos asignados para el cumplimiento de funciones equivalentes.

En ese entendido, debido a la discrecionalidad precitada, el presupuesto asignado para éstos, fue recortado y nivelado, mediante normas como la Ley N° 2449 de fecha 3 de abril de 2003, la cual señala lo siguiente:

*“(...) los consultores unipersonales independientes, contratados con recursos del Tesoro General de la Nación para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas, no podrán tener una **remuneración superior** a la establecida para el personal con designación mediante memorándums o Resoluciones que tenga asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad.”⁹*

⁹ Art. 12 de la Ley N° 2449 de fecha 3 de abril de 2003.

En este mismo sentido, el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, Marco de Austeridad Racionalizando el Gasto de las Entidades Públicas, disponía que:

“(...) los niveles de remuneraciones mensuales de consultores unipersonales, contratados con recursos públicos, para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas, no podrán ser superiores a los establecidos para el personal designado mediante memorándums o resoluciones que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad.”

Cabe destacar que la norma indicada, además trató de eliminar el término “remuneración” al referirse a la misma como una fracción de un pago global y suprimiendo los componentes de la remuneración, al expresar que:

Artículo 9°. - REMUNERACION DE CONSULTORES UNIPERSONALES

Se establece lo siguiente:

II. (...) Estas consultorías deberán ser contratadas conforme a las normas de administración de bienes y servicios vigentes en la materia. Al efecto se considerará como monto global del contrato, la suma de los pagos parciales, sean estos mensuales o con otra frecuencia, a favor del consultor.

Los contratos de consultores deberán estipular que no generan obligación de pago de aguinaldos, ni otra clase de remuneración adicional bajo cualquier denominación.

No obstante, en vigencia del Presupuesto General de la Nación del año 2005, aprobado por fuerza de Ley, se vuelve a utilizar el término remuneración y se expresa que éste sería determinado sobre la equivalencia de los salarios percibidos por el personal de planta con funciones equivalentes. Aspecto, reiterado tanto en la Ley No. 3302 de 16 de diciembre de 2005, que aprobaba el

Presupuesto General de la Nación para la Gestión 2006, cuanto las normas financieras subsecuentes.

Es preciso destacar que para la gestión 2012, la Ley N° 211 de 23 de diciembre de 2011, Ley del Presupuesto General del Estado¹³, se remite a las disposiciones contenidas en la Ley de 30 de diciembre de 2009, misma que aprueba el Presupuesto General del Estado para la gestión 2010 y que señala en el párrafo I, del Inciso f) del Art. 25:

*“El nivel de **remuneración de consultores** de línea en las entidades públicas, debe estar definido en **función a la escala salarial** aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, para lo cual no se requiere ningún instrumento legal adicional.”*

Acorde a lo previsto, la norma reglamentaria de la Ley Financial correspondiente a la gestión 2012, como es el Decreto Supremo N° 1134, de 08 de febrero de 2012, establece en el Art. 24, que:

“La definición de las remuneraciones de los consultores de línea, debe estar establecida en función a la escala salarial; para lo cual, las Unidades Administrativas de cada entidad, elaborarán el cuadro de equivalencia de funciones que será avalado por la Unidad Jurídica y autorizada por la MAE de la entidad.”

Así, siendo cierto que la remuneración es uno de los elementos propios que hacen a la relación con los consultores individuales línea, éste se constituye como contraprestación a las funciones análogas que realiza en relación al personal de planta o designado mediante memorándum, de tal manera que la intención de mimetizar el mismo como parte de un pago global por la prestación de un servicio, no corresponde, más si tomamos en cuenta los componentes en la determinación de la indicada remuneración consultores individuales que desarrollaremos a continuación.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1.1. Principio del Mérito y Capacidad

El principio de mérito postula de manera concreta que el acceso, la permanencia y el progreso en el sistema de Carrera se basa en el mérito demostrado por los ciudadanos en los distintos procesos técnicos que las normas y los procedimientos disponen ya se trate de concursos externos en sus distintas modalidades, concursos internos en sus diferentes versiones, o evaluación directa de méritos según el escalafón diseñado. (Montero, 2011, pág. 94)

2.1.2. Principio de Eficacia

La administración, a la que es en el periodo del Estado liberal de Derecho se le exigía solo la correcta aplicación del Derecho y, con el desarrollo de las políticas sociales, paso a requerírsele, cada vez más, eficacia distinta en cada uno de sus ramos y sectores de actividad (...) le es demandada ahora, además, eficiencia en la eficaz realización del interés general conforme a su determinación por el Derecho. (Parejo, 1998, pág. 145)

2.2. DERECHO A LA IGUALDAD

Conforme establece el art. 1º de la Constitución Política del Estado, Bolivia, se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, el cual debe adecuarse a los preceptos que proclama.

Así, lo ha entendido el Tribunal Constitucional Plurinacional en la SC 1977/2011-R de 7 de diciembre, al sostener que:

“(...) el tránsito del Estado liberal al Estado social de derecho, supuso el reconocimiento del principio de igualdad material, asumiendo el Estado el rol de promover las condiciones para que la libertad e igualdad de las personas sea real y efectiva; en tal sentido, previeron, en la Constitución, un título destinado al ámbito económico, por el que se configura las relaciones que el Estado debe mantener con ésta, los fines y su rol del Estado. Asimismo, se reconocieron una serie de derechos económicos, sociales y culturales, sin abolir los liberales, como el derecho al trabajo, salarios, vacaciones, beneficios sociales, etc., pues se entendió que estos derechos otorgaban la base material para el adecuado ejercicio de los derechos de corte individual.”

2.3. FUNCIONES RECURRENTE DE LOS CONSULTORES EN LÍNEA

De acuerdo a lo señalado en la Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado aplicable a la gestión 2012, como es la Ley de 30 de diciembre de 2009, el nivel de remuneración de consultores de línea en las entidades públicas, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, norma concordante con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 1134, de 08 de febrero de 2012, que

señala la definición de las remuneraciones de los consultores de línea, debe estar establecida en función a la escala salarial; para lo cual, las Unidades Administrativas de cada entidad, elaborarán el cuadro de equivalencia de funciones que será avalado por la Unidad Jurídica y autorizada por la MAE de la entidad. De donde resulta evidente que los consultores de línea cumplen funciones análogas o similares a las realizadas por el personal de planta, vale decir que ejecutan funciones recurrentes propias de la naturaleza de la institución.

- **Dependencia:** En lo que hace a la dependencia, jurídicamente el referido término significa un estado de subordinación, inferioridad jerárquica, sometimiento o sujeción. En ese sentido, en el caso que nos ocupa, se evidencia la dependencia de los consultores de línea con las instituciones contratantes, toda vez que éstos deben responder a su inmediato superior, jefe o responsable de la Unidad Solicitante, realizar sus labores en dependencias de la Entidad pública contratante y estar sujeto a otras funciones no especificadas en los contratos que le sean designadas.

- **Remuneración:** Aspecto que por su amplitud será desarrollado de forma extensa.

- **Exclusividad:** Según lo establecido en el inciso qq) del artículo 5, del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios), éstos deben desarrollar sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante. Aspecto, concordante con la incorporación de incompatibilidades en sus contratos, cesión de derechos de autor, sujeción de confidencialidad y obligación de asistencia a actos destinados para servidoras, servidores y autoridades públicas.

Aspectos que no necesitan mayor abundamiento para afirmar la existencia de exclusividad.

- **Horario de trabajo:** Resulta evidente que, en los contratos de consultoría de línea, existe un horario de trabajo igual al establecido para el personal de planta de la institución contratante, mismo que implica la obligación del registro de ingreso y salida, autorización escrita para salidas en horarios de trabajo, imposición de sanciones pecuniarias ante atrasos, aportes al fondo social por retrasos. Cuestión que puede ser constatada a través de diversas fuentes como ser los términos de referencia, en contenido de los contratos, los reglamentos internos de personal de las instituciones contratantes o resoluciones de extensión de aplicación del reglamento a consultores individuales de línea.

2.3.1. Determinación de la remuneración de los consultores de línea

Conforme lo señalado precedentemente, pese a que la figura de los consultores en Bolivia data de los años setenta; no fue sino hasta hace una década que, debido a la discrecionalidad en la determinación de salarios de éstos, el Estado decidió realizar ajustes a la remuneración percibida por los consultores y a tal efecto incorporó en las leyes financieras que aprueban anualmente el Presupuesto General del Estado, **dos parámetros de definición de la misma**. El primero referido, a la **remuneración establecida para el personal de planta** y el segundo relacionado con las **funciones equivalentes** que aquellos realizaban.

En lo referido a la gestión 2012, la determinación de los parámetros ya mencionados estaban definidos en la Ley Financial de la gestión 2010¹⁰, por la vigencia determinada en la Ley N° 211 de 23 de diciembre de 2011, que

¹⁰ Ley del Presupuesto General del Estado de 30 de diciembre de 2009, Art. 25, Parágrafo I, Inciso f).

aprueba el Presupuesto General del Estado para el 2012¹¹, y donde se expresa que “El nivel de remuneración de consultores de línea en las entidades públicas, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, para lo cual no se requiere ningún instrumento legal adicional.” Previsión que es complementada por el Art. 24 del Decreto Supremo N° 1134, de 08 de febrero de 2012, al expresar que las Unidades Administrativas de cada entidad, elaborarán el cuadro de equivalencia de funciones que será avalado por la Unidad Jurídica y autorizada por la MAE.

De esta manera, la escala salarial aplicable para la gestión 2012, prevista para las instituciones de públicas y que se encuentra aprobada en diferentes Resoluciones Ministeriales, disponen aprobar la estructura salarial y la estructura de cargos en un número determinado de ítems y niveles de **remuneración básica**. De donde resulta en consecuencia, que la remuneración de los consultores de línea debe ser definida sobre la base de la remuneración aprobada en la escala salarial del personal de planta. Vale decir sobre el monto emergente de la suma de todos los emolumentos que componen la remuneración de un servidor de planta¹⁶. Ello en consideración a que, según lo establecido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, “El término ‘remuneración’ en una acepción amplia, abarca a todas las formas de retribución que el empleador debe reconocer a favor del trabajador, así, se encuentran dentro de ella, el sueldo o salario, las primas, bonos, pago de horas extraordinarias y, por supuesto, el aguinaldo de navidad. Otros autores sostienen que el ‘salario’ implica la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo o impliquen otro tipo de

¹¹ Disposición transitoria TERCERA. Quedan vigentes para su aplicación en la gestión fiscal 2012: 1. Artículos 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 28, 33, 37, 42, 43, 46, 47, 50, 53, 56, 62 y 63 de la Ley del Presupuesto General del Estado 2010.

reconocimiento por la prestación del servicio”. (SC 133/2011-R, de 21 de febrero de 2011).

“Que el Artículo 26° Decreto Supremo N° 25749, de 20 de abril de 2000, Reglamento al Estatuto del Funcionario Público, define a la remuneración como el pago en dinero que se otorga al servidor público por el desempeño real y efectivo de sus funciones, enmarcada en la escala salarial y las planillas presupuestarias aprobadas por la entidad y el Órgano Rector del Sistema de Presupuesto.

Que las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, aprobadas por Decreto Supremo N° 26115, de 16 de marzo de 2011, señalan en su artículo 13 párrafo III que la remuneración básica será fijada en función al valor del puesto y debe estar estructurada en base a la escala salarial y planilla presupuestaria aprobada para la entidad.”

Destacando que en este último párrafo se utiliza el término “remuneración básica”, para referirse a lo dispuesto en el Art. 13.III del Decreto Supremo 26115, de 16 de marzo de 2001, el cual expresamente señala:

“Art. 13. La remuneración será fijada en función al valor del puesto. La información sobre remuneraciones utilizará como instrumentos básicos la escala salarial y la planilla presupuestaria aprobadas para la entidad.”

A partir de lo cual, resulta evidente que dicho término debe ser entendido única y exclusivamente, en el sentido amplio determinado por el Tribunal Constitucional en la abundante jurisprudencia constitucional al referir que:

“(…) El término ‘remuneración’ en una acepción amplia, abarca a todas las formas de retribución que el empleador debe reconocer a favor del trabajador

así, se encuentran dentro de ella, el sueldo o salario, las primas, bonos, pago de horas extraordinarias y, por supuesto, el aguinaldo de navidad. Otros autores sostienen que el ‘salario’ implica la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo o impliquen otro tipo de reconocimiento por la prestación del servicio”.

2.4. FUNCIONARIO DE PLANTA

Los Funcionarios de Planta, son una categoría de funcionarios públicos con ítem, llamado también servidores públicos, regidos por la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público y por el Decreto Supremo No. 26115 Normas Básicas de Administración de Personal, con derechos a: remuneración, vacaciones, pensión jubilatoria,, prestaciones de salud, estabilidad laboral (funcionarios de carrera), capacitación, impugnaciones, representaciones, tolerancias en caso de enfermedad – cumpleaños y aguinaldo.

La **Ley No. 2027 del 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.* En cuanto al ámbito de aplicación, el Estatuto del Funcionario Público, abarca a todos los servidores públicos que prestan sus servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, asimismo, los que presten servicios en las entidades públicas autónomas, autárquicas y descentralizadas.

En cuanto a dotación de personal refiere que: *“La dotación de personal para el ejercicio de la función pública en los puestos determinados para los funcionarios de carrera, comprenderá las funciones de calificación de la demanda de*

personal, programación operativa anual individual, valoración de puesto y remuneración, reclutamiento, selección, inducción o integración. Sus modalidades, condiciones y procedimientos se sujetarán a lo previsto en el presente Estatuto, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal y disposiciones reglamentarias específicas. La demanda y requerimiento de personal de cada entidad pública, serán cuantificados y determinados en relación a sus objetivos y necesidades institucionales.

El Decreto Supremo No. 26115, Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, son normas que *“(.. .) tienen por objeto regular el Sistema de Administración de Personal y la Carrera Administrativa, en el marco de la Constitución Política del Estado, La Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, la Ley No. 2027 Estatuto del Funcionario Público y Decretos Reglamentarios correspondientes.* En ese sentido, ésta norma regula a los servidores públicos. Cuenta con subsistemas de: Dotación de Personal, Evaluación del Desempeño, Movilidad de Personal, Capacitación Productiva y Registro. El Art. 18 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, señala que el reclutamiento de personal procura atraer candidatos idóneos a la Administración Pública. Se fundamenta en los principios de mérito, competencia y transparencia, garantizando la igualdad de condiciones de selección. Se realizará mediante convocatorias internas y externas. La selección proveerá a la entidad pública el personal idóneo y capaz de contribuir eficientemente al logro de los objetivos institucionales.

2.5. CARRERA ADMINISTRATIVA

Se realiza la selección de las personas que han venido ocupando en forma provisional o por encargo los empleos públicos, sin verificar el cumplimiento de los elementos establecidos para ser un funcionario con derechos de carrera administrativa, en su mayoría, la

escogencia obedeció a la necesidad inmediata de satisfacer el servicio público, con personas que solo demostraron títulos académicos en el mejor de los casos, o en otras ocasiones, el requisito fue reemplazado por el apoyo político para ser nombrado aún sin cumplir con la formación requerida para el cargo. (Ortega, 2012)

Por lo tanto, no se accede al cargo de la manera que lo establece la ley para dichos cargos, y no lo hace acreedor de los derechos consagrados para ellos y mucho menos de la garantía de estabilidad laboral de que gozan (Caicedo, 2014), generando sólo expectativas a las personas que los ocupan, por el paso del tiempo. Uno de los debates contemporáneos de mayor vigencia en la gestión del talento humano de las organizaciones públicas gubernamentales, está relacionado con la vigencia y efectividad de la carrera administrativa para la modernización del Estado, la democratización de la sociedad. (Ramírez, 2011, pág. 15)

Los procesos de transformación entorno a la globalización están orientados hacia la política de gestión del talento humano, lo cual solo es posible si existe un adecuado control del Estado en donde la administración de personal y la orientación de la gestión humana, no sea concebida tradicionalmente como la administración del personal enfocada a las relaciones industriales, sino como la burocracia pura donde sus principales lineamientos sean los méritos y la eficiencia, mediante el desarrollo y cualificación de los servidores públicos, buscando la competitividad laboral que permita obtener los mejores resultados al interior de las entidades públicas y/o empresariales, es decir, hacer un cambio del paradigma burocrático a uno de carácter gerencial, que permita cumplir los objetivos del Estado, bajo los criterios de eficiencia y eficacia. (Gracia, 2014)

En este sentido, la discusión está basada en el modelo planteado por Max Weber, fundamentado en la meritocracia y experiencia, en una forma racional y apolítica que separe la política y la administración. (López D. , 2006)

Los procesos de reforma del Estado en los países de América Latina, tienen como variable común los servidores públicos y su uso como palanca para impulsar los cambios en la administración pública (Rodríguez, López, & Finol, 2009), como lo demuestran los casos de estudio en Venezuela, en los cuales se evidencia la importancia de plantear estrategias vinculadas con la búsqueda del personal, que incentive el fortalecimiento del reclutamiento y selección de los funcionarios de Carrera Administrativa en las instituciones del Estado.

La variable de mayor importancia en la capacidad institucional de los gobiernos locales es la estructura organizacional, esto es, si su modelo es tradicional o post burocrático, si su estructura decisoria es cerrada o diversificada. (López & Soria, 2013)

La Carrera Administrativa (Artículo 48, D.S. 26115) es el sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público mediante programas de administración de personal, orientados a la selección, inducción, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia productiva y retiro digno de todo servidor público de carrera. Los objetivos de la Carrera Administrativa son: fortalecimiento de los valores éticos, selección rigurosa del personal, otorgamiento de incentivos, fortalecimiento de la profesionalización, establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el servicio público, mejoramiento de la calidad en el ambiente de trabajo, previsión para el retiro digno del servidor público de carrera.

La carrera administrativa de acuerdo con la Ley N° 2027, Estatuto del Funcionario Público, sus modificaciones, su reglamento, las Normas Básicas y disposiciones complementarias, se aplicarán a todos los servidores públicos cuyos puestos estén comprendidos del cuarto nivel jerárquico en línea descendente (Jefe de Unidad) en la entidad. Todo ciudadano sin discriminación alguna puede aspirar a desempeñar un puesto de carrera siempre y cuando

reúna los requisitos establecidos en el Estatuto del Funcionario Público, su reglamento y las Normas Básicas.

2.6. BUROCRACIA: EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS COMO CONDICIÓN ESENCIAL DE LA VINCULACIÓN LABORAL CON EL ESTADO

La mayoría de las burocracias modernas se formaron como parte del proceso de construcción estatal que ocurrió en Europa, Estados Unidos y América Latina durante el siglo XIX, entendido como un componente de un proceso más amplio de construcción social, en el que a su vez se desarrollaron la ciudadanía, el sistema de relaciones de producción, el mercado, la estructuración de clases sociales y la consolidación de la política. (Oszlak, Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. Retos de la profesionalización de la función pública, 2002)

De forma ideal, las metas del Estado son el bienestar general, la justicia social y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, buscando siempre nuevos modelos de organización social a través de mecanismos democráticos, los cuales se orienten a reducir las desigualdades sociales y a mejorar substancialmente la calidad de la vida de la población. (Ortega, 2012)

El capitalismo con su expansión y su creciente capacidad para movilizar recursos ha encontrado un apoyo decisivo en la creciente capacidad de los estados nacionales para encarar y superar obstáculos al desarrollo. Este proceso implicó la expropiación de una serie de funciones de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales, en donde la satisfacción de las necesidades sociales en áreas tales como la defensa, justicia, transporte, infraestructura y salud pública, entre otras, fueron incorporadas a la agenda estatal, creando así una nueva división social del trabajo, que al multiplicarse y expandirse incorporaron nuevas cuestiones que requerían ser resueltas como

consecuencia del propio funcionamiento y progreso de la sociedad. (Oszlak, 2002)

Al respecto, se expone otros elementos de la burocracia: agilidad, no estar obligada al debate y la decisión legislativa; capacidad para movilizar apoyos políticos con el fin de obtener mayores asignaciones presupuestarias; y el grado relativamente alto de autonomía. (Peters, 1999)

2.7. LA TEORÍA BUROCRÁTICA COMO BASE DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: UNA DISTORSIÓN ENTRE LA REALIDAD LABORAL CON EL ESTADO Y EL MÉRITO

Al ocuparse de las características esenciales y las consecuencias de la burocracia, en donde la organización es un conjunto, con estructuras de poder y patrones de comportamiento. Históricamente los aportes que Max Weber proporcionó a la teoría y práctica de la administración y a la escuela estructuralista, se refieren a sus estudios en la racionalización, la democracia, el comportamiento y la autoridad, de la cual distingue tres tipos fundamentales conocidos a través de su trilogía: la carismática, se basa en la santidad, heroicidad o en otras cualidades que concurren de forma especial en una determinada persona; la tradicional, proveniente del carácter sagrado que caracteriza a determinadas tradiciones, usos o costumbres; y la racional, que encuentra su fundamento en el principio de legalidad propio del ordenamiento jurídico. Para Weber, el ejemplo máximo de racionalidad lo constituye la organización burocrática. (Petrella, 2007)

Pueden existir diferentes grados de burocratización en las organizaciones, centrandose su crítica en el dualismo entre disciplina jerárquica y competencia profesional, que hace que no exista un único tipo ideal de burocracia, sino multitud de modelos y grados diferentes de burocratización. La estructura burocrática puede operar con mayores o menores grados de libertad,

construyendo canales de comunicación más flexibles dentro de las organizaciones. (Petrella, 2007)

Actualmente el proceso burocrático no se ve como algo fuertemente estático y muy rígido, sino que es percibido como un modelo estable por definición, que busca siempre el equilibrio establecido en su esencia, pero que al hacerlo ocasiona tensiones y conflictos entre los agentes. El modelo burocrático ha generado un proceso evolutivo que va creando nuevas adaptaciones a un contexto cambiante en el que el medio ejerce mucha más presión sobre el sistema que hace unos años, por esta razón no existe en la actualidad un tipo único de burocracia, sino una infinidad de tipos que van desde el exceso de burocratización, hasta la ausencia de burocracia. (Petrella, 2007)

Las instituciones administrativas y políticas centroamericanas han estado prisioneras de una cultura organizativa, caracterizada por la falta de modernidad, la oscuridad de la misión, el marco legal débil o incompleto, la falta de información oportuna y de calidad, los recursos insuficientes, la informalidad en las relaciones institucionales y la inadecuada o insuficiente relación con la sociedad, consecuencia de la carencia de institucionalidad en la ejecución de programas para la gestión de los servidores públicos. (Oviedo, 2001, pág. 11)

Diversos argumentos fundamentan la necesidad de construir un servicio civil meritocráticos y profesional. A continuación, se resumen las distintas versiones: 1) La escala de weberización y el desarrollo económico; 2) El aislamiento de las elites tecnocráticas económicas; 3) El neo institucionalismo racional y la teoría del principal-agente y 4) El modelo ideal de recursos humanos. (Colino, Del Pino, Molina, & Parrado, 2007, pág. 28)

La autonomía de la función pública es vinculada posteriormente a la capacidad de la burocracia y esta es la resultante de combinar las capacidades técnicas adecuadas con la existencia de incentivos para desarrollar un desempeño efectivo, estos construyen el índice de capacidad burocrática (de atracción y retención

de los mejores) a partir de cómo gestionan los países la política salarial y el rendimiento. (Iacovello & Rodríguez, Diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil: Brasil y República dominicana, 2005, pág. 29)

En el marco de los procesos de reforma que se iniciaron entre los años ochenta y noventa y donde se procuraba un sistema civil que tomara en consideración una serie de criterios y procedimientos para rescindir del modelo Weberiano, se planteó un servicio civil basado en el mérito y la flexibilidad.

La flexibilidad es un término cargado de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto”. (Longo, Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público , 2004, pág. 39)

El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad, e igualdad de oportunidades. (Martínez R. , 2005)

La profesionalización del empleo público no debería estar reñida con el propósito de lograr organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios. Para estos autores, la profesionalización no debe identificarse con rigidez. (Longo & Echebarría, 2000, pág. 33)

En muchos países se han venido ejecutando, durante las últimas décadas, reformas del servicio civil. La tendencia actual se dirige a buscar un mayor mérito y flexibilidad. Un mayor mérito significa profesionalización y capacidad técnica del servicio público, la parte nuclear del pensamiento Weberiano (meritocracia) debe estar acompañada de prácticas de la Nueva Gestión Pública y la mayor flexibilidad se relaciona con un servicio más adaptable al entorno y, por lo tanto, con mayor capacidad de responder a los cambios estratégicos de gobierno, así como a las demandas y expectativas de los ciudadanos. La flexibilidad implica la introducción de mecanismos de gestión de recursos humanos que premien el rendimiento individualizado, remuneraciones

parcialmente basadas en la productividad, carrera administrativa que premie la trayectoria y las cualificaciones frente a la antigüedad, entre otros aspectos. (Longo, 2004)

El sistema funcional de mérito, no sólo garantiza la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia de los organismos y agencias administrativas. Contribuye a la construcción de la necesaria cultura del servidor público la existencia de un sistema de ingreso de los servidores públicos al sector gubernamental a través de criterios claros y objetivos con igualdad de oportunidades; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuas; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; la estabilidad en el empleo para los servidores públicos; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones, indiscutiblemente, son elementos que coadyuvan a la construcción de dicha cultura. (Martínez R. , 2005, pág. 48)

Los perfiles de diferenciación del servicio civil de los países centroamericanos son analizados en relación a cinco índices de calidad del servicio civil:

- 1-El mérito,
- 2- La consistencia estructural del sistema,
- 3- La eficiencia de las decisiones sobre los recursos humanos,
- 4- La capacidad funcional para operar sobre los contratos laborales de los individuos y grupos de trabajo,
- 5- La capacidad integradora o de articulación entre los intereses de los distintos actores en relaciones de empleo. (Iacovello & Zuvanic, 2006)

Si se concibe la transparencia como una política pública, se extiende su zona de influencia hacia los organismos gubernamentales en lo que se manifestaría como un

conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos y a los propios funcionarios, información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental. (Naessens, 2010, pág. 11)

El ciudadano es considerado como un cliente, porque aporta contribuciones para la manutención del Estado, se convierte en el centro de toda acción gubernamental y administrativa. Es por esto que los gobiernos y la administración pública desarrollan esfuerzos en procura de mejorar las relaciones que se dan con los ciudadanos. Esto es posible por la necesaria profesionalización de los servidores públicos que forman parte de los aparatos administrativos”. (Martínez V. , 2003, pág. 15)

2.8. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

El concepto de servicio civil se identifica como el término adoptado en países como Inglaterra, Estados Unidos y demás países anglosajones, no se utiliza este término en Europa en su lugar se utiliza función pública .En Latinoamérica se adoptó el termino de servicios civil de carrera, y en años recientes la denominación del concepto ha variado; algunos autores y legislaciones le han denominado servicio público de carrera o servicio profesional de carrera. (Aguilar, 2007)

El servicio civil significa:

- a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del gobierno;
- b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo de personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;
- c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa. Esta conceptualización que hace el Dr. Amaro del servicio civil integra diversas

características de elementos fundamentales, que en la actualidad estructuran el sistema de servicio civil en la República Dominicana y sobre el cual se diseñan las estrategias, programas y procedimientos que hagan posible la puesta en marcha del sistema. (Amaro, 1996, pág. 120)

Un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articula y gestiona, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran”. (Longo, 2004)

Un sistema de servicio civil puede ser definido como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal, con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. (Oszlak, 2009, pág. 2)

La profesionalización es un concepto genérico, es la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que éstas, puedan contar con desarrollo profesional propio y que a su vez contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquellas. (Martinez, 2013, pág. 32)

2.9. LA PROFESIONALIZACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA

La profesionalización significa la contratación de personal con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético. (Martinez, 2013, pág. 32)

En un sentido amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema; y al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o

distintos componentes del sistema. (Rivas, 2003, pág. 39)

En este concepto hay varias lecturas que se desprenden, pero que en este apartado seleccionamos una, la “institución” con una orientación “cultural” la “lógica” de lo apropiado” incide directamente sobre el comportamiento de los actores que participan en la institución, proceso que se inicia y refuerza con las dinámicas de socialización de los miembros que entran a formar parte de una organización. (Salvador, 2003, pág. 73)

Diferentes “maneras de hacer” se traducen a la ejecución de los diferentes subsistemas que conforman el sistema de las políticas aplicada en el ámbito de la gestión de recursos humanos como una institución en un sistema conectado. En tanto que institución, el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado”. (March & Olsen, 1997)

Establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. (Peters, La política de la burocracia, 1999)

En esta dimensión de institución, “la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos generan una suerte de “lógica de lo apropiado” que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados”. (Salvador, 2003)

Analiza la burocracia como un “actor político” y no como un agente técnico administrativo. Es lo que él llama considera la nueva gestión pública. La introducción del término viene a relación ya que, en esta visión, el servicio civil no puede ser “maniatada” Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder Ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, y la corresponsabilidad del poder legislativo

en el manejo y dirección de los programas gubernamentales. (Villoria, 2008, pág. 165)

2.10. EL ENFOQUE NEO INSTITUCIONALISTA Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El estudio del proceso de profesionalización de los servidores públicos en las organizaciones públicas del gobierno central, destacando el análisis de la administración fiscal como ejemplo de eficiencia y eficacia organizacional, puede ser sustentado por los planteamientos de la ciencia política porque sus teorías darán explicaciones a las variables e indicadores envueltos, así como analizando los criterios planteados del modelo de la nueva gestión pública y en las funciones administrativas.

Este es un tema que relaciona aspectos de variables de carácter aplicado y operativo en los procesos implicados del objeto de esta investigación, el enfoque del nuevo institucionalismo, analiza las instituciones, los actores y su comportamiento racional. (Peters, 2003)

Cuando se lleva a cabo análisis sobre aspectos institucionales no basta con tomar en cuenta tan solo una disciplina, también o hace falta retomar diversos enfoques para tener un estudio más profundo y completo, lo cual hace que el neoinstitucionalismo se constituya en una unidad de análisis multidisciplinario. (Pérez & Valencia, 2004, pág. 93)

El neoinstitucionalismo se enfoca a dos niveles, el micro y el macro. En el nivel micro se soporta en la teoría de la acción práctica; es decir, en el conjunto de principios orientados que reflejan el giro cognitivo que han dado las ciencias sociales contemporáneas. En el nivel macro se ocupa de las instituciones, de las organizaciones y de su entorno. En relación con las organizaciones, los institucionalistas las consideran como todos orgánicos, mientras que para los neoinstitucionalistas son grupos

unidos de elementos (humanos y no humanos) flexiblemente estandarizados. (Arias, 2008, pág. 17)

Entiende el concepto de “instituciones” como los procedimientos y las reglas (formales e informales) que estructuran la interacción social, puesto que se encargan de incentivar o desincentivar el comportamiento político de los actores. Y cuando se refieren específicamente a las instituciones informales, “las identifican como las reglas compartidas socialmente creadas y comunicadas fueron de los canales sancionados oficialmente”. (Batle, 2008, pág. 179)

Las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas. (Rivera, 2013, pág. 64)

Las instituciones estructuran la interacción y adaptación de las personas en un contexto particular y en unas condiciones específicas. Ellas guían el comportamiento, determinan las normas sociales y establecen los parámetros en los cuales se soporta una sociedad, razón por la cual los economistas afirman que las decisiones económicas óptimas sólo se pueden tomar en ambientes institucionales propicios para la creación de riqueza. (Kalmanovitz, 2016, pág. 3)

Definió las instituciones como las reglas del juego en una sociedad más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político o económico. (North, 1993, pág. 13)

Las instituciones tienen dos propiedades importantes: la de modelar la forma en que las personas actúan y a través de la que viven en el tiempo. (Santiarriaga, 2005, pág. 32)

La profesionalización de los servidores públicos es un proceso que se logra establecer en estos países cuando se cuentan con las normativas necesarias y que han sido previamente estudiadas, frutos del consenso de los diferentes actores y sectores que son afectados y beneficiados, el apoyo de las fuerzas políticas que gobiernan y tienen incidencias en los poderes del Estado, procurando con esto impulsar con sus prerrogativas la aprobación de las iniciativas que han de ser implementadas en las estructuras de la administración pública. La puesta en ejecución de estos procesos y procedimientos implica la aplicación de un sistema de políticas estratégicas de recursos humanos que desarrolle las diferentes acciones apegadas a los objetivos institucional.

Este sistema puede ser concebido como una institución.

Las instituciones son el conjunto de normas formales e informales que diseñan la ventana de oportunidad de las organizaciones en su intercambio productivo. (Salinas, 1998, pág. 26)

Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social. (Scott, 1995)

En esta línea se identifica tres elementos institucionales o “pilares” de las instituciones, en referencia a los factores que se destacan en la definición y análisis de la institución: (Scott, 1995)

Si las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y se organizan, de acuerdo con las instituciones vigentes. (Ayala, 1999, pág. 70)

- El Normativo, concibiendo las reglas como normas que inducen una dimensión prescriptiva y evaluativa de la acción social, donde la conducta está condicionada e incluso dirigida por las normas, aunque existe la capacidad de elección e interpretación de éstas. Se asocia más al ámbito de la ciencia política. (March & Olsen, 1997)

Sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. (Peters, 2003, pág. 218)

Parte de este proceso de reforma y modernización de la gestión pública tiene sus principales características en el uso del enfoque neo institucional en el análisis del impacto de las políticas públicas en el comportamiento de los individuos. (Moctezuma & Roemer, 1999, pág. 27)

2.11. OBSTÁCULOS Y DEBILIDADES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En tercer término, Longo efectúa una interesante discriminación entre estratos de servidores públicos que, por diferentes causas, pueden oponerse a las reformas. (Oszlak, 2009, pág. 21)

Aunque al funcionario incorporado a la carrera administrativa se le garantiza la estabilidad, existe cierta aprehensión en el sistema dominicano por la influencia que el clientelismo político tiene en la administración pública. De hecho, cinco obstáculos han impedido la implantación adecuada de un sistema administrativo de carrera: el peso del clientelismo político, la poca continuidad del ejecutivo político, los fallos técnicos de la propia ley, el escaso nivel formativo de los empleados públicos dominicanos, quienes han sido seleccionados

básicamente por criterios clientelares y no criterios de mérito y la debilidad orgánica de la ONAP para abordar los temas de recursos humanos. (Colino, Del Pino, Molina, & Parrado, 2007, pág. 171)

2.12. TIPOS DE DÉFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Una vez establecidas con precisión las tareas, deben repasarse con un sentido crítico: la idea es identificar diferentes obstáculos que podrían impedir la conclusión de la tarea. Representan un déficit en la medida en que existe una brecha perceptible entre lo que la tarea implica (v.g. la acción que debe realizarse) y lo que el actor responsable (agencia, individuo, asociación) afirma que hará (lo que desea hacer). Esa brecha de capacidad de la institución u actor involucrado es la que debe identificarse y ponderarse. (Oszlak & Orellana, 1991)

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Art. 46. I.

1. Toda persona tiene derecho: al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.

2. Toda persona tiene derecho: a una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.

Si bien la CPE, dentro de uno de sus derechos fundamentales estipula que el trabajo es un derecho reconocido y protegido por el Estado, pero a su vez, este debe de tener como respaldo a los conocimientos profesionales y/o técnicos de cada persona, a fin de brindar el buen ejercicio laboral en sus puestos.

En este sentido, las condiciones laborales prestadas por la institución estatal como la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Culturas y Turismo, prestan en sus instalaciones y/o dependencias, para generar un ambiente idóneo entre sus profesionales, sin embargo, el personal también debe de estar a nivel de las exigencias de dicha Dirección para generar convicción y un buen desempeño en esta Cartera de Estado.

3.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1948

Art. 23.1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Art. 23.2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Art. 23.3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

3.3. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1966

Art. 7. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

Art. 7.a.i. Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinción de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual a trabajo igual.

Art. 7.c. Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

Art. 7.d. El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

3.4. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1965

Art. 5.e). i). En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el Art. 2 de la presente Convención (Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos), los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en toda sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria.

3.5. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE, BOGOTÁ - COLOMBIA 1948

Art. 14. (Derecho al trabajo y a una justa retribución). Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en

cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

3.6. LEY N° 2027 (ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO)

El Artículo tercero regula la carrera administrativa con legislación especial bajo el siguiente tenor:

I. En el marco de lo establecido en el Estatuto del Funcionario Público las carreras administrativas con legislación especial son las siguientes:

A. Carrera Administrativa de los Gobiernos Municipales. En virtud del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, que regula la Autonomía Municipal, la carrera administrativa de los Gobiernos Municipales se rige por su ley especial contenida en la Ley de Municipalidades 2028 de 28 de octubre de 1999.

B. Carrera Administrativa de las Universidades Públicas. De conformidad al artículo 185 de la Constitución Política del Estado, las Universidades Públicas son autónomas, en consecuencia, la carrera administrativa de las Universidades Públicas se rige por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, Reglamento Interno del Personal Administrativo, Reglamento General de Docencia y otras disposiciones conexas.

C. Carrera Administrativa del Poder Judicial. Por mandato del artículo 116 de la Constitución Política del Estado, el Poder Judicial es autónomo; por tanto, la carrera judicial y administrativa del Poder Judicial se rigen por la Ley de

Organización del Poder Judicial No.1455 de 18 de febrero de 1993 y la Ley del Consejo de la Judicatura No. 1817 de 22 de diciembre de 1997.

D. Carrera Administrativa del Ministerio Público. La carrera administrativa del Ministerio Público se rige por la Ley N° 1469 de 19 de febrero de 1993.

E. Carrera Administrativa del Servicio Exterior y el Escalafón Diplomático. La carrera administrativa del servicio exterior y del escalafón diplomático, se rige por la Ley del Servicio de Relaciones Exteriores y sus reglamentos específicos.

F. Carrera Administrativa del Magisterio Público. La carrera administrativa del Magisterio Público se rige por la Ley de Reforma Educativa, Código de Educación No. 1565 de 7 de julio de 1994, Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación y demás normas especiales conexas. Se entenderá que las carreras con legislación especial señaladas en el numeral

I del presente artículo, están ajustadas al marco del Estatuto del Funcionario Público al cual están sujetas, cuando las regulaciones establecidas en dichas carreras respeten y acaten los principios establecidos en el Título Preliminar de la Ley N° 2027 de fecha 27 de octubre de 1999, Servidores públicos y otras personas que prestan servicios al Estado

En el Estatuto del Funcionario público, se crea la Superintendencia de Servicio Civil (SSC), dependiente del Ministerio de Hacienda, conocido en el Reglamento de Desarrollo Parcial de la ley 2027 como el ORGANISMO REGULADOR, en su Art. 47 que señala:

Artículo 47°. - **(Órgano Regulador)** *La Superintendencia del Servicio Civil, en ejercicio de la función reguladora establecida por el Estatuto del Funcionario Público, ejerce atribuciones de:*

- (i) supervisión y vigilancia de la Carrera Administrativa,*
- (ii) resolución de controversias sometidas a su jurisdicción y competencia; y*
- (iii) vigilancia y aplicación de las normas establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y en el ordenamiento administrativo vigente.*

3.7. LEY NO. 1178, LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES

Art. 9. El Sistema de Administración de Personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos.

Art. 10. El Sistema de Administración de Bienes y Servicios, establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios:

a). Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas, diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de contratación, simplificará los tramites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.

b). Las entidades emplearán los bienes y los servicios que contraten, en los fines previstos en la Programación de Operaciones y realizarán el mantenimiento preventivo y la salvaguardia de los activos, identificando a los responsables de su manejo.

c). La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades

propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

3.8. DECRETO SUPREMO Nº 26115 (NORMAS BÁSICAS – SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL)

En su art. 48, hace referencia a la Carrera Administrativa, donde menciona que es el sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público mediante programas de administración de personal, orientados a la selección, inducción, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia productiva y retiro digno de todo servidor público de carrera. Los objetivos de la Carrera Administrativa son: fortalecimiento de los valores éticos, selección rigurosa del personal, otorgamiento de incentivos, fortalecimiento de la profesionalización, establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el servicio público, mejoramiento de la calidad en el ambiente de trabajo, previsión para el retiro digno del servidor público de carrera.

3.9. CARRERAS ADMINISTRATIVAS CON LEGISLACION ESPECIAL

El Artículo tercero regula la carrera administrativa con legislación especial bajo el siguiente tenor:

I. En el marco de lo establecido en el Estatuto del Funcionario Público las carreras administrativas con legislación especial son las siguientes:

A. Carrera Administrativa de los Gobiernos Municipales. En virtud del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, que regula la Autonomía Municipal,

la carrera administrativa de los Gobiernos Municipales se rige por su ley especial contenida en la Ley de Municipalidades 2028 de 28 de octubre de 1999.

B. Carrera Administrativa de las Universidades Públicas. De conformidad al artículo 185 de la Constitución Política del Estado, las Universidades Públicas son autónomas, en consecuencia, la carrera administrativa de las Universidades Públicas se rige por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, Reglamento Interno del Personal Administrativo, Reglamento General de Docencia y otras disposiciones conexas.

C. Carrera Administrativa del Poder Judicial. Por mandato del artículo 116 de la Constitución Política del Estado, el Poder Judicial es autónomo; por tanto, la carrera judicial y administrativa del Poder Judicial se rigen por la Ley de Organización del Poder Judicial No. 1455 de 18 de febrero de 1993 y la Ley del Consejo de la Judicatura No. 1817 de 22 de diciembre de 1997.

D. Carrera Administrativa del Ministerio Público. La carrera administrativa del Ministerio Público se rige por la Ley N° 1469 de 19 de febrero de 1993.

E. Carrera Administrativa del Servicio Exterior y el Escalafón Diplomático. La carrera administrativa del servicio exterior y del escalafón diplomático, se rige por la Ley del Servicio de Relaciones Exteriores y sus reglamentos específicos.

F. Carrera Administrativa del Magisterio Público. La carrera administrativa del Magisterio Público se rige por la Ley de Reforma Educativa, Código de Educación No. 1565 de 7 de julio de 1994, Reglamento del Escalafón Nacional del Servicio de Educación y demás normas especiales conexas. Se entenderá que las carreras con legislación especial señaladas en el numeral

I del presente artículo, están ajustadas al marco del Estatuto del Funcionario Público al cual están sujetas, cuando las regulaciones establecidas en dichas carreras respeten y acaten los principios establecidos en el Título Preliminar de la Ley N° 2027 de fecha 27 de octubre de 1999, Servidores públicos y otras personas que prestan servicios al Estado

3.10. ÓRGANOS DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

En el Estatuto del Funcionario público, se crea la Superintendencia de Servicio Civil (SSC), dependiente del Ministerio de Hacienda, conocido en el Reglamento de Desarrollo Parcial de la ley 2027 como el ORGANOS REGULADOR, en su Art. 47 que señala:

Artículo 47°. - *(Órgano Regulador) La Superintendencia del Servicio Civil, en ejercicio de la función reguladora establecida por el Estatuto del Funcionario Público, ejerce atribuciones de:*

- (i) supervisión y vigilancia de la Carrera Administrativa,*
- (ii) resolución de controversias sometidas a su jurisdicción y competencia; y*
- (iii) vigilancia y aplicación de las normas establecidas en el Estatuto del Funcionario Público y en el ordenamiento administrativo vigente.*

CAPÍTULO IV

MARCO METODOLÓGICO

4.1. Métodos de investigación

4.1.1. Método deductivo

“Este método busca plantear inicialmente los temas más generales hasta llegar a los temas más específicos del problema”. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014)

Si bien la presente investigación del Proyecto de Grado, abarca en general a la administración pública, pero en específico se basa en el conocimiento y experiencia demostrada de los profesionales dependientes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en mención al Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal del Ministerio de Culturas y Turismo en el ámbito de la carrera administrativa.

4.1.2. Método analítico

“Mediante este método se va a realizar un análisis con el fin de precisar las causas específicas respondiendo así a las interrogantes planteadas y plasmadas en la problemática en cuanto a los bienes jurídicamente protegidos”. (Witcker, 2000, pág. 263)

Como su nombre lo indica este método, analizó toda la problemática planteada, es así que se hizo el análisis correspondiente a cada fuente bibliográfica, con la finalidad de conocer elementos y principios; para descomponerlos racionalmente en elementos más simples, para estudiar a cada uno por

separado, para observar las causas, la naturaleza y sus efectos, con el objeto de examinar con detalle el problema.

4.1.3. Método Dogmático Jurídico

Este método busca las ideas y las fuentes generales de los conceptos, estudios previos, paradigmas constructivos de principios jurídicos. Se indagan los principios y estudios. Consagrados, el conjunto de conceptos y teorías explayados de la sustentación normativa vigente; esta exploración de ideas y teorías jurídicas explican las soluciones a los problemas de estudio y se convierten en abstracciones jurídicas normativas en la realidad social. Realiza la búsqueda ineludible de criterios conceptuales, referenciales y contextuales existentes como producto de la evolución histórica-social de la humanidad en materia jurídica, porque representa el estudio del conocimiento acumulado en la literatura jurídica y la bibliografía respectiva. (Lara S. L., 1998)

Este método, está referido a aquella exploración que debe recaer en ideas y teorías jurídicas para que, de esta manera, se pueda brindar soluciones a determinados problemas existentes en una determinada sociedad, por ello es fundamental que se analice la literatura jurídica y la bibliografía correspondiente.

En el presente Proyecto de Grado se acude a este método de investigación, porque se estudió de forma exhaustiva a la teoría jurídica. Asimismo, se consultó diferentes bibliografías no solo en el campo nacional sino también a nivel internacional.

4.2. Tipo de investigación

4.2.1. Jurídico Propositivo

Es aquella investigación que cuestiona una ley o institución jurídica vigente y de esta forma se evalúan las fallas y se proponen cambios, modificaciones o complementaciones legislativas, tiene por finalidad culminar la investigación con una proposición de reforma o si amerita el caso con la creación de una nueva ley. Se caracteriza porque evalúa fallas de los sistemas o formas, a fin de proponer o aportar posibles soluciones. (Lara S. L., 1998)

Busca especificar propiedades y características importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014)

4.3. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

4.3.1. Investigación documental

Este tipo de análisis se refiere a la revisión y al análisis de la literatura ya existente, ya que es un pilar fundamental para el desarrollo y la finalización del presente trabajo, a través de ellos se pudo consultar textos y materiales impresos de diversas fuentes empleando la bibliografía Nacional y/o Extranjera, para obtener los resultados óptimos y convenientes. (Mancilla, 2000, pág. 187)

Esta técnica consiste en realizar un análisis de material teórico, porque tiene como base fuentes secundarias, la mayor parte de información se la obtuvo de libros de diferentes autores, algunos artículos de diarios, estudios previos por

Instituciones Estatales, aclaraciones para obtener información en cuanto al objeto de estudio.

4.3.2. Técnica la Encuesta

Es una técnica destinada a obtener datos de varias personas cuyas opiniones impersonales interesan al investigador. Para ello, a diferencia de la entrevista, se utiliza un listado de preguntas escritas que se entregan a los sujetos, a fin de que las contesten igualmente por escrito. Ese listado se denomina cuestionario. Es impersonal porque el cuestionario no lleve el nombre ni otra identificación de la persona que lo responde, ya que no interesan esos datos. (Mancilla, 2000)

Es una técnica se podrá aplicar a sectores reducidos del universo, de manera económica a diferencia de las entrevistas. Ya que mediante la utilización de esta técnica se observará la percepción de las personas encuestadas referentes al tema de investigación presentada.

CAPÍTULO V

MARCO PROPOSITIVO

“ANALIZAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE LOS CONSULTORES DE LINEA, REFERENTE A LOS FUNCIONARIOS DE PLANTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO”

Como producto del diagnóstico realizado, se establece la existencia de vulneración de los derechos laborales de los Consultores de Línea, respecto a los Funcionarios de Planta, considerando que ambos cumplen funciones propias y permanentes y tienen las mismas obligaciones, pero no los mismos derechos. La normativa que regula a los Consultores de Línea ha dado lugar a prácticas discriminatorias que afectan los derechos de los Consultores de Línea y la posibilidad de acceder a los mismos.

DECRETO SUPREMO N° 00000
LUIS ALBERTO ARCE CATAORA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE
BOLIVIA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política del Estado establece en su artículo No. 45 que todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a la salud, a la seguridad social, al trabajo y empleo.

Que el artículo No. 21 de la Ley No. 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamental, establece que es atribución de los órganos rectores emitir normas y reglamentos básicos para cada sistema.

Que el artículo No. 52 del Decreto Supremo No. 29894 de 7 de febrero de 2009 Estructura del órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, establece que es atribución del Ministerio de Economía y finanzas públicas, ejercer las facultades de autoridad fiscal y órgano rector de las normas de gestión pública.

Que el artículo No. 9 del Decreto supremo No. 181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, determina como atribución del Órgano Rector del SABS, la de revisar, actualizar y emitir las NB-SABS y su reglamentación y vigilar la adecuada aplicación de las NB-SABS. Que el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia tiene por política generar condiciones de acceso a derechos sociales y garantías procesales de los trabajadores del Estado Plurinacional.

DECRETA:

ARTÍCULO 1 (FINALIDAD Y OBJETO DE LA NORMA) La finalidad del presente Decreto Supremo, es la reglamentación al adecuado ejercicio del derecho de salud, trabajo y seguridad social del consultor individual de línea en el marco de la Constitución Política del Estado. El objeto de la presente norma es regular la relación del consultor individual de línea con la Administración Pública Central del Estado.

ARTÍCULO 2 (ÁMBITO DE APLICACIÓN) El presente Decreto Supremo es de uso y aplicación obligatoria por todas las entidades públicas de la Administración Pública Central del Estado.

ARTÍCULO 3 (DERECHO DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA)

Los consultores individuales de línea tienen y gozarán de los siguientes derechos:

- a) A desempeñar sus funciones en estricta observancia a los términos de referencia del contrato administrativo, no debiendo ejercer funciones como personal de planta.
- b) Al **goce de una justa remuneración**, correspondiente al grado de especialización profesional, que le asegure una existencia digna.
- c) Al desembolso íntegro, periódico y oportuno del pago de sus remuneraciones, acordado en el contrato, prohibiendo deducciones destinadas a parcialidades o intereses políticos.
- d) A la inembargabilidad e imprescriptibilidad de las remuneraciones devengadas, dentro los límites establecidos por Ley.
- e) Respeto de su intimidad y consideración debida a su dignidad, comprendida dicha protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual o discriminatoria.
- f) Permiso para ausentarse de sus trabajos para fines personales u oficiales, en el primer caso deberán compensar sus ausencias con horas adicionales de trabajo que cubran el tiempo total de las utilizadas para dicho cometido en el segundo la entidad reconocerá el pago de viáticos para cumplir con los fines oficiales previstos por la Entidad.
- g) A **un horario de trabajo equiparable con el personal de planta** de la Entidad.
- h) A que se le proporcionen un ambiente idóneo, material de escritorio y activos fijos compatibles con sus tareas para el desarrollo de la consultoría
- i) A la capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional, cubriendo su costo el consultor, gozando para el efecto de permisos que serán debidamente compensados con horas efectivas de trabajo adicionales, para no entorpecer el cumplimiento del contrato.
- j) El contrato no podrá ser resuelto aduciendo incumplimientos que no sean indiscutiblemente probados, teniendo el consultor derecho a un debido proceso sumarísimo.

- k) A representar por escrito, ante la Autoridad Jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de algunos de sus derechos.
- l) A representar fundamentadamente, las instrucciones que considere técnica, legal y/o administrativamente inadecuadas, que pudiesen ocasionar daño a la Entidad.
- m) A solicitar cambio de supervisor en caso de verificarse diferencias irreconciliables de tipo personal que perjudiquen el normal desarrollo de la consultoría.
- n) El estado de gravidez materna en ningún caso podrá ser causal de resolución de contrato.
- o) Los consultores individuales de línea tienen derecho a Prestaciones de Vejez; Prestación de Invalidez por Riesgo Común; Pensión por Muerte por Riesgo Común; Prestaciones por Invalidez y Muerte por Riesgo Laboral, conforme a Ley.
- p) Al derecho de las prestaciones de salud, en enfermedad y maternidad en especie, para este efecto deberá el consultor afiliarse al Seguro Social Voluntario en un Entidad Gestora del Sistema de Seguridad Social.
- q) A recibir *la protección necesaria en materia de higiene y seguridad en el trabajo.*
- r) A recibir *todas las bonificaciones de un trabajador de planta, sometiéndose a los derechos y beneficios sociales (salario justo, aguinaldo, bonos de antigüedad, vacaciones, primas, aguinaldo).*

DISPOSICIÓN FINAL. - El presente Decreto Supremo entrará en vigencia el 15 de octubre de 2021.

DISPOSICIONES ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS

Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias al presente Decreto Supremo.

Los señores Ministros de Estado en sus respectivos Despachos, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en la Casa Grande del Pueblo de la ciudad de La Paz, a los trece días del mes de octubre del año dos mil veinte.

FDO. LUIS ALBERTO ARCE CATACORA, Rogelio Mayta Mayta, María Nela Prada Tejada, Carlos Eduardo Del Castillo Del Carpio MINISTRO DE GOBIERNO E INTERINO DE DEFENSA, Marcelo Alejandro Montenegro Gómez García MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS E INTERINO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, Franklin Molina Ortiz, Néstor Huanca Chura, Edgar Montaña Rojas, Ramiro Félix Villavicencio Niño De Guzmán, Iban Manolo Lima Magne, Verónica Patricia Navia Tejada, Edgar Pozo Valdivia, Juan Santos Cruz, Adrián Rubén Quelca Tarqui, Edwin Ronal Characayo Villegas, Sabina Orellana Cruz.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

- El consultor unipersonal en el país, estaba considerado como aquella persona que se encargaba de prestar proposiciones de manera técnica en materia administrativa, a fin de contar con adecuadas decisiones en el área administrativa pública. Pero con el transcurso del tiempo esto se ha visto en la necesidad de que dichas actividades prestadas por el consultor en línea, sea acorde a sus especialidades tanto técnicas, profesionales o administrativas.

- Ahora bien, respecto a la suscripción de contratos sobre la consultoría individual en línea, de manera práctica se observa con preocupación que la naturaleza de dichos contratos son administrativos de prestación de servicios específicos, a fin de evitar la relación laboral que sin duda existe, conduciendo consigo derechos y obligaciones intervinientes en dicha relación laboral en el sector público, entre las características que se detallan para la demostración de que se trata de un contrato y no así laboral, se enumera lo siguiente; la prestación personal de servicios, el pago de la remuneración, la existencia de subordinación, la existencia de funciones recurrentes y la exclusividad, por mencionar algunas.

- Un tema principal en la investigación realizada, constituye sin duda la discriminación en base a la desigualdad existente entre los consultores individuales en línea, con los trabajadores de planta, puesto que el Estado boliviano mediante sus disposiciones ha logrado evadir, obligaciones a sus instituciones en la administración pública, a fin de

minimizar gastos, además de prescindir de los mecanismos de la remuneración y en consecuencia los derechos y beneficios sociales fundamentales de los consultores individuales de línea, entre ellos (sueldos o salarios, aguinaldo, vacaciones, primas, bonos, etc.).

- Se evidencia que los consultores individuales en línea, sufren de discriminación, siendo esta situación sancionada con una normativa reciente la cual es la Ley N° 045 de 08 de octubre de 2012, Ley contra el racismo y toda forma de discriminación, se habla de discriminación porque no son tratados como los trabajadores de planta, pero en la práctica se observa que cumplen ciertas funciones, entre ellas; la relación de dependencia, exclusividad y subordinación con la entidad contratante, con un horario de trabajo igual al establecido para el personal de planta de la institución contratante, con la obligación del registro de ingreso y salida, autorización escrita para salidas en horarios de trabajo, imposición de sanciones pecuniarias ante atrasos y aportes al fondo social por retrasos, como se ha podido identificar las funciones de los consultores en línea, no dista para nada sobre aquel trabajador de planta, en este contexto la administración pública, se aprovecha de la necesidad del trabajo de este tipo de consulares.

6.2. RECOMENDACIONES

- Se recomienda de manera técnica que los legisladores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, puedan actualizar la normativa laboral o en su defecto la elaboración de un proyecto ley, que regule la situación laboral de los consultores y consultoras en línea, tomando en cuenta los principios y derechos desarrollados en el presente informe.

- Otro tipo de recomendación administrativa, sería la creación de ítems que posibiliten la asimilación de los consultores individuales de línea, como servidores públicos de planta, previo un estudio al presupuesto general de la Nación.
- Finalmente, la recomendación académica que se realiza para futuras investigación en esta misma línea, es poder desarrollar un marco practico, en el cual se evidencia la participación de diferentes instituciones de la administración pública, a fin de contabilizar a los consultores individuales en línea, para poder hacer un balance en referencia a la situación actual en la que se encuentran por ser numerosos y por los años de trabajo en cualquier institución contratante.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Reforma y democracia*(39).
- Amaro, G. R. (1996). *Derecho y práctica de la función pública*. ONAP.
- Arias, p. A. (2008). *El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la Organización*. Colombia.
- Ayala, E. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de cultura económica.
- Batle, M. (2008). *Reseña de Informal institutions and democracy, leassons from Latin América*. México.
- Bavaresco, d. P. (2006). *Metodología de la investigació*. Maracaibo, Venezuela.
- Carbonell, M., Rodriguez, J., & Garcia, C. (2007). *Discriminacion , igualdad y diferencia política*. Toluca-México: Talleres de Jano.
- Colino, C., Del Pino, E., Molina, I., & Parrado, S. (2007). *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y república Dominicana*. Madrid, España: INAP.
- Dailey, R. (2012). *Comportamiento organizacional*. Gran Bretaña: Edimburg Business School.
- Gracia, E. (2014). *Impacto de las políticas públicas en Colombia*. Santiago de Calí, Colombia.
- Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. M. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta edición ed.). D.F., México: McGraw-Hill.
- Iacovello, M., & Rodríguez, G. A. (2005). *Diagno ´stico institucional de Sistemas de Servicio Civil: Brasil y República dominicana*. BID.
- Iacovello, M., & Zuvanic, L. (2006). *El servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana*. República Dominicana: BID.
- Kalmanovitz, S. (2016). *El neoinstitucionalismo como escuela*.
- Lara, S. L. (1998). *Procesos de investigación Jurídica*. DF, México: UNAM.

- Lara, S. L. (1998). *Procesos de Investigación Jurídica*. D.F., México: UNAM.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F., & Echebarría, K. (2000). *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno, experiencias latinoamericanas*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- López, C., & Soria, R. (2013). Alternancia política y nueva gestión pública en un análisis comparativo, 1998-2008. *Región y sociedad*(25), 161-200.
- López, D. (2006). El sueño Weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*(1), 1-38.
- Mancilla, L. G. (2000). *Tesis de Grado*. La Paz, Bolivia: Garza Azul.
- March, J., & Olsen, J. (1997). *El descubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, R. (2005). *Servicio profesional de carrera ¿para que?* México: Fundación mexicana de estudios políticos y administrativos A.C.
- Martinez, R. (2013). *La profesionalización de la función pública ideas para Latinoamérica*. Mérida, México: GIGEP.
- Martínez, V. (2003). *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- Miguel Carbonell, Jesús Rodríguez Zepeda, Rubén R. García Clarck, Roberto Gutiérrez López. (2007). *DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD Y DIFERENCIA política*. Toluca Mexico: En los talleres de Jano S.A .
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PÚBLICAS. (28 de JUNIO de 2009). *NORMAS BASICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS* . LA PAZ, MURILLO, BOLIVIA: POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA.
- Moctezuma, E., & Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera; un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. FCE.

- Montero, G. (2011). *Regimen Jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos*. Santo Domingo, República Dominicana: Publicaciones MAP.
- Naessens, H. (2010). *Ética pública y transparencia*. España.
- North, D. (1993). *instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, D. (2012). *Aportes jurídicos para una renovación de la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Ortega, D. (2012). *Aportes jurídicos para una renovación de la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Oszlak, O. (2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. Retos de la profesionalización de la función pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina, impactos sobre el proceso de democratización*.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (1991). *Análisis de la capacidad institucional; aplicación de la metodología*. SADCI.
- Oviedo, J. (2001). *¿Un Estado del siglo XIX para el siglo XXI?: la gestión pública y el reto dominicano*. Santo Domingo: Participación ciudadana.
- Parejo, A. L. (1998). *Perspectivas del derecho administrativo para el próximo milenio*. Bogotá, Colombia: Ediciones jurídicas Ibáñez.
- Pérez, G., & Valencia, L. (2004). *El neo institucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario*. Mérida, México: FACES.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. D.F., México: Fondo de cultura económica.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España: Gedisa.
- Petrella, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática. *Revista electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales*.
- Ramírez, J. (2011). *La carrera administrativa en Colombia*. Bogotá, Colombia.

- Rivas, L. J. (2003). El neo institucionalismo y la revaloración de las instituciones. *Reflexión Política*, V.
- Rivera, R. F. (2013). El neo institucionalismo y la investigación en las ciencias sociales. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 101-128.
- Robbins, S., & Judge, T. (2009). *Comportamiento organizacional* (Décimo tercera ed.). México: Pearson Educación.
- Rodríguez, E., López, M., & Finol, A. (2009). Estrategias de ingreso de personal en organizaciones de servicios un caso de estudio. *Fermentum*(55), 386-416.
- Salinas, G. (1998). Instituciones y organización abiertas. *Revista Escuela de administración de negocios*(35).
- Salvador, S. (2003). *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Madrid, España.
- Santiarriaga, P. (2005). *Las reformas institucionales transpacíficas; caso Corea del Sur*. México.
- Scott, M. (1995). *Institutions and organizations*.
- Villoria, M. (2008). *Profesionalización del empleo público; ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina*. España: Fundación CIDOB.
- Witcker, J. (2000). *Cómo elaborar una tesis de grado de Derecho*. México: Zacatecas.