

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIDAD DE POST GRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**



**TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER  
SCIENCIARUM  
EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“REGULACIÓN DEL PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS EN  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**

**NOMBRE:** RAMIRO SANTOS FERNÁNDEZ  
MUÑECAS  
**TUTOR:** Msc. JAVIER TAPIA GUTIERREZ

**LA PAZ – BOLIVIA  
2010**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPITULO I	
Metodología de la Investigación (Perfil)	
1.1. Título del Tema de Investigación .....	4
1.2. Delimitación	
1.2.1. Delimitación Temática .....	4
1.2.2. Delimitación Temporal .....	4
1.2.3. Delimitación Espacial .....	5
1.3. Problematización	
1.3.1. Planteamiento del Problema .....	5
1.3.2. Formulación del Problema .....	7
1.4. Objetivos	
1.4.1. Objetivo General .....	7
1.4.2. Objetivos Específicos .....	7
1.5. Marco de Referencia	
1.5.1. Marco Histórico .....	8
1.5.2. Marco Teórico de Referencia .....	17
1.5.3. Marco Conceptual .....	19
1.5.4. Marco Normativo .....	20
1.6. Metodología	
1.6.1. Hipótesis de la Tesis .....	20
1.6.1.1. Operacionalización de las variables .....	21
1.6.2. Métodos .....	21
1.6.3. Tipo de Tesis .....	22
1.6.4. Técnicas .....	22
CAPITULO II	
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
2.1. Jornada Laboral	
2.1.1. Concepto y Denominaciones .....	24
2.1.2. Importancia de la Institución .....	25
2.1.3. Antecedentes Históricos .....	26
2.1.4. Naturaleza Jurídica .....	26
2.1.5. Clases de Jornada de Trabajo .....	27
2.2. Jornada de Trabajo Extraordinaria	
2.2.1. Concepto .....	28
2.2.2. Antecedentes Históricos .....	29
2.2.3. Limitación de las Horas Extraordinarias .....	31

2.2.4. Personal excluido del goce de Horas Extraordinarias .....	33
2.2.5. Autorización para la prestación de Horas Extraordinarias .....	35
2.2.6. Clases de Horas Extraordinarias .....	36
2.3. Salario o Remuneración	
2.3.1. Denominaciones .....	36
2.3.2. Concepto .....	37
2.3.3. Antecedentes Históricos .....	37
2.3.4. La Remuneración por Horas Extraordinarias .....	38
2.3.5. Horas Extraordinarias que no dan derecho a Remuneración .....	39

### CAPITULO III

Relevamiento de disposiciones legales y de rango reglamentario relativas a la jornada laboral, remuneración y pago de horas extraordinarias a servidores públicos.

3.1. De la jornada labora de los servidores públicos sujetos al ámbito de Aplicación del régimen estatutario .....	54
3.2. De la remuneración de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario .....	58
3.3. Del pago de horas extraordinarias de los funcionarios públicos que prestan servicios en la administración pública .....	63

### CAPÍTULO IV

Del derecho a la igualdad jurídica de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la ley No. 2027 del estatuto del funcionario público.

4.1. El derecho de igualdad de las personas ante la Ley .....	66
4.2. El derecho de igualdad ante la ley en el contexto boliviano	
4.2.1. ¿en que consiste el derecho a la igualdad en Bolivia? .....	68
4.2.2. ¿de donde surge y qué es lo que prohíbe el principio de igualdad en Bolivia? .....	69
4.3. Derecho de igualdad en el ordenamiento jurídico internacional y su aplicación vinculante en Bolivia .....	70
4.3.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos .....	70
4.3.2. Declaración Americana de los Derechos Humanos .....	71
4.3.3. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos .....	71
4.3.4. Convención Americana de los Derechos Humanos.....	72
4.3.5. Pacto Internacional de los Derechos de Económicos, Sociales y Culturales .....	72
4.4. Del análisis jurídico del derecho a la igualdad de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público .....	74

## **CAPÍTULO V**

Del análisis técnico acerca de la viabilidad del pago de horas extraordinarias para servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario.

5.1. Consideraciones técnicas del presupuesto .....	75
5.1.1. Concepto y Objeto del Sistema de Presupuesto.....	76
5.1.2. Las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto.....	78
5.1.3. El Presupuesto Público .....	84
5.1.3.1. Proceso de Formulación de Presupuesto.....	84
5.1.3.2. Ejecución del Presupuesto .....	89
5.1.3.3. El proceso de Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria .....	91
5.2. Acciones u Omisiones que pueden generar indicios de Responsabilidad por la Función Pública respecto del funcionamiento del Sistema de Presupuesto .....	92
5.3. Análisis Fáctico acerca de la inexistencia de impedimento técnico para la consolidación del pago de horas extraordinarias a servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario .....	93
5.4. Mecanismos de control para el pago de horas extraordinarias .....	94
CONCLUSIONES .....	110
RECOMENDACIÓN.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	114
ANEXOS	

*A padre Bernardo quien con sus actitudes forjó en mí un profundo sentido de responsabilidad, compromiso con la vida y un inquebrantable deseo de superación constante.*

*A mi madre Aída, que con su ejemplo de amor, cariño y ternura, me enseñó que la tolerancia, y la paciencia son las virtudes más sublimes de la vida.*

*A mi querida Tía Yolita que siempre y en cada momento ha estado a mi lado brindándome su apoyo incondicional.*

*A mi esposa, amiga y compañera Jacqueline quien llegó a mi vida trayendo consigo el amor y la alegría que siempre busque.*

*A mis hermanos Federico y Wilfredo, mis cómplices de alegrías y penas que siempre están conmigo compartiendo la miel y la hiel de la vida.*

## INTRODUCCIÓN

El régimen laboral de los servidores públicos en Bolivia es bastante particular y difuso, puesto que no existe uniformidad en cuanto a la normativa laboral aplicable a éstos, existe en la administración pública personas que se encuentran bajo el amparo normativo de la Ley General del Trabajo (Sector salud, magisterio, etc.) a las cuales se les reconoce todos los derechos que contempla dicha norma, mientras que existen otros que se encuentran bajo el ámbito dispositivo de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Publico, a los cuales no se les reconoce derechos, tales como el de huelga, sindicalización, compensación por concepto de horas extraordinarias de trabajo, desahucios entre otros.

Tanto las personas que trabajan en el sector público como en el privado, ambas desgastan energía en la realización de sus tareas manuales o intelectuales, entonces surge la interrogante de por qué las personas que trabajan en el sector privado y algunas del sector público (salud magisterio, etc.) tienen derecho a una compensación económica por concepto de horas extraordinarias y los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público no, ¿es acaso que el trabajo de los servidores públicos importa un desgaste energías menor al de un servidor público sujeto al ámbito de aplicación del Régimen Estatutario?

En la presente investigación será motivo de análisis el régimen laboral de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Publico, puesto que en éste se extraña el reconocimiento del pago por concepto de horas extraordinarias, situación que irrumpe el derecho de igualdad reconocido expresamente en la Constitución Política del Estado.

En el caso de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, además la relación citada precedentemente, se tiene una obligación adicional de responsabilidad, que se encuentra regulada de manera expresa en la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias (Decretos Supremos Nos. 23318-A, 26237, 26319, 28003, 28010, etc.), que obliga al funcionario público a

rendir cuenta no sólo de los objetivos de los recursos que maneja sino también de la forma y los resultados de su aplicación, cosa que en el ámbito privado no se da, pues los trabajadores de este sector no cuentan con una disposición que los obligare al cumplimiento de tal extremo.

Lo explicado precedentemente, revela que la carga de responsabilidad en el ejercicio de funciones es mucho más rigurosa en el sector público que en el privado, aspecto que justifica que los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Publico, cuando menos tengan iguales derechos que aquellos que trabajan en el sector privado.

En este sentido, la falta de normativa que regule el tratamiento del pago de las horas extraordinarias de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, denota un tratamiento desigual en relación con las personas que prestan sus servicios en el sector Privado e incluso dentro del ámbito público (sector salud, magisterio, etc.), vulnerando de manera por demás evidente el derecho de igualdad, consagrado en la Constitución Política del Estado. La inexistencia de la regulación del derecho del pago de horas extraordinarias a los servidores públicos de sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, irrumpe el derecho de igualdad jurídica, motivo por el cual, se hace imperativo la modificación del artículo 7 parágrafo I de la citada Ley, pues no existe fundamento técnico ni legal para no incorporar a la legislación nacional el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos a la aplicación del Estatuto del Funcionario Público, pues caso contrario se estaría irrumpiendo el derecho de igualdad del que gozan todos los ciudadanos bolivianos.

El tema de investigación es de vital importancia ya que ni el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y tampoco el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como ente rector del Sistema de Administración de Personal, han emitido y reivindicado el derecho legítimo de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.

Asimismo, también es necesario poner de manifiesto que el no pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No 2027 del Estatuto del Funcionario Publico, desde el punto de vista técnico no tiene mayor asidero pues incluso dentro de los clasificadores presupuestarios, existe la partida correspondiente, motivo por el cual, no habría motivo para crear o modificar normativa relacionada con el presupuesto.

Finalmente, toda vez que el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Publico, tiene una naturaleza excepcional, los sistemas de administración y control gubernamentales establecidos en la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales y sus disposiciones reglamentarias otorgan todos los resguardos necesarios para verificar y constatar la legalidad y legitimidad del pago por concepto de horas extraordinarias, sin atentar a la economía del Estado y precautelando el derecho de igualdad del que son beneficiarios todos los bolivianos.



# CAPITULO I

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN (PERFIL)

### 1.1. TITULO DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.

La normativa que regula el régimen de los servidores públicos presenta algunas falencias que van en desmedro de los derechos y garantías que tiene toda persona que se encuentra en una relación de dependencia y subordinación con la administración pública.

Por eso en Bolivia se hace imperioso el establecimiento de una normativa que establezca los lineamientos e incorpore al ordenamiento jurídico administrativo boliviano una norma que regule el pago de horas extraordinarias en los servidores públicos, precautelando el derecho de igualdad.

Motivo por el cual, el título que se plantea en la presente tesis es ***“Regulación del Pago de Horas Extraordinarias en la Administración Pública.”***

### 1.2. DELIMITACIÓN.

#### 1.2.1. Delimitación Temática.

El tema de investigación se encuentra circunscrito dentro del Derecho Administrativo, puesto que la regulación del pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, es una temática inherente al elemento humano de la administración pública.

#### 1.2.2. Delimitación Temporal.

La delimitación temporal del estudio, estará circunscrito en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2001 hasta el 2005, debido a que en fecha 19 de junio de 2001, entra en plena

vigencia la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, regulando el régimen laboral de la actividad de los servidores públicos que prestan servicios en el órgano ejecutivo, sin incorporar el derecho de compensación económica por concepto de horas extraordinarias a éstos, irrumpiendo de manera flagrante el derecho de igualdad.

### **1.2.3. Delimitación Espacial.**

La delimitación espacial de la investigación se circunscribe a la ciudad de La Paz, debido que ésta al constituirse en sede de gobierno concentra la mayoría de las instituciones y entidades que forman parte de la estructura de la administración pública, aspecto que revela información primaria al tema en cuestión.

## **1.3. PROBLEMATIZACIÓN.**

### **1.3.1. Planteamiento del Problema.**

El régimen laboral de los servidores públicos en Bolivia se encuentra regulado en la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario público de 27 de octubre de 1999, que entró en vigencia efectiva a partir del 19 de junio de 2001, dicha disposición legal promueve condiciones adecuadas para el cumplimiento de los deberes del servidor público, mediante la supervisión y vigilancia de los tres regímenes de la función pública (de carrera, disciplinario y laboral) y la promoción de la ética en la función pública.

En la presente investigación será motivo de análisis el régimen laboral de la citada disposición legal, puesto que en la misma se encuentran identificados los derechos y obligaciones que tienen los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del Estatuto del funcionario Público, extrañándose la regulación del pago por concepto de horas extraordinarias.

Tanto los servidores públicos sujetos a la Ley No. 2027 como las personas que trabajan en el sector privado desarrollan sus actividades en relación de subordinación y dependencia con el

ente patronal, realizando el mismo o talvez más desgaste de energía, con la consecuente afectación a su salud.

En el caso de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, además la relación citada precedentemente, se tiene una obligación adicional de responsabilidad, que se encuentra regulada de manera expresa en la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias (Decretos Supremos Nos. 23318-A, 26237, 26319, 28003, 28010, etc.), que obliga al funcionario público a rendir cuenta no sólo de los objetivos de los recursos invertidos, sino también de la forma y los resultados de su aplicación.

En este sentido, la falta de normativa que regule el tratamiento del pago de las horas extraordinarias de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, denota un tratamiento desigual en relación con las personas que prestan sus servicios en el sector Privado e incluso dentro del ámbito público (sector salud, magisterio, etc.), vulnerando de manera por demás evidente el derecho de igualdad, consagrado en la Constitución Política del Estado.

Tanto las personas que trabajan en el sector público como en el privado, ambas desgastan energía en la realización de sus tareas manuales o intelectuales, entonces surge la interrogante de por qué las personas que trabajan en el sector privado y algunas del sector público tienen derecho a una compensación económica por concepto de horas extraordinarias y los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público no, ¿es acaso que el trabajo de los servidores públicos no importa un desgaste energías en la realización de sus labores cotidianas, con la consecuente?

La inexistencia de la regulación del derecho del pago de horas extraordinarias a los servidores públicos de sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, irrumpe el derecho de igualdad jurídica, motivo por el cual, se hace imperativo la modificación del artículo 7 parágrafo I de la citada Ley, pues no existe fundamento técnico ni legal

para no incorporar a la legislación nacional el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos a la aplicación del Estatuto del Funcionario Público, pues caso contrario se estaría irrumpiendo el derecho de igualdad del que gozan todos ciudadanos bolivianos.

El tema de investigación es de vital importancia ya que ni el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y tampoco el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como ente rector del Sistema de Administración de Personal, han emitido y reivindicado el derecho legítimo de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público

### **1.3.2. Formulación del problema.**

¿La falta del reconocimiento del derecho de compensación económica de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, vulnera el derecho a la igualdad jurídica?

## **1.4. OBJETIVOS.**

### **1.4.1. Objetivo General.**

El objetivo general que persigue la presente investigación es establecer la necesidad de incorporar a la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público el derecho al pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de su aplicación.

### **1.4.2. Objetivos Específicos.**

Los objetivos específicos que persigue la tesis son los que se desarrollan a continuación:

- Examinar datos históricos y teóricos doctrinales referentes al pago de horas extraordinarias.
- Realizar un relevamiento de disposiciones legales y de rango reglamentario relativas al pago de horas extraordinarias a los servidores públicos.
- Demostrar que no existe impedimento legal ni técnico para incorporar el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.
- Demostrar que el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, vulnera el derecho de igualdad.

## **1.5. MARCO DE REFERENCIA.**

### **1.5.1. Marco Histórico.**

#### **1.5.1.1. Horas extraordinarias en la Historia Universal.**

En la época antigua el régimen laboral se establecía sobre la base del modo de producción esclavista, motivo por el cual, el trabajo realizado por los esclavos era obligatorio y sin ningún tipo de remuneración.

En el pueblo romano, la retribución económica por concepto de trabajo realizado se regulaba por principios y postulados de materia civil, el acuerdo entre partes libremente consensuado, materializado a través del contrato, se constituía ley, motivo por el cual, el arreglo realizado entre hombres libres que gozan de ciudadanía consignaba la retribución de horas extraordinarias. En el sector público, la compensación económica por horas extraordinarias de trabajo tuvo variaciones según la época, en la monarquía debido a que la administración tenía características

absolutistas, no se tiene antecedente documental que evidencie la compensación económica por concepto de horas extraordinarias a servidores públicos que realizaban trabajos en palacio o senado, estando todo sometido al arbitrio de monarca; en la República, con el advenimiento de los cónsules la situación cambio de manera significativa debido a que todo tipo de retribución por cualquier concepto debía ser previamente aprobada y consensuada por este ente, así tenemos que en algunos (transmisión de mando de los cónsules, rendición de cuentas de los miembros del tesoro real, etc.), este órgano legislativo otorgaba cierta compensación económica a los miembros del sector público que realizaban trabajos especiales y en horario extraordinario; en la época del Imperio.

En la edad media se produce un cambio cualitativo, se pasa de un régimen laboral esclavista a un régimen feudal, donde el siervo nominalmente trabaja con cierta independencia y la jornada laboral se adecua a sus necesidades, puesto que el señor feudal no es el que otorga la retribución económica por el trabajo realizado, sino es el propio siervo quien para cumplir con sus obligaciones fija el tiempo de trabajo necesario para honrar éstas.

Con respecto a las personas que de una u otra manera se encontraban dentro de la función pública, la jornada laboral estaba sometida a la discrecionalidad del señor feudal y de las autoridades establecidas por éste.

En la edad moderna, la jornada laboral del trabajador sufre un cambio extraordinario, debido a la aparición de la máquina en el proceso productivo, puesto que la misma relega a segundo plano el trabajo del hombre sometiéndolo a una grosera sobreexplotación que se traduce en la prolongación de la jornada laboral de catorce o más horas diarias.

Esta situación de explotación decanta en sucesos luctuosos para la clase trabajadora como los producidos en la Plaza Haymarker (Chicago), cuando millares de trabajadores demandan mejoras en sus salarios, sufragio universal y más que nada el establecimiento de ocho horas de labor diarias.

Al respecto, es pertinente señalar que las reivindicaciones alcanzadas por los trabajadores también alcanzaron a las personas que desempeñaban sus labores en la administración pública, puesto que se instituyó en el sector público la jornada de trabajo de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales.

#### **1.5.1.2. Antecedentes Históricos en Bolivia.**

Desde la fundación de nuestra República el 6 de agosto de 1825, y mucho antes es que ya se diferenciaba entre un trabajador normal, como por ejemplo un artesano y un funcionario del Estado como los trabajadores del Ministerio de Hacienda. Los empleados públicos durante todo su tiempo de trabajo tenían en muchos casos la función de manejar el aparato administrativo del estado, por lo cual que en muchas ocasiones es que se dictaron normas a favor de estos trabajadores.

En la época republicana se dio mucho énfasis a los servidores públicos ya que de ellos dependía el normal desarrollo del Estado, como por ejemplo los trabajadores de hacienda tenían una reglamentación especial, lo que no quiere decir que su trato fue distinto, ya que sus actividades también eran distintas, a continuación se menciona algunas normas que fueron dictadas durante los años 1825 y 1826:

- **ORDEN de 28 de Noviembre de 1825.**- “Para que se publique y observe en la república el decreto del consejo de gobierno el Perú de 4 de octubre, sobre las facultades coactivas de los empleados de hacienda”. Esta orden les da facultades a los funcionarios de hacienda que en ese momento trabajaban, la orden fue dictada por el presidente Simón Bolívar.
- **ORDEN de 23 de Mayo de 1826.**- “Aumento de sueldos de los ministros de las cortes superiores y jueces de letras de las provincias, de 2400 pesos a 3000 pesos”. Se conoce que los administradores de justicia son también funcionarios públicos, por que se deben para el pueblo. Presidente Simón Bolívar

- **Ley de 3 de agosto de 1826.**- “Días que deben trabajar los tribunales y oficinas públicas; declaración de los feriados”. Ya desde estas fechas se ha estado regulando la forma de trabajo de las instituciones públicas para un mejor desenvolvimiento.
- **Decreto de 14 de enero de 1827.**- “Sobre las horas que deben trabajar al día, los ministros de Estado, tribunales, prefectos y demás funcionarios públicos. Art. 1ro. Todas las oficinas, tribunales y despachos públicos deben trabajar siete horas al día”. Dictado por Antonio José de Sucre, Presidente de la república de Bolivia. Este decreto fue el inicio para todas las medidas posteriores de horas de trabajo con referencia a los funcionarios públicos<sup>1</sup>.

Las anteriores órdenes, leyes y decretos son los que se encargaron de regular la función de los servidores públicos en Bolivia, quedando claro que el funcionario público era considerado como un trabajador mas, excepto los de alta jerarquía, que por su rango tenían normas distintas para cumplir sus funciones, lo que tiene que quedar claro que durante todo este tiempo debían ser considerados públicos como cualquier otro trabajador mas.

A continuación como parte de la historia de las horas laborales es que se menciona muchas normas, entre ellas, leyes, decretos supremos, decretos reglamentarios, que tuvieron la función de normar el pago de horas extras a los empleados en general, hasta la llegada del 21060 y su decreto reglamentario que se encargo de la supresión de horas extras en el sector público.

- **Ley de 19 de noviembre de 1905.**- Las oficinas públicas de la nación atenderán su despacho todos los días de 09:00 a 11:00 A.M. y de 13:00 a 17:00 P.M.
- **Decreto Reglamentario de 31 de diciembre de 1912.**- en sus artículos menciona,

---

<sup>1</sup> COLECCIÓN OFICIAL DE LEYES, DECRETOS Y ORDENES DE LA REPÚBLICA BOLIVIANA, Años 1825 y 1826, La Paz – Bolivia, Imprenta Artística SOCABAYA Nro. 20, Pags. 52; 177 y 215



Art. 1.- Las oficinas públicas de la nación atenderán su despacho todos los días de horas 9 a 11 A.M. y de 13 a 17 P.M., excepto los días feriados declarados por las leyes del 19 de diciembre de 1905 y del 29 de noviembre de 1909.

Art. 2.- Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los del tribunal nacional de cuentas y los de las Cortes Superiores del distrito, concurrirán a su despacho de 13 a 17 P.M.

Art. 3.- Los secretarios de Cámara y demás subalternos de las cortes abrirán sus oficinas en las mañanas de horas 9 a 11 A.M. para atender al público y arreglar el despacho de día: debiendo concurrir en las tardes, estos y los demás subalternos del ramo judicial media hora antes de la hora señalada en el artículo anterior, con sujeción al artículo 81 de la ley de Reorganización Judicial.

Art. 8.- Los jefes de dichas oficinas establecerán turno especial entre los empleados y subalternos para que sin interrupción atiendan la vigilancia de casilleros, recepción y expedición de telegramas y distribución de correspondencia postal y telegráfica en los días feriados, señalando un sobre sueldo proporcional por estos servicios, los que consignarán en los presupuestos ordinarios mensuales con imputación a ingresos imprevistos.

- **Decreto Supremo de 16 de marzo de 1925.-** en su artículo 5to nos menciona, “en casos extraordinarios podrá realizarse mayor trabajo, debiendo remunerarse el empleo con recargo del 100% sobre el sueldo ordinario por las horas suplementarias que hubiere ejecutado”, sin la distinción que los funcionarios dependientes del Estado no tengan derecho a este beneficio.
- **Decreto Supremo de 18 de octubre de 1938.-** Horario de oficina, con carácter general y obligatorio se uniforma los horarios de oficina de 9 a 12 de la mañana y de 14 a 18 de la tarde, en todas las oficinas públicas del país.
- **Decreto Supremo de 2 de Mayo de 1939.-** Que aprueba la escala de viáticos para empleados públicos, dictada por Tcnl. German Busch

- **Decreto Supremo de 3 de Mayo de 1939.**- Que menciona, que todo funcionario público, deberá presentar información completa sobre el capital, las propiedades, inmuebles que posean, su costo, renta, ubicación, a los jefes de las respectivas reparticiones, dictada por Tcnl. German Busch.
- **Ley General del Trabajo, Decreto ley de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de ley el 8 de diciembre de 1942**, que en su artículo 1ro, nos da los alcances de la ley, en este artículo no hace una discriminación sobre los funcionarios públicos. En su artículo 55 menciona, “Las horas extraordinarias y los días feriados se pagarán con el 100% de recargo; y el trabajo nocturno realizado en las mismas condiciones que el diurno con el 25 al 50%, según los casos. El trabajo efectuado en domingo se paga triple (Art. 23° del D.S. 3691 de 3 de abril de 1954, elevado a Ley en fecha 29 de octubre de 1959)”, en este artículo tampoco hace la discriminación de empleado público y empleado privado.
- **Decreto Supremo No. 224 de 23 de agosto de 1943**, que en su artículo 1ro, recién hace la discriminación sobre la validez de la ley, respecto a los funcionarios públicos, de la siguiente manera: “No están sujetos a las disposiciones de la Ley general del Trabajo, ni de este reglamento, los trabajadores agrícolas, los funcionarios y empleados públicos y del ejército”. Cabe recalcar que desde este momento los funcionarios públicos son regulados en la mayoría de las veces por decretos Supremos.  
Otro artículo que nos habla sobre las horas extraordinarias es el Art. 41 que nos menciona, “Para el computo de las horas extraordinarias se llevará un registro especial, según el modelo que apruebe la inspección general del trabajo”, en este artículo nos menciona que habrá que llevar un control de las horas extraordinarias que haya sido aprobada por la inspección del trabajo.
- **Decreto Supremo de 19 de abril de 1949**, que en su artículo 11 nos menciona, “El sueldo o salario indemnizable comprenderá el conjunto de retribuciones en dinero que perciba el trabajador incluyendo las comisiones y participaciones, así como los pagos por

horas extraordinarias, nocturnos y en días feriados, siempre que unos y otros invistan carácter de regularidad, dada la naturaleza del trabajo que se trate”, como lo describe al momento de pagar los beneficios sociales a un empleado obligatoriamente deberá incluirse el pago por trabajo excedente al normal, sin distinción una vez mas de públicos o privados.

- **Decreto Supremo 09283 de 25 de junio de 1970**, que en sus artículos menciona:

Art. 1°. A partir de la fecha se suprimen las dietas, remuneraciones extraordinarias que las instituciones descentralizadas reconocen a todos aquellos funcionarios que prestan servicios a tiempo completo en las mismas o en otras reparticiones de gobierno y que en el ejercicio de sus funciones deben concurrir a reuniones de directorios, consejos técnicos y comisiones de estas.

Todo trabajo a ser ejecutado en jornadas extraordinarias debe contar con el respectivo justificativo expresamente autorizado por el subsecretario del área correspondiente, en coordinación con el director general de administración

2°. El pago por las horas extraordinarias de trabajo debe ser autorizada mediante Resolución Ministerial previo informe de Administración de Personal que señala las horas de jornada extraordinaria cumplidas, informe que deberá llevar la firma del administrador de personal como responsable y la aprobación del director general de administración.

3°. La dirección general de administración a través de la división de contabilidad procederá a efectuar el cálculo a pagarse del presente año, o se cumplirá posteriormente, considerando para ello las horas extraordinarias de trabajo en forma simple.

En este decreto ya se coarta el derecho de los funcionarios públicos de las horas extraordinarias, excepto aquellas que hayan sido autorizadas por el jefe de personal y la máxima autoridad de la institución.

- **Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985**, que en sus artículos nos menciona, Artículo 58°.- Con la finalidad de mejorar los niveles de remuneración actuales se consolidan al salario básico todos los bonos existentes que correspondan a cualquier forma de remuneración, tanto en el sector público como en el sector privado, sea que se

originen en convenios de partes, en laudos arbitrales o en disposiciones legales, con excepción de los bonos de antigüedad y de producción donde éste se encuentre vigente; así como de los bonos de zona, frontera o región.

Artículo 59°.- Todas las formas de remuneración periódica vigentes en un año calendario, o proyectadas a un año calendario para el caso de periodos incompletos, se consolidan en un conjunto que se denominará "remuneración anual", excluidos el aguinaldo de fin de año y la prima sobre utilidades. Esta remuneración anual se dividirá para su pago en doce mensualidades, sobre cuyo monto promediado, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia, se calcularán los bonos reconocidos en el artículo anterior, los sobre tiempos recargos nocturnos y dominicales, las cotizaciones a la Seguridad Social, el aguinaldo de fin de año y la prima, cuando corresponda su pago, así como los beneficios sociales emergentes de la terminación de un contrato de trabajo.

Este decreto supremo cambió radicalmente la situación del trabajador, quitándole su estabilidad laboral, con la siguiente fundamentación:

“La situación Económico-Financiera del país requería la adopción de soluciones político-económicas que enfrente las raíces de la crisis, que en los últimos tiempos habían adquirido características de verdadero colapso, generando pérdida de confianza en el Estado Boliviano.

Los factores inflacionarios, combinados con una profunda recesión económica, han debilitado de forma peligrosa el pacto productivo, provocando en el organismo nacional una grave crisis económica que castiga particularmente, las grandes mayorías nacionales por el conducto de la insuficiente remuneración, el desabastecimiento de los productos esenciales de consumo, masivo el desempleo y la presencia inusitada de un creciente sector informal o ilegal de la economía.

Las causas de la crisis se habían encontrado en el desajuste institucional del sistema administrativo del poder ejecutivo cuyas funciones se habían burocratizado desmedidamente, al extremo de originar desajustes que enervan el normal funcionamiento del órgano administrador.

Por estas circunstancias se hacía imperiosa y necesaria la aplicación de una Nueva Política Económica, que tenga la aptitud de ser realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales, de la crisis en el marco de una administración del sector estatal que, además de su contenido, encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de profundo contenido social, que rescate los valores del pueblo boliviano, y para tal efecto se apoyan en las disposiciones contenidas en los artículos 96 inciso 1) artículos 99 y 143 de la Constitución Política del Estado”.

- **Decreto supremo 21137 de 30 de noviembre de 1985**, en su artículo 14 nos menciona, “Las empresas y entidades reguladas por la Ley General del Trabajo, se sujetaran a sus disposiciones para el pago de horas extraordinarias por trabajos efectivamente realizados en exceso de la jornada mensual completa en estricta aplicación del artículo 46 de la misma ley y del artículo 36 de su reglamento. Se suprime el pago de horas fijas de sobretiempo”, en este artículo la función fue de anular a los dirigentes sindicales que se encontraban en comisión sin cumplir una labor efectiva de trabajo, eliminando las horas fijas de sobretiempo, proponiendo la tesis de estos dirigentes sindicales ganaban esas horas extras sin haber cumplido una labor fructífera para el Estado boliviano.

Si analizamos mas a fondo nos daremos cuenta que la supresión de horas extras, son para las horas fijas de sobretiempo, no así para aquellas horas variables que en algún momento se podían haber hecho uso, por motivo de fuerza mayor, puesto que el espíritu de este artículo era dejar de pagar a los dirigentes sindicales en comisión y no así a los trabajadores que realizaban horas extras efectivamente trabajadas y con justificación

- **Decreto Supremo 25340 de 31 de marzo de 1999**.- que determina el horario continuo para funcionarios públicos, de ocho horas diarias y media hora de descanso para el refrigerio, en este decreto habría que hacer hincapié en lo referente a la fatiga que produce una excesiva jornada de trabajo. Estudios de la organización científica del Trabajo mencionan que la única forma de no llegar a la fatiga es trabajar con descansos adecuados, a su vez, la única manera de que la fatiga desaparezca es descansando<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> LA JORNADA DE TRABAJO, Dr. Raúl Jiménez Sanjines, Editorial SALAMANDRA, Pags. 5 y 6

Ahora bien debemos agregar que el trabajo en si no fatiga, sino más bien es el trabajo inadecuado y sin límites el que afecta al organismo humano.

- **Ley 2027 de 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público**, que en toda su extensión da los parámetros de cómo los funcionarios deben realizar sus actividades, trata de incorporarlos a un régimen estable con igualdad y sin discriminación, pero con la base fundamental del Decreto Supremo 21060 y leyes posteriores.

Cabe recalcar que en la exposición de motivos de la Ley del Estatuto del funcionario Público, menciona: “La ausencia de normas específicas orientadas a regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores dependientes, ha sido siempre un vacío legal que ha creado conflictos en ese ámbito importante de nuestra colectividad”, en la última frase es que se puede ver muy claramente que durante todo este tiempo e incluso mucho antes de la creación de la república, los funcionarios públicos han sido regulados en la mayoría de las veces por Decretos, ya sean supremos o reglamentarios, esto tendió a muchas discrepancias en el entender de la norma.

Queda claro que ni en el estatuto del funcionario público menciona el no pago de horas extras a los servidores públicos por trabajos realizados fuera de sus horas de trabajo.

- **Decreto Supremo 27327 de 31 de enero de 2004.**- Este decreto se conoce como el decreto de austeridad, fue promulgado en el gobierno de Carlos Diego Mesa Gisbert, Que en lo referido a los funcionarios públicos menciona: Art. 26, queda prohibida toda compensación económica por horas extras. Lo que nos da entender que recién de este decreto es que se prohíbe a los funcionarios públicos el recibir bonos por horas extras en le desempeño de sus funciones.

### **1.5.2. Marco Teórico Referencia.**

Dentro de la jornada laboral se conocen con los nombres de jornada extraordinaria, horas extraordinarias, horas extras, sobretiempos, jornada suplementaria o sobrehoras a aquellas que excede el límite de la jornada normal u ordinaria de trabajo.

La característica fundamental de la jornada extraordinaria, como su nombre lo indica, para ser tal debe ser prestada en forma temporal, circunstancial, eventual o excepcional. Solo por circunstancias especiales y anormales que hagan necesaria la prolongación de la jornada pueden ser ocupados por los trabajadores y obligados a prestar servicios una vez concluida la jornada de trabajo.<sup>3</sup>

La Ley permite en ciertas circunstancias y por motivos excepcionales, una duración superior a la jornada ordinaria. En casos de urgente necesidad podrá autorizarse el trabajo en horas extraordinarias.

La norma jurídica no deberá permitir en ningún caso jornadas excesivas ni tolerar que las jornadas extraordinarias tomen caracteres de cronicidad y que se convierta en un sistema normal y corriente de trabajo.<sup>4</sup>

En cuanto a la limitación de la jornada extraordinaria, en algunos casos existe prohibición absoluta en ciertos trabajos, como ocurre con los realizados en horario nocturno, trabajo insalubre, trabajo de mujeres y de menores.

La jornada de trabajo prolongada ocasiona desgaste físico y psíquico, en consecuencia la prolongación de la jornada normal supone un esfuerzo mucho mayor, más penoso que el exigido para el trabajo ordinario, el trabajador agotado por el natural cansancio tiene que seguir trabajando, por lo que la penosidad propia del trabajo se va acrecentando.

La remuneración por el trabajo extraordinario, no sólo se justifica, sino que se debe remunerar adecuadamente, si se permitiera pagar el sobretiempo en la misma tasa del trabajo ordinario se tentaría mucho al patrono para utilizarlo sin razón suficiente.

---

<sup>3</sup> MANUAL DE DERECHO OBRERO Jesús Castorena. Mexico D.F. 1969. Pag. 286.

<sup>4</sup> TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO SOCIAL. Carlos García Oviedo. Madrid. Pág. 474

### **1.5.3. Marco Conceptual.**

#### **Jornada laboral.**

Tiempo de trabajo en el cual una persona realiza una actividad física o intelectual y se encuentra en relación de dependencia y subordinación con un ente patronal.

#### **Horas Extraordinarias.**

Jornada suplementaria que excede el límite de la jornada normal u ordinaria de trabajo.

#### **Servidor Público.**

Persona natural que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia y subordinación en una entidad sometida al ámbito de aplicación del Estatuto del Funcionario Público.

#### **Ordenamiento Jurídico Administrativo.**

Toda disposición vinculante y obligatoria a la administración pública.

#### **Control Interno.**

Proceso integrado a las actividades administrativas y operativas de cada organización, compuesto por una cadena de acciones extendidas a todas las actividades inherentes a la gestión, integradas por los procesos básicos de la misma e incorporadas a la infraestructura de la organización.



#### **1.5.4. Marco Normativo.**

Las principales disposiciones legales y de rango reglamentario susceptibles de evaluación en el trabajo de investigación son las que se detallan a continuación:

- Constitución Política del Estado.
- Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.
- Ley No. 2104 – Ley Modificatoria al Estatuto del Funcionario Público.
- Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales.
- Decreto Supremo No. 25749 – Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley No. 2027 de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público.
- Decreto Supremo No. 26115 – Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.
- Resolución CGR-1/070/2000 de 21-09-2000 – Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.
- Resolución CGR-1/173/2002 de 31-10-01 – Guía para la Aplicación de los Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.

#### **1.6. METODOLOGÍA.**

##### **1.6.1. Hipótesis de la tesis.**

La falta de reconocimiento del derecho de compensación económica de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, vulnera el derecho a la igualdad jurídica.

### **1.6.1.1. Operacionalización de Variables.**

#### **Variable Independiente (causa).**

La falta de reconocimiento del derecho de compensación económica de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público

#### **Variable Dependiente (efecto).**

Derecho a la igualdad jurídica

### **1.6.2. Métodos.**

El ***método utilizado en la presente investigación es el Dogmático Jurídico***, debido a que éste cumple el rol de describir las normas jurídicas positivas, siendo su función principal el explicar el contenido de las mismas, pretendiendo describir cual es el derecho vigente y resolver las contradicciones en las que puedan incurrir las disposiciones que compone un determinado ordenamiento jurídico.

En este sentido, la dogmática jurídica al posibilitar el estudio metódico y sistemático de las distintas ramas de un orden jurídico distingue entre los argumentos de lege lata y los argumento de lege ferenda, que proponen modificaciones legislativas de la normativa existente.

Las funciones que se originan de este método son la interpretación y aplicación del derecho vigente, tarea que se despliega sobre una determinada base normativa, encaminada a su aplicación y realización en una sociedad humana, con el fin de solucionar problemas y conflictos que surgen en la misma, producto del comportamiento humano.

En consecuencia, la dogmática jurídica lleva a cabo su función de interpretación y aplicación en acatamiento y respeto del principio de legalidad reconstituyendo y reelaborando el sistema normativo. De esta forma, al describir el derecho positivo en un tiempo y espacio específicos, señala la realidad fáctica y prescribe criterios no solamente de interpretación de la Ley, sino también de modificación del propio derecho, lo cual implica cierto cambio en el mismo, involucrando un conjunto de actividades encaminadas en última instancia a la resolución de problemas jurídicos concretos, aunque los mismos revistan cierto carácter abstracto.

En la dogmática jurídica impera la preocupación por encontrar soluciones a los problemas prácticos del derecho, debido a que el mismo tiene como objeto de estudio el derecho positivo y éste solamente se concibe en una sociedad de seres humanos con problemas específicos que esperan solución.

En este sentido tomando en cuenta la naturaleza legal del presente trabajo se aplicó el método dogmático jurídico que se complementó con el método operacional deductivo.

### **1.6.3. Tipo de Tesis.**

El ***tipo de tesis es el Jurídico Propositivo***, puesto que se trata de cuestionar la ley vigente para posteriormente evaluar sus fallas y proponer los cambios respectivos en concreto.<sup>5</sup>

### **1.6.4. Técnicas.**

Las técnicas utilizadas en el presente trabajo son:

- a) **Técnica del Fichaje.** Mediante la elaboración de fichas de documentación bibliográficas, de trabajo y resumen, que coadyuvaran a la sustentación doctrinal del presente trabajo.

---

<sup>5</sup> LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. Jorge Witker. México. Pág. 11

- b) **La Observación documental.** Se realizará la revisión de fuentes legislativas, jurídicas así como los resultados de otras investigaciones empíricas esencialmente primarias.
- c) **Interpretación de contenido.** Se describió a partir de los datos aportados por la investigación, el contenido interno de la Ley para su análisis crítico externo e interior permitiendo otorgar la validez científica.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

La doctrina sobre las horas extraordinarias es abordada por muchos autores especializados en materia laboral, administrativa y social, la mayoría de los estudios coincide que la persona que trabaja, debe regirse a una jornada de trabajo con un máximo y un mínimo de tiempo establecido por una disposición legal o de rango reglamentario.

Al momento de determinar la jornada de trabajo se tuvo que analizar el por qué era necesario reglamentarla, la mayoría de los estudios, señalan que el organismo del ser humano al realizar esfuerzo físico e intelectual sufre un desgaste durante el tiempo que dura la jornada laboral, motivo por el cual, se requiere darle a éste descansos que le permitan su recuperación a fin de no encarecer la salud de la persona que realiza un determinado trabajo.

#### **2.1. JORNADA LABORAL.**

##### **2.1.1 Concepto y denominaciones.**

Se conoce como jornada laboral al tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del empleador, en función a una relación de dependencia y subordinación<sup>6</sup>.

La medición del tiempo que dura el trabajo ha recibido varias denominaciones. La legislación española otorga el denominativo de jornada de trabajo; la inglesa horas de trabajo y finalmente la francesa duración del trabajo, siendo el término más utilizado el impuesto por los españoles.<sup>7</sup>

La palabra jornada viene de la voz italiana “giornata” que significa día y en el sentido usual refiere a la relación de tiempo que dura el trabajo realizado por el trabajador. Entendiéndose por jornada

---

<sup>6</sup> FUNDAMENTOS DE DERECHO LABORAL Y SOCIAL, José Antonio de Chazal P., pag. 135

<sup>7</sup> LECCIONES DE DERECHO LABORAL. TOMO I, Raúl Jiménez Sanjinez, pág.656.

de trabajo el lapso convenido por las partes el que no podrá exceder del máximo legal durante el cual se encuentra el trabajador al servicio u órdenes del patrono.<sup>8</sup>

### **2.1.2. Importancia de la institución.**

En el Derecho Laboral, la jornada de trabajo se constituye en una institución madre puesto que de ella se han derivado las demás (fijación de salarios, indemnizaciones, los descansos periódicos y anuales, los problemas de seguridad social, etc.).

La jornada de trabajo y la remuneración, tienen íntima relación. Según García Oviedo remuneración y jornada son los dos extremos principales de la operación de venta de energía productora que lleva a cabo el trabajador al concluir su relación laboral. La remuneración es el precio de esa venta, pero la jornada es la medida de lo vendido, es decir de la cantidad de energía prestada a cambio de retribución.

La jornada de trabajo y la remuneración, constituyen un binomio madre de los derechos y obligaciones de las partes intervinientes en una relación laboral. Dos son las aspiraciones que las personas que realizan un trabajo: la reducción de la jornada laboral y el aumento del salario. La una y la otra constituyen el indicador del bienestar mínimo de la persona que desarrolla una actividad que demande desgaste de energía física e intelectual.

Para otros autores la jornada de trabajo es más importante que la remuneración en atención a la índole de su aplicación, ya que determina no sólo el rendimiento del trabajador, sino el desgaste fisiológico del mismo que no puede ser compensado con ningún salario, ya que desde el punto de vista social al luchar por la disminución de la jornada laboral se lucha por la vida humana.

---

<sup>8</sup> COMPENDIO DE DERECHO DE TRABAJO, Mario Olmos Osinaga, pág. 145

### **2.1.3. Antecedentes históricos.**

En la ANTIGÜEDAD predominó el régimen de trabajo esclavista, los esclavos trabajaban según el capricho de sus amos que los sometían a jornadas de trabajo que se iniciaban con la salida del sol y concluían con la entrada del mismo, lo que se vino a denominar el “trabajo de sol a sol”

En la EDAD MEDIA en que el trabajo se encontraba caracterizado por la servidumbre y el corporativismo. El siervo o colono era un trabajador que gozaba de cierta independencia. El señor feudal tenía la propiedad parcial sobre el siervo ya que este ejercía algún oficio libremente. En síntesis en el régimen medieval predominó la jornada de “sol a sol” aunque no era muy agotadora ya que existían descansos en ciertas festividades religiosas y además la producción en gran escala era innecesaria.

La aparición de la ÉPOCA INDUSTRIAL, con el advenimiento del maquinismo, la situación del trabajador se agravó peor aún que con respecto al esclavo o siervo. El dueño de esclavos o el señor Feudal tenían interés en la conservación del esclavo y del siervo, si éstos se enfermaban lo hacía curar ya que mermaba la producción, en cambio la enfermedad del trabajador, en nada perjudicaba al propietario de ésta, pues le bastaba con despedirlo o sustituirlo con otro. El dueño se preocupaba en cuidar más las máquinas que a las personas a su servicio. Los trabajadores tenían que aceptar cualquier tipo de condición para conservar su trabajo. Los horrores a los que había llegado esta situación trajo la lucha por la jornada de trabajo y la reivindicación de ocho horas laborales.

### **2.1.4. Naturaleza jurídica.**

El concepto jurídico de la duración del trabajo está íntimamente relacionado con la misma naturaleza jurídica del Derecho de Trabajo. Las normas que se refieran a la jornada de trabajo son inderogables, irrenunciables y amparada por el principio *indubio pro operatio*.

Con referencia a la naturaleza jurídica de esta institución es bueno establecer el papel que ha observado el Estado. Al efecto son dos las teorías que se contraponen: la abstencionista y la intervencionista.

La TEORÍA ABSTENCIONISTA, también es llamada individualista, liberal o manchesteriana, rechaza la intervención del Estado en lo que se refiere a la jornada de trabajo, ya que dicha intervención atenta contra la libertad del trabajo. La teoría citada fue acuñada en los albores de la revolución francesa, hoy se encuentra desechada.

La TEORÍA INTERVENCIONISTA que es la que tiene preponderancia en la actualidad considera que el Estado debe intervenir en las leyes de reducción de la jornada de trabajo. El Estado en nombre de la dignidad humana, de la integridad física y espiritual de la raza, ha debido intervenir en la contienda poniendo límite a la jornada de trabajo a través de disposiciones legales de orden público.

#### **2.1.5. Clases de jornada de trabajo.**

En atención a los diferentes elementos, a las modalidades, características, duración, estabilidad, forma de remuneración y sujetos que se relacionan con la jornada de trabajo se han trazado las siguientes clasificaciones:

- a) Por la duración. Puede ser ordinaria, extraordinaria y de regímenes especiales.
- b) Por el horario. Puede ser diurno, nocturno y mixta.
- c) Por la condición del trabajador. Puede ser jornada de varones, jornada de mujeres y jornada de menores.
- d) Por la forma de remuneración. Puede ser por unidad de tiempo, a jornal y sueldo, por unidad de obra, por pieza, por tarea o destajo.
- e) Por la estabilidad de prestación. Puede ser jornada permanente y eventual.



## 2.2. JORNADA DE TRABAJO EXTRAORDINARIO.

### 2.2.1 Concepto.

Dentro de la doctrina laboral se conocen con los nombres de jornada extraordinaria, horas extraordinarias, horas extras, sobretiempos, jornada suplementaria o sobrehoras a aquella que excede del límite de la jornada normal u ordinaria de trabajo.

La característica fundamental de la jornada extraordinaria, como su nombre lo indica para ser tal debe ser prestada en forma temporal, circunstancial, eventual o excepcional. Solo por circunstancias especiales y anormales que hagan necesaria la prolongación de la jornada pueden ser ocupados los trabajadores y obligados a prestar servicios una vez concluida la jornada de trabajo.

La ley permite ciertas circunstancias y por motivos excepcionales, una duración mayor a la de la jornada ordinaria. En casos de urgente necesidad podrá autorizarse el trabajo en horas extraordinarias.

La norma jurídica no debe permitir en ningún caso jornadas excesivas ni tolerar que las jornadas extraordinarias tomen caracteres de cronicidad y que se inviertan en un sistema normal y corriente de trabajo.

En la práctica esta limitación no siempre es posible, debido a los salarios bajos que percibe el trabajador, quien está dispuesto siempre a prestar trabajo extra para percibir así una mayor remuneración.

Insignes tratadistas han emitido concepto que por su importancia los señalamos a continuación:

**OLMOS OSINAGA MARIO.**- *“La hora extra o trabajo extraordinario, es aquel que se realiza en forma circunstancial, eventual, ocasional, efímero, necesario, realmente extraordinario, debiendo acreditarse además la necesidad que tiene el*

*empresario de imponer ese trabajo circunstancial que debe estar por otra parte autorizado o visado por el inspector de trabajo, en cuya consecuencia y en ningún caso pueden ni deben estar predeterminadas en el respectivo contrato de trabajo”.*

**ALBURQUERQUE RAFAEL.-** Define la jornada extraordinaria como: *“La prolongación de la jornada normal lo que caracteriza la hora extra de trabajo. Cualquier hora o fracción de hora trabajada sobre la jornada normal, sea esta legal o convencional, debe reputarse como extra y pagarse con el recargo dispuesto en la ley”*

**BALTAZAR CAVAZOS FLORES.-** Afirma que: *“El tiempo extra es no solamente la prolongación del tiempo ordinario de trabajo, sino también su antelación”*

### **2.2.2. Antecedentes históricos.**

En principio debemos mencionar que las horas extras de trabajo están íntimamente relacionadas al establecimiento de la jornada de trabajo, por lo tanto en la edad primitiva no se puede hablar de una jornada diaria de trabajo, ni de un órgano que regulara la actividad laboral, menos de horas extras.

En la época antigua tampoco se conoce la jornada normal u ordinaria de trabajo, menos las horas extras. En esta época se impone la esclavitud, se establece el trabajo obligatorio de los esclavos, que es penoso agotador y sin renumeración, severamente castigados por cualquier falta y por más pequeña que sea; trabajaban de sol a sol, ya que desconocían el trabajo nocturno, aunque cuidaban al esclavo de la misma manera que cuidaban a sus animales y herramientas.

En la edad media, el trabajo se caracterizó por la servidumbre, el ciervo o colono trabajaba con cierta independencia; pero se sintetiza que su jornada de trabajo era de sol a sol, en una forma más suave que el esclavo, pues había descanso en algunas festividades.

La edad moderna, se caracteriza por la aparición de la época industrial y con la aparición de las máquinas, la situación del trabajador se agravó; peor aún que en el esclavismo y el feudalismo, ya que en ese periodo el amo o el señor feudal tenía interés en cuidar a los esclavos y siervos, porque reducía la producción, a diferencia del capitalismo que no le importa la situación del trabajador ni de su familia en lo absoluto, pues en caso de que un trabajador se enfermase simplemente lo despedía y contrataba otro sustituto, a esto se sumaba la prolongación de la jornada de trabajo hasta altas horas de la noche, llegando inclusive a jornadas agotadoras de 14 a 16 horas diarias.

Por los horrores a que se había llegado por la libertad contractual de parte de los empleadores, empezó la "lucha de las 8 horas", iniciado por los escritores socialistas siguiendo los antecedentes del inglés Roberto Owen, que propugnaban la duración de la jornada de ocho horas, es decir 8 horas para trabajar, 8 horas para descansar y 8 horas para dedicarse a otras actividades personales.

Pese a la batalla entre dos conocidas tendencias antagónicas, como la liberal individualista, que propugnaba el abstencionismo del Estado en la libre contratación del trabajo y la social o intervencionista, que por el contrario reclamaba la tutela y protección del Estado a favor del trabajador en lo relativo de la duración de la jornada, se llega finalmente a establecer la jornada ordinaria de trabajo.

Para recordar la lucha por la disminución de la jornada de trabajo, se puede mencionar:

Las leyes indias de 1538, mediante el cual el rey de España estableció las 8 horas diarias repartidas en dos mitades de cuatro y descanso dominical obligatorio.

La masacre de Chicago de 1866, exigiendo la jornada de trabajo de 8 horas, que repercutió mundialmente.

Las Encíclicas, en 1891, proclamando el salario justo y la jornada justa, entre otros.

En nuestro país, gracias a la lucha sindical se logró la jornada de 8 horas consagrada en la C.P.E. de 30 de octubre de 1938, para que se implantare por la L.G.T. de 24 de mayo de 1939 con carácter general; hasta ese momento sólo gozaban de éste beneficio, por Ley de 21 de noviembre de 1924, los trabajadores del comercio y la industria.

Recién en la Ley General del Trabajo del 8 de diciembre de 1942 en su artículo 50 se estipula que a petición del patrono, la inspección del Trabajo podrá conceder permiso sobre horas extraordinarias hasta el máximo de dos por día. No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe en subsanar sus errores.

### **2.2.3. Limitación de las horas extras.**

Ese problema se halla vinculado con la limitación que debe tener la jornada extraordinaria de trabajo en el tiempo. En algunos casos existe prohibición absoluta en ciertos trabajos, como ocurre con el trabajo nocturno (el trabajo es nocturno cuando al menos tres horas de la jornada diaria o un tercio de la jornada laboral anual, se realiza entre las diez de la noche y las seis de la mañana), trabajo insalubre, trabajos que se realizan en el interior de las minas salvo que se presenten por casos de fuerza mayor, trabajo de mujeres y menores.

En la legislación comparada se tiene limitaciones; en el día y en el año. En el primero la jornada debe sufrir limitaciones de horas diarias que pueden ser prestadas en calidad de horas extras. En el segundo o sea en el transcurso del año también sufre limitaciones el excesivo número de días durante la prestación del trabajo.

En la legislación argentina, las horas extras autorizadas en ningún caso podrá ser superior a 30 en un mes y 200 al año.

En el Brasil la ley permite la prestación de 2 horas diarias y por fuerza mayor o imperiosa necesidad podrá prolongarse a 4 horas diarias.

En México la ley federal del trabajo expresa que no podrá exceder de 3 horas el día y 468 horas al año.

En Venezuela, solo se puede prestar 2 horas diarias y 200 horas al año.

En el Ecuador, 4 horas en un día y 12 a la semana.

Por lo que toca a nuestro país, la jornada normal de trabajo, limitada a ocho horas para los adultos y a siete para las mujeres y menores, admite, sin embargo, con carácter excepcional, una moderada prolongación que se reputa extraordinaria, por razones especiales también previstas en la misma ley.

Así, el Decreto Reglamentario de 23 de agosto de 1943, en su artículo 37 y de acuerdo a la doctrina generalmente aceptada, dispone sobre el particular lo que sigue: "La jornada ordinaria de trabajo podrá extenderse en la medida de lo indispensable, para evitar perjuicios en la marcha normal del establecimiento, para impedir accidentes o efectuar arreglos y reparaciones impostergables en las maquinarias o instalaciones, o cuando sobrevenga caso fortuito". Este aumento de trabajo extraordinario es, por la gravedad excepcional de la causa que lo motiva (incendio, inundación, derrumbes, mal estado de las instalaciones) sin limitación fija de tiempo.

De otra parte, sin que concurran estas causales de fuerza mayor o de "caso fortuito", los patronos pueden solicitar y obtener de la Inspección del Trabajo permisos de prolongación del horario de labor "hasta el máximo de dos horas por día", conforme lo autoriza el artículo 50 de la Ley General del Trabajo.

Se descarta que tales permisos sólo serán concedidos en casos de suma necesidad, cuando la naturaleza de la obra que se ejecuta, o motivos especiales, como la urgencia de cumplir un

compromiso con clientes de la fábrica, impongan la continuación del trabajo hasta darle término. Los inspectores deben tener siempre presente que el aumento de la jornada no vaya en daño de la salud de los trabajadores.

El límite máximo de dos horas permitido en esta prolongación de la jornada, o sobretiempo, como también se le llama, se justifica en razón de evitar un gran desgaste físico en el obrero por el exceso de trabajo, el cual, como es sabido, ocasiona la fatiga y la producción de toxinas dañosas para la salud. Tampoco es posible autorizar el abuso de esta franquicia excepcional y el que sea convertida en sistema corriente de trabajo.

La ley debe prohibir en forma absoluta la prestación de horas extraordinarias en los trabajos penosos y que demandan excesivo desgaste de energías, así como en los lugares insalubres, tal como en la legislación argentina que en forma expresa dispone que no puede trabajarse horas extras en las actividades insalubres.

El código de Trabajo guatemalteco, prohíbe a los patronos ordenar o permitir a los trabajadores que trabajen extraordinariamente en las labores que por su propia naturaleza sean insalubres o peligrosas. Esta prohibición tiene su fundamento para salvaguardar el mejor de los capitales, o sea, el capital humano que es difícil subsanarlo.

#### **2.2.4. Personal excluido del goce de horas extras.**

El artículo 6to del convenio de Washington de 1919 declaraba con referencia a la jornada de trabajo y la jornada extraordinaria que las disposiciones del presente convenio no son aplicables a las personas que ocupan un puesto de inspección o de dirección o un puesto de confianza.

Nuestra legislación al igual que la de los otros países que han ratificado dicho convenio, en la segunda parte del artículo 46 señala que no están sometidos a la jornada de 8 horas diarias los empleados y obreros que ocupen puestos de dirección, vigilancia y confianza, o que realicen labores que por su naturaleza no puedan someterse a jornadas de trabajo. En estos casos

tendrán una hora de descanso dentro del día y no podrán trabajar más de 12 horas diarias. El reglamento aclara a las personas que están excluidas en su artículo 36, los gerentes, directores, administradores, representantes o apoderados que trabajen sin fiscalización inmediata superior.

El fundamento doctrinario de la exclusión, se justifica ya que por lo general los llamados empleados jerárquicos o altos empleados perciben sueldos elevados por lo que sería injusto el pago por horas extras. A este efecto, existen legislaciones como la brasileña que exigen sueldos altos para esta clase de empleados.

Las diferencia que existe entre gerente, administrador, director y apoderado son de simple sutileza ya que entre estos existen semejanzas funcionales según las definiciones de la doctrina, el concepto que tiene de ellos en la vida práctica y las disposiciones que le otorgan los códigos de comercio y civil.

El Tratadista Gallart Folch llega a justificar tal exclusión “por la representación que ostentan, por su elevada capacidad técnica e importancia de sus emolumentos”. Por su parte el profesor Montenegro Baca expresa: “que se los excluye del límite de la jornada de trabajo porque realizan funciones propias del patrono, en ciertos casos se los considera como a patronos mismos”. Pero es necesario considerar que estos altos empleados para ser excluidos deben ejercer las labores inherentes a las funciones propias de elevada jerarquía, como lo dispone la legislación Argentina, caso contrario no pueden ser excluidos del beneficio. “No basta que el empleador denomine a uno de sus servidores administrador, para que este se desligue del beneficio, es necesario que desempeñe realmente las funciones de un verdadero administrador, lo que se puede establecer por las labores prestadas y el sueldo percibido”.

Asimismo, el llamado alto empleado o de confianza para ser excluido debe gozar de marcada independencia en el desempeño de sus funciones, o sea que éste no debe tener “vigilancia superior inmediata”, que es muy distinto a la “vigilancia inferior” en la que se encuentran los directores técnicos, vigilantes, serenos, jefes de sección, etc., en que si bien vigilan la sección, almacenes, empresa, etc., pesa sobre ellos una vigilancia superior inmediata, quienes, por este

motivo no pueden ser excluidos de la jornada ordinaria de trabajo y consiguiente pago de las horas extraordinarias que realicen .

Nuestra ley habla de los obreros que ocupan puestos de vigilancia quienes tampoco estarán sometidos a la jornada legal de trabajo, así como aquellos que trabajan “sin fiscalización superior inmediata”, sin especificar a que clase de trabajadores se refiere.

Por ultimo, entre los excluidos de la jornada laboral se tienen a los trabajadores que desempeñan una vigilancia subalterna o secundaria como son los serenos, guardias, vigías, porteros, capataces, etc.

La legislación comparada admite esta doctrina en base a la parte final del artículo 6º del convenio de Washington de 1919 que impone la obligación de pagar una sobre - remuneración por trabajo u horas extraordinarias sobre – tasa salarial que no puede ser inferior al 25% del salario normal, considerando este trabajo como “intermitente”. Esta disposición es protectora para esta clase de trabajadores, que perciben generalmente sueldos o salarios reducidos, con el antecedente de que la jornada de trabajo es de orden público como el “conjunto de intereses sociales que el derecho garantiza y tutela”, comparándolos con los altos empelados de confianza y dirección superior.

### **2.2.5. Autorización para la prestación de horas extras**

La concesión legal de las horas extras o trabajo suplementario reviste entre otros requisitos la autorización especial de las autoridades administrativas del trabajo correspondiente, aunque en ciertos casos la doctrina admite la anticipación dentro de un tiempo mínimo.

La autorización constituye uno de los medios más eficaces para llevar el control sobre la jornada de trabajo y para evitar que los trabajadores realicen trabajos irregulares al margen de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico administrativo.



En los países donde esos servicios de control no funcionan o actúan deficientemente, la prestación de horas extras de trabajo se producen como mal endémico a ciencia y paciencia de las autoridades encargadas de velar por la aplicación de la legislación laboral, las necesarias autorizaciones no se conceden, porque tampoco se solicitan.

El gran maestro De la Cueva, aunque admite el pago de las horas extras, hace esta angustiosa observación “es de desear que en el futuro la Inspección de Trabajo, evite mediante una cuidadosa vigilancia este servicio extraordinario, que esta destruyendo el principio de la jornada de las 8 horas”.

## **2.2.6. CLASES DE HORAS EXTRAORDINARIAS**

En principio, la realización de horas extraordinarias es *voluntaria* cuando el trabajo esta libremente consentido entre partes. Por otro, en los casos en los que su realización sea *necesaria* para prevenir o reparar siniestros, daños extraordinarios o urgentes en este caso se denomina horas extraordinarias por fuerza mayor.

## **2.3. SALARIO O REMUNERACIÓN.**

### **2.3.1. Denominaciones.**

La doctrina que inspira a los tratadistas de la materia están de acuerdo en que el término salario parece destinado a sustituir a todas las denominaciones que recibe el trabajador por al prestación de sus servicios (sueldo, retribución, remuneración, emolumento, honorario, gratificación, estipendio, jornal, etc.) criterio con el que comparte el profesor Francisco de Ferrari, ya que histórica ni etimológicamente se justificaría la expresión salario o la de sueldo desplacen a todos los demás como denominación genérica ya que el salario proviene de salariun que era la cantidad de sal que antiguamente recibía el doméstico en pago o recompensa de sus servicios. Por su parte, la voz sueldo deviene del vocablo solidus que significa la moneda gruesa y sólida, y según otros la moneda antigua que solía pagarse a los soldados que integraban las huestes

medievales del rey o de un señor, de ahí que, el vocablo remuneración para este tratadista podría ser expresado como expresión genérica y comprensiva de todos los beneficios de carácter material que recibe o puede recibir el trabajador como consecuencia de la prestación de sus servicios.

### **2.3.2. Concepto.**

Para la mayoría de los tratadistas el salario es la retribución que recibe el trabajador por la prestación de un servicio o por el simple hecho de permanecer a la orden de un empleador. Haciendo abstracción de las variadas definiciones expuestas por los diversos tratadistas, de acuerdo con su aspecto conceptual o tendencias doctrinales, vamos a tomar la enunciada por el tratadista Guillermo Cabanellas que expresa que “el salario como el conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral. Constituye el salario una contraprestación jurídica, y es una obligación de carácter patrimonial a cargo del empleador; el cual se encuentra obligado a satisfacer en tanto que el trabajador ponga su actividad profesional a disposición de aquel.”

### **2.3.3. Antecedentes históricos.**

Desde la antigüedad toda actividad laboral ha sido remunerada, aunque este pago no haya sido siempre en dinero, así los esclavos eran remunerados con vivienda y comida o sea el salario en especie. El profesor Cabanellas expresa que ya en el Código de Manú dos mil años antes de Cristo se habrían fijado los salarios mínimos para ciertos trabajadores (jornaleros, carpinteros, albañiles, etc.). En lo que se refiere a la función pública en las culturas antiguas, tanto la jornada laboral como la remuneración del trabajo realizado por los funcionarios públicos no fueron reguladas por ninguna norma jurídica, puesto que la misma, en la mayoría de los casos emergía de la voluntad discrecional del soberano que era considerado Dios en la tierra o cuando menos un representante o descendiente de éste. Las principales autoridades jerárquicas de la administración pública, no tenían un horario de trabajo establecido puesto que ellos encarnaban la administración pública y el poder del Estado, en consecuencia, su remuneración no tenía un

límite establecido, puesto que era dueño del patrimonio del Estado. Con respecto a los funcionarios públicos de menor jerarquía dentro de la administración pública, el horario de trabajo de éstos respondía a la voluntad de las autoridades jerárquicas y a las circunstancias imperantes al momento de las operaciones. En lo relativo a la remuneración por el trabajo realizado de estos últimos, en muchas culturas no existía, toda vez que la prestación de servicios en la administración pública, era considerado un alto honor y en consecuencia debería ser ad honorem, ejemplo claro de esta aseveración se da en Roma, servidores públicos de menor jerarquía tales como los procuradores, que tenían la administración de la hacienda pública; los curatores viarum publicarum (los encargados de la vías públicas); curatores aquarum publicarum, encargados de la distribución de las aguas; curatores riparum et alvei Tiberis, responsables de la vigilancia de las obras y defensas del río Tiber, legati Augusti que estaban al frente del gobierno de las provincias imperiales etcétera, no recibían ningún tipo de salario.

#### **2.3.4. La remuneración por horas extraordinarias.**

Al considerar la jornada de trabajo habíamos expresado que en las jornadas largas o prolongadas ocasionan un desgaste físico-psíquico. En consecuencia, la prolongación de la jornada normal supone un esfuerzo mayor, más penoso que el exigido para el trabajo ordinario, el trabajador agotado por el natural cansancio tiene que seguir trabajando por lo que la penosidad propia del trabajo se acrecienta.

La remuneración por el trabajo extraordinario no solo se justifica, sino que se debe remunerar adecuadamente. Si se permitiera pagar el sobre tiempo en la misma tasa del trabajo ordinario, se tentaría mucho al patrono para utilizarlo sin razón suficiente. La mayor parte de las legislaciones fijan un porcentaje de aumento por el trabajo suplementario de donde las horas extras o extraordinarias se retribuyen con una sobre remuneración para compensar el sobre-desgaste fisiológico y la mayor penosidad sufrida por el trabajador.

Los sistemas de pago de sobre-remuneración por horas extras en la legislación comparada se tienen: En México y Nicaragua con una sobre tasa hasta el 100%, en la Argentina al 50% si se

trabaja en días de trabajo y el 100% en días festivos no laborales, en Colombia con recargo del 25%, si se trabaja en la noche hasta el 75% y en días de feriado o festivos el doble del salario, en Chile con recargo del 50%, en el Ecuador con el 50% en jornada diurna y el 100% en nocturna.

En nuestro país se recarga con el 100% del salario normal ordinario y por este motivo en la noche con el recargo del 25 al 50%, según los casos. Estas sobre horas se pagarán al término de cada mes calendario y para computar los empleadores llevaran un registro que pueden ser comprobados por los trabajadores. Las horas extras nocturnas se pagaran también con el 100%, además del recargo que corresponda al trabajo nocturno.

El Decreto Supremo de 3 de abril de 1954, establece además que las horas extras por trabajo en días domingos y feriados que no son laborales se pagaran con el triple del salario normal es decir que siendo doble la remuneración por dicho trabajo se agregara el 100%, que resulta una remuneración triple.

### **2.3.5. Horas extraordinarias que no dan derecho a remuneración.**

Dentro de la doctrina laboral y en base a los fundamentos expuestos anteriormente en la jornada de trabajo se dan casos de prolongación de la prestación de servicios que no constituyen jornada extraordinaria propiamente dicha.

En el convenio internacional de 1919, se dan los siguientes casos:

- 1.- Prolongar la jornada legal para descansar el sábado en la tarde o sábado Inglés.
- 2.- Prestación más allá de la jornada para compensar la prestación reducida en otros días.
- 3.- En caso de accidentes ocurrido o inminente, que ponga en peligro la existencia del trabajo.

4.- Para realizar trabajos de urgencia en maquinas, instrumentos o para recuperar el tiempo perdido por causas atribuibles al trabajador.

El profesor Cabanellas las llama prolongaciones compensatorias a esta forma de trabajo extraordinario, por su parte el desaparecido tratadista De Ferrari dice las horas extras que no dan derecho a retribución son aquellas originadas en ciertas formas abusivas o ilícitas de la prolongación de la jornada.

Así también la jornada ordinaria podrá extenderse en la medida de lo disponible para evitar perjuicios en la marcha normal del establecimiento, para impedir accidentes o efectuar

arreglos o reparaciones impostergables en las maquinarias o instalaciones o cuando sobre vengan caso fortuito.

## CAPITULO III

### RELEVAMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES Y DE RANGO REGLAMENTARIO RELATIVAS A LA JORNADA LABORAL, REMUNERACIÓN Y PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el presente capítulo, se refleja que a lo largo de la etapa Republicana, en Bolivia se produjo normativa, contenida en disposiciones legales y de rango reglamentario referentes a la jornada laboral y retribución salarial de los funcionarios públicos, tanto en condiciones normales como extraordinarias, debido a que la participación de éstos en la administración pública, siempre ha tenido especial importancia.

En este sentido, en los siguientes párrafos se describirá cronológicamente las disposiciones referidas al tema en cuestión:

- **Orden de 28 de noviembre de 1825.** La disposición a la que se hace alusión y que fue emitida por Simón Bolívar, instruye el cumplimiento y publicación del Decreto del Consejo de Gobierno del Perú de 4 de octubre, el mismo que regula las facultades coactivas de los empleados de hacienda y por otro lado señala que los funcionarios públicos tienen el derecho a la remuneración de 1700 a 3500 pesos por el tiempo de trabajo efectivo en las reparticiones del Estado.
- **Orden de 23 de mayo de 1826.** Esta disposición fue emitida también por Simón Bolívar que dispone el aumento de sueldos de los Ministros de las Cortes Superiores y Jueces de letras de las provincias de 2400 pesos a 3000 pesos. Asimismo, es necesario hacer notar que la disposición señalada de manera expresa indica que las personas que desempeñan funciones en el Poder Judicial deben ser considerados funcionarios públicos.

- **Ley de 03 de agosto de 1826.** Establece que los días que deben trabajar los Tribunales y Oficinas del Sector público, son de lunes a sábado. Por otra parte, la disposición aludida indica la declaración de los feriados en el territorio nacional.
- **Decreto de 14 de enero de 1827.** Esta disposición fue emitida por Antonio José de Sucre y establece que Ministros de Estado, Tribunales, Prefectos y demás funcionarios públicos, deben trabajar siete horas diarias.
- **Ley de 19 de noviembre de 1905.** Las oficinas públicas de la nación atenderán su despacho todos los días de 09:00 a 11:00 A.M. y de 13:00 a 17:00 P.M.
- **Ley de 31 de diciembre de 1912.** La disposición aludida, dispone en su artículo 1º que las oficinas públicas de la nación atenderán su despacho todos los días de horas 9 a 11 A.M. y de 13 a 17 P.M., excepto los días feriados declarados por las leyes del 19 de diciembre de 1905 y del 29 de noviembre de 1909. Por otra parte su artículo 2º manifiesta que la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Nacional de Cuentas y las Cortes Superiores del Distrito, concurrirán a su Despacho de 13 a 17 P.M. Asimismo, el artículo 3º indica que los Secretarios de Cámara y demás subalternos de las cortes abrirán sus oficinas en las mañanas de horas 9 a 11 A.M. para atender al público y arreglar el despacho de día, debiendo concurrir en las tardes, estos y los demás subalternos del ramo judicial media hora antes de la hora señalada en el artículo anterior, con sujeción al artículo 81 de la ley de Reorganización Judicial. Finalmente el artículo 8º dispone que los jefes de dichas oficinas establecerán turno especial entre los empleados y subalternos para que sin interrupción atiendan la vigilancia de casilleros, recepción y expedición de telegramas y distribución de correspondencia postal y telegráfica en los días feriados, señalando un sobre sueldo proporcional por estos servicios, los que consignarán en los presupuestos ordinarios mensuales con imputación a ingresos imprevistos.

- **Decreto Supremo de 16 de marzo de 1925.** En su artículo 5° nos menciona, que en casos extraordinarios podrá realizarse mayor trabajo, debiendo remunerarse el empleo con recargo del 100% sobre el sueldo ordinario por las horas suplementarias que hubiere ejecutado, sin la distinción que los funcionarios dependientes del Estado no tengan derecho a este beneficio.
- **Ley de 18 de octubre de 1938.** Establece y uniforma con carácter general y obligatorio, el horario de oficina de 8 a 12 de la mañana y de 14 a 18 de la tarde, en todas las oficinas públicas del país.
- **Decreto Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942.** En el artículo 55 menciona que las horas extraordinarias y los días feriados se pagarán con el 100% de recargo; y el trabajo nocturno realizado en las mismas condiciones que el diurno con el 25 al 50%, según los casos.
- **Decreto Supremo 09283 de 25 de junio de 1970.** En el artículo 1°, dispone que a partir de la fecha se suprimen las dietas, remuneraciones extraordinarias que las instituciones descentralizadas reconocen a todos aquellos funcionarios que prestan servicios a tiempo completo en las mismas o en otras reparticiones de gobierno y que en el ejercicio de sus funciones deben concurrir a reuniones de directorios, consejos técnicos y comisiones de estas. Asimismo, también establece que todo trabajo a ser ejecutado en jornadas extraordinarias debe contar con el respectivo justificativo expresamente autorizado por el subsecretario del área correspondiente, en coordinación con el Director General de Administración. Por otro lado, el artículo 2° de la disposición en cuestión dispone que el pago por las horas extraordinarias de trabajo debe ser autorizada mediante Resolución Ministerial previo informe de Administración de Personal que señala las horas de jornada extraordinaria cumplidas, informe que deberá llevar la firma del Administrador de Personal como responsable y la aprobación del Director General de Administración. Finalmente, el artículo 3° manifiesta que la Dirección General de Administración a través de la División de Contabilidad procederá a efectuar el cálculo a pagarse del presente



año, o se cumplirá posteriormente, considerando para ello las horas extraordinarias de trabajo en forma simple.

- **Decreto Supremo 21916 de 04 de abril de 1988.** El artículo 1° dispone que con carácter retroactivo al 1° de marzo de 1988, y para su aplicación obligatoria en todas las entidades del sector público, cualquiera sea la fuente de su financiamiento se establece un incremento al total de la planilla salarial del mes de febrero de 1988, correspondiente a cada institución, no menor al 10% ni mayor al 20% de acuerdo con la siguiente formula:  
$$Y = 21 - 0,02 X$$

Donde:

Y, es el porcentaje de incremento al total de la planilla salarial del mes de febrero de 1988, que no podrá ser menor al 10% ni mayor al 20%.

X, es el total de la Plantilla salarial del mes de febrero de 1988, dividida entre el número de trabajadores de la entidad a febrero de 1988.

Se entiende por total de la planilla salarial al mes de febrero de 1988, al monto total ganado de la planilla presupuestaria de empleados permanentes y eventuales, aprobada por el Ministerio de Finanzas de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo 21316 de 3 de julio de 1986 y el Decreto Supremo 21591 de 30 de abril de 1987, que comprende el total de sueldos o salarios básicos, subsidio de frontera bono de antigüedad, Bono de Producción, premio al incremento de la productividad neta de trabajo, *pago de horas extraordinarias* y toda otra forma de bonificación y remuneración al trabajador de la deducción de impuestos y cotizaciones a la seguridad social y la vivienda.

- **Decreto Supremo 24067 de 10 de julio de 1995.** En el artículo 10°, establece que la masa salarial para las entidades públicas comprendidas en el Título referido al de las entidades que financian sus gastos por servicios personales con recursos distintos a los del Tesoro General de la Nación, está compuesta por las partidas presupuestarias indicadas en el artículo 2° del presente decreto señalado e incluirá adicionalmente, si

correspondiera: a la Prima Anual de Utilidades de la gestión 1994 a cancelarse según lo establecido en el artículo 15°; a las horas extraordinarias; así como el monto para el pago del Bono de Producción a cancelarse de acuerdo a lo señalado en el artículo 14° del Decreto Supremo analizado.

- **Decreto Supremo 25318 de 01 de marzo de 1999.** En el artículo 13° establece que para las entidades que financian sus gastos en servicios personales con recursos del Tesoro General de la Nación, el incremento salarial y la modificación del salario mínimo nacional establecido para la gestión 1999 será financiado a través de transferencias otorgadas por el Ministerio de Hacienda, de la partida 15100 "Incremento Salarial". En el caso de efectuarse traspasos de otros grupos de gastos se efectuará la comunicación oficial al Honorable Congreso Nacional, según se establece en el Artículo 22° de la Ley 1928.

A los efectos correspondientes las entidades públicas deberán ajustar su requerimiento efectuando previamente una reasignación presupuestaria afectando las partidas correspondientes a *horas extraordinarias*, personal eventual y otras previsiones para servicios personales.

Las entidades que financien remuneraciones con recursos diferentes al Tesoro General de la Nación, deberán solicitar al Ministerio de Hacienda, la aprobación de traspasos al grupo 10000 "Servicios Personales" de otros grupos de gasto, en los límites que establece el presente Decreto Supremo, los mínimos que serán comunicados al Honorable Congreso Nacional, según establece el Artículo 22° de la Ley 1928.

La aplicación del incremento salarial en ningún caso deberá comprometer los objetivos de gestión previstos para la entidad, en cuyo caso las entidades públicas afectadas deben proceder a un redimensionamiento que se ajuste a las posibilidades reales de financiamiento.

- **Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público de 27 de octubre de 1999.** En el artículo 7º, párrafo III señala que. Los derechos reconocidos para los servidores públicos en el presente Estatuto y su régimen jurídico, excluyen otros derechos establecidos en la Ley General del Trabajo y otras disposiciones del régimen laboral que rigen únicamente para los trabajadores; por otro lado, la disposición aludida en el artículo 46º dispone que el horario de trabajo de los servidores públicos se establecerá conforme a reglamentación especial determinada para cada Sistema de Organización Administrativa.
- **Decreto Supremo 25340 de 12 de abril de 1999.** En el artículo 1º dispone que a partir del 12 de abril de 1999, regirá la jornada de trabajo en horario continuo, en la Administración Pública central y descentralizada en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, dependiente del Poder Ejecutivo.
- **Decreto Supremo 25720 de 31 de marzo de 2000.** En los artículos 1º y 2º establece que a partir del día primero de mayo del 2000, regirá la jornada en horario continuo, en la Administración Pública Central y Descentralizada en todo el territorio nacional, dependiente del Poder Ejecutivo y que se establece en la suma de Bs. 4 (CUATRO 00/100 BOLIVIANOS) por día, la asignación mínima de recursos para el pago de refrigerio por cada funcionario, en las entidades públicas comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto 25340, cuyo financiamiento debe efectuarse a través de modificaciones presupuestarias, dentro del presupuesto aprobado para cada entidad.
- **Decreto Supremo 25749 de 20 de abril de 2000.** El artículo 18º párrafo I dispone que la jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el servidor público se encuentra a disposición y al servicio de la entidad donde ejerce funciones, a dedicación exclusiva con el fin de cumplir la prestación estipulada y exigible.
- **Decreto Supremo 25749 de 20 de abril de 2000.** En el artículo 18º, párrafo II dispone que para efectos de refrigerio se establece una hora de 12:00 a 13:30 por una sola vez al

día sin suspensión de actividades y de acuerdo a estricto rol de turnos considerando el número de servidores públicos de cada institución pública central y descentralizada, tiempo que debe ser imputable a la jornada laboral de horario continuo.

- **Decreto Supremo 26547 de 14 de marzo de 2002.** En el artículo 10° establece que las partidas de gasto sujetas al incremento salarial establecido en la disposición señalada establecen:

11100 Haberes Básicos

11210 Categorías Magisterio

11220 Otras Instituciones (Bono de Antigüedad)

11310 Bono de Frontera

11320 Categorías Médicas

11400 Aguinaldos

11600 Asignaciones Familiares

11700 Sueldos

11800 Dietas

13000 Previsión Social

En las Empresas Públicas no Financieras y Cajas de Salud, se podrá efectuar ajustes por incremento salarial en las partidas 11910 "Horas Extraordinarias" y 12100 "Personal Eventual".

La partida 11330 "Otras Bonificaciones" sólo podrá ser objeto de ajuste por incremento salarial, si la remuneración es mensual, y ante la presentación de la norma legal que autorice estas bonificaciones.

- **La Ley 2627 de 30 de diciembre de 2003.** En el artículo 2° establece que ninguna Autoridad, Funcionario o Servidor Público dependiente del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Superintendencias, entidades desconcentradas,

descentralizadas, autárquicas, semiautárquicas y empresas públicas, podrá percibir salario igual o superior al monto percibido por el Presidente de la República.

- **Decreto Supremo 27327 de 31 de enero de 2004.** Esta disposición es más conocida como el Decreto de Austeridad en el artículo 26° establece la prohibición de toda compensación económica por concepto de Horas Extraordinarias.
- **Decreto Supremo 27360 de 08 de enero de 2004.** En el artículo 1° establece que para la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia el horario de trabajo de lunes a viernes es de 8:30 a.m. a 12:00 p.m. y de 2:30 p.m. a 7:00 a.m. Asimismo, establece que el Ministerio de la Presidencia podrá determinar los turnos de su personal o establecer específicamente el horario continuo de trabajo de sus unidades organizacionales, Instituciones y componentes, en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo N° 25720, mediante Resolución Administrativa expresa.
- **Ley 3302 de 16 de diciembre de 2005.** En el artículo 2° indica que ningún servidor público de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, podrá percibir remuneración mensual superior a la aprobada para el Presidente de la República. Asimismo, señala que independientemente de la fuente de financiamiento, la remuneración de la Máxima Autoridad Ejecutiva de una entidad pública, no podrá ser mayor a Bs. 19.900.- (Diecinueve Mil Novecientos 00/100 Bolivianos), sin excepción alguna. Finalmente establece que en todas las entidades públicas se aplicarán escalas de remuneración en relación directa con la jerarquía de cargos y dentro del techo presupuestario aprobado para la entidad, correspondiendo a la Máxima Autoridad Ejecutiva el máximo nivel de remuneración.
- **La Ley 3547 de 01 de diciembre de 2006.** En el artículo 15° dispone que se autoriza a la Administración de Aeropuertos y a la Navegación Área, utilizar la previsión

presupuestaria inscrita en la partida 15300 "Creación de Ítemes", aprobado por Ley N° 3302, y que asciende a Bs. 2.140.895.- (Dos Millones Ciento Cuarenta Mil Ochocientos Noventa y Cinco 00/100 Bolivianos), destinados a cubrir obligaciones por concepto de *Horas Extraordinarias* a los trabajadores de la institución y para la contratación de personal eventual.

- **El Decreto Supremo 28609 de 26 de enero de 2006.** En el artículo 3° dispone que conforme lo dispuesto consecutivamente en el Artículo 2° de la Ley N° 2627 de 30 de diciembre de 2003 y, posteriormente, por lo establecido en el Artículo 2° de la Ley 3302 de 16 de diciembre de 2005, ningún servidor público de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley N° 1178 - Ley de Administración y Control Gubernamentales, podrá percibir remuneración mensual superior a la aprobada para el Presidente de la República. Por lo tanto, ninguna autoridad o funcionario público dependiente del sector público, entidades descentralizadas y desconcentradas, autárquicas, semiautárquicas y empresas públicas podrá percibir una remuneración mensual igual o superior al monto establecido para los Ministros de Estado.
- **Decreto Supremo 28666 de 05 de abril de 2006.** En el artículo 24° dispone que las Prefecturas, de acuerdo a las necesidades de su Departamento quedan facultadas a establecer si su jornada de trabajo es continua o discontinua en sujeción de las normas legales vigentes, comunicando las modificaciones al Ministerio de Trabajo para los efectos legales consiguientes.
- **Decreto Supremo 29000 de 02 de enero de 2007.** En el artículo 1° establece la jornada de trabajo en horario discontinuo de lunes a viernes de horas 8:30 a 12:30 y de 14:30 a 18:30 en todas las instituciones públicas desconcentradas, descentralizadas, autárquicas, empresas públicas y todas aquellas entidades que formen parte del Poder Ejecutivo, con excepción de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia, de conformidad al Decreto Supremo No 27306 de 8 de enero de 2004.

- **Decreto Supremo 29197 de 18 de julio de 2007.** El artículo 2º dispone que el Ministerio de Trabajo reglamentará los casos en que se otorgue la excepción en la jornada laboral de horario discontinuo considerando, entre otros, los siguientes criterios generales:
  - a) Por razones vinculadas a la seguridad física de sus trabajadores, que para prestar sus servicios requieren de luz natural;
  - b) Para brindar un mejor servicio a la comunidad, velando por la eficacia, eficiencia y responsabilidad en la atención a la población.
  
- **Presupuesto General de la Nación – Gestión 2009.** En el artículo 15 (REMUNERACIÓN MÁXIMA EN EL SECTOR PÚBLICO), párrafo I establece que ningún servidor público comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, deberá tener una remuneración mensual percibida, superior o igual a la establecida para el Presidente de la República, independientemente de la fuente de remuneración.
  
- **Decreto Supremo No. 14 de 19 de febrero de 2009, que reglamenta la aplicación del Presupuesto General de la Nación Gestión 2009.** El artículo 8º en el párrafo I dispone que cuando los servidores públicos perciban ingresos por actividades laborales en una o más entidades públicas, deberán presentar una declaración jurada ante sus entidades contratantes, señalando que el total de sus ingresos con recursos públicos no son iguales, ni superiores al percibido por el Presidente del Estado Plurinacional. Señalando además que en los casos que se determine que el total de los ingresos del servidor público, sea igual o superior a la percibida por el Presidente del Estado Plurinacional, las áreas administrativas - financieras de las entidades contratantes, deberán efectuar las acciones que correspondan de acuerdo a la normativa vigente.

- **Decreto Supremo No. 312 de 30 de septiembre de 2009**, dispone que la aplicación del horario continuo de lunes a viernes de Hrs. 8:30 a 16:30, a partir del 1 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2009, en todas las entidades de la Administración Pública del Órgano Ejecutivo y Prefectura del Departamento de La Paz, cuya sede de funciones se encuentra ubicada en la ciudad de La Paz.
  
- **Decreto Supremo No. 27391 de 03 de marzo de 2009**, dispone el establecimiento de un mecanismo especial para la contratación de Bienes y Servicios para la Corte Nacional Electoral, señalando expresamente en el artículo 2 la excepción del ámbito de aplicación del Decreto Supremo No. 27327 (de austeridad) que le permite a esta institución pública adecuar su presupuesto y la administración del mismo, al concepto y contenido de austeridad de la citada Disposición Legal, situación que le permitía el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos del órgano electoral.
  
- **Decreto Supremo No. 0403 de 20 de enero de 2010**, elimina la excepción de la aplicación del artículo 26 de Decreto Supremo No. 27327 de 31 de enero de 2004, al Órgano Electoral, disponiendo que ningún servidor público de la referida entidad perciba compensación económica por horas extraordinarias.
  
- **Presupuesto General de la Nación 2010**, en el artículo 20 (REMUNERACIÓN MÁXIMA EN EL SECTOR PÚBLICO) dispone que es responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva – MAE y/o instancia colegiada, velar por la observancia de los niveles adecuados de la remuneración máxima, misma que independientemente de la fuente de financiamiento, tipología de contrato, modalidad de pago y grupo de gasto para su ejecución, se rige por las siguientes disposiciones:
  - La remuneración máxima en el sector público, no podrá ser igual ni superior a la establecida para el Presidente del Estado Plurinacional. Se exceptúa a los servidores públicos que prestan servicios en el exterior del país.



- La remuneración básica mensual de la MAE de las entidades públicas, no deberá ser superior a la de un Ministro de Estado; asimismo, el total percibido incluido los beneficios colaterales, no debe ser superior al definido para el Presidente del Estado Plurinacional.
- El nivel máximo establecido en la Escala Salarial aprobada, corresponderá a la MAE.
- La remuneración básica mensual del Director de una Entidad Desconcentrada, no debe ser superior a la del Director General de un Ministerio de Estado.
- La remuneración máxima de un servidor público, contempla el sueldo básico y todos los beneficios colaterales que tienen carácter recurrente y que forman parte de la remuneración total mensual, como: categoría, escalafón, bono de antigüedad, bono de frontera, bono de riesgo, índice de efectividad, subsidio de irradiación, servicios de emergencia, horas extras, recargo nocturno y otros beneficios aprobados legalmente; incluyendo el ejercicio de más de una actividad en el sector público conforme a Ley.
- En la Administración Departamental y Municipal, la remuneración mensual de la Máxima Autoridad Ejecutiva, no debe ser igual ni superior a la percibida por un Ministro de Estado, incluidos bonos y beneficios colaterales, siempre y cuando exista la disponibilidad financiera suficiente en la entidad.
- Las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNE), excepcionalmente, en casos de personal especializado en áreas estratégicas, podrán incorporar en sus Escalas Salariales, niveles de remuneraciones mayores al establecido para el Presidente del Estado Plurinacional, debiendo ser aprobadas expresamente mediante Decreto Supremo.
- En el sector salud, la remuneración mensual de los servidores públicos que trabajan medio tiempo, incluyendo todos los beneficios colaterales, no debe ser igual ni superior al cincuenta por ciento (50%) de la remuneración percibida por un Ministro de Estado.

- Para funcionarios que trabajan en el Sistema Universitario Público y cumplen funciones de docencia y/o administración, el total de su remuneración mensual por ambos conceptos, incluidos los beneficios colaterales, no debe ser igual o superior a la percibida por el Presidente del Estado Plurinacional.
- Ningún servidor público o servidora pública, podrá ejercer funciones en la misma entidad, cuando exista vinculación matrimonial, unión libre de hecho o grado de parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- **El Decreto Supremo No. 0430 de 10 de febrero de 2010 que Reglamenta la aplicación del Presupuesto general de la Nación 2010**, en el artículo 11 dispone que si los ingresos son similares o exceden a la remuneración máxima permitida, las áreas administrativas-financieras de las entidades contratantes verificarán la adecuación de las remuneraciones percibidas hasta el límite fijado por Ley. Los servidores públicos podrán afectar su carga horaria en el caso de docencia universitaria, acordar con la entidad contratante la disminución de sus remuneraciones o autorizar a su entidad empleadora el descuento por planillas del importe excedentario, debiendo ser depositado en la cuenta corriente fiscal No 3987069001 - Cuenta Única del Tesoro - CUT aperturada en el Banco Central de Bolivia o en la cuenta corriente fiscal pertinente de la Universidad Pública en la que ejerce docencia, según corresponda. El monto excedentario depositado, deberá incluir los aportes de Ley, como ser Aporte Patronal, Vivienda, Seguro Social a Corto Plazo y Riesgo Profesional. Asimismo, indica que los montos excedentarios que contravengan lo dispuesto en el Artículo 20 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, constituyen deudas imprescriptibles por daño económico al Estado, y que el personal especializado de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas que cumplan funciones operativas especializadas, podrán ser remunerados con un salario igual o mayor a lo establecido para el Presidente del Estado Plurinacional, mediante Decreto Supremo que apruebe la Escala Salarial, misma que se mantendrá vigente, en tanto no sea modificada.

### **3.1. De la jornada laboral de los funcionarios públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario.**

De la lectura de las disposiciones legales y de rango reglamentario señaladas Precedentemente, se puede observar que a lo largo de la Historia republicana boliviana el concepto de horas extraordinarias en el sector público, no es extraño ni nuevo, porque el mismo fue estudiando y aplicado de diferentes maneras, según la política imperante al momento de las decisiones.

El concepto de horas extraordinarias dentro de la legislación boliviana, sin lugar a dudas y conforme el relevamiento normativo realizado precedentemente, se encuentra íntimamente ligado con los conceptos de jornada laboral y remuneración, el ordenamiento jurídico administrativo boliviano, desde los primeros albores de la vida republicana, en todo momento siempre trató de regular el tiempo que un servidor público debía permanecer en la entidad cumpliendo las funciones encomendadas por las disposiciones legales y de rango reglamentario que rigen su desempeño laboral.

En este sentido, conforme se pudo apreciar del relevamiento normativo realizado tanto la Ley de 03 de agosto de 1826 como el Decreto de 14 de enero de 1827, emitidos por Simón Bolívar éstos establecen los días y la jornada laboral que debe cumplir un funcionario público. Sobre el particular, es necesario destacar que a diferencia de lo que ocurre hoy el funcionario público trabajaba todos los días de la semana excepto los domingos, sin embargo, es necesario hacer notar que la jornada laboral no era de ocho horas, como ocurre en la actualidad, sino de solamente siete, aspecto que de alguna manera compensa y equilibra el desgaste físico e intelectual del funcionario.

No obstante de esto, la jornada laboral de los funcionarios públicos a lo largo de la vida republicana no siempre tuvo uniformidad, a medida que se avanza en el tiempo ésta tuvo cambios que en algunos casos favorecían significativamente a los servidores públicos, ejemplo

claro de esta aseveración la podemos encontrar en la Ley de 19 de noviembre de 1905 que reduce la jornada laboral a seis horas de trabajo.

Sin embargo, dicho cambio en la jornada laboral de los servidores públicos no tuvo una duración imperecedera, ya que mediante Ley de 31 de diciembre de 1912, se redujo la misma a seis horas de trabajo.

Posteriormente, debido a la fuerte demanda de servicios por parte de la sociedad civil, el incremento del trabajo administrativo y tomando en cuenta que dicha disposición vulneraba de manera flagrante el principio de igualdad respecto a los trabajadores que prestaban servicios en el sector privado, absorbidos por la Ley General del Trabajo, se hizo imperativo que la jornada laboral de los servidores públicos se incremente y tenga una duración de ocho horas, a fin de que contribuir con las demandas sociales y también de precautelar la igualdad jurídica. Sobre el particular, es necesario poner de manifiesto que si bien se impuso la jornada laboral de ocho horas, a lo largo de la vida republicana de país, ésta fue en algunos casos llevada a cabo de manera continua y en otros de manera discontinua como rige actualmente en el país.

Antes de marzo del año 1999, en la administración pública regía el horario continuo que en la mañana comenzaba a horas 8:00 y se prolongaba hasta las 12:00 del medio día, y por las tardes de 14:00 a 18:00. Sin embargo, con la puesta en vigencia de la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público, si bien se mantienen las horas que comprende la jornada laboral (ocho), conforme señala el artículo 46° el ingreso y la salida se encuentran sujetos a la discrecionalidad de cada organización administrativa de acuerdo a sus necesidades específicas y conforme a su Reglamento Interno, aspecto corroborado por el artículo 18°, párrafo I del Decreto Supremo N° 25749 - Reglamento de Desarrollo Parcial del Estatuto del Funcionario Público. En este sentido, en la mayoría de las entidades del sector público el horario de ingreso en la mañana es de 8:30 a 12:30 y en la tarde de 14:30 a 18:30.

Con respecto al horario continuo a partir de marzo de 1999, en la administración pública mediante el Decreto Supremo 25340, dicha disposición de rango reglamentario establece que a partir del 12 de abril de 1999, regirá la jornada de trabajo en horario continuo, en la Administración Pública central y descentralizada en los Departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, dependiente del Poder Ejecutivo. Sobre la norma citada, es necesario hacer notar que la misma fue un ensayo enervado por el Dr. Luís Vásquez Villamor que en ese momento ejercía la cartera de Ministro de Trabajo, las razones que motivaron la promulgación del Decreto Supremo aludido, eran de índole familiar y social, puesto que según la fundamentación que realizada por el titular de la Cartera de Trabajo, el horario continuo permitiría al servidor público pasar más tiempo con sus seres queridos, dedicar tiempo a su capacitación y formación personal o por último destinarlo a cualquier otra actividad que considere pertinente.

El ensayo al cual se hizo referencia en el párrafo anterior, según el Titular del Ministerio de Trabajo, tuvo resultados óptimos, motivo por el cual, basados en la experiencia realizada se promulgó el Decreto Supremo 25720, disponiendo que a partir del día primero de mayo del 2000, regiría la jornada en horario continuo, en la Administración Pública Central y Descentralizada en todo el territorio nacional, dependiente del Poder Ejecutivo, estableciendo la suma de Bs.4 (cuatro 00/100 Bolivianos) por día como asignación mínima de recursos para el pago de refrigerio por cada funcionario.

Sin embargo, la disposición citada precedentemente tuvo una excepción, contenida en el Decreto Supremo N° 27306, puesto que señala que para la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia el horario de trabajo de lunes a viernes de 8:30 a.m. a 12:00 p.m. y de 2:30 p.m. a 7:00 a.m., indicando además que el Ministerio de la Presidencia podrá determinar los turnos de su personal o establecer específicamente el horario continuo de trabajo de sus unidades organizacionales, Instituciones y componentes, en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo N° 25720, mediante Resolución Administrativa expresa.

Otra disposición que establece la excepción, es el Decreto Supremo N° 28666 que dispone que las Prefecturas, de acuerdo a las necesidades de su Departamento quedan facultadas a

establecer si su jornada de trabajo es continua o discontinua en sujeción de las normas legales vigentes, comunicando las modificaciones al Ministerio de Trabajo para los efectos legales consiguientes.

La administración pública tuvo horario continuo hasta el año 2007, cuando en el gobierno actual se dicta el Decreto Supremo N° 29000, mediante el cual, se dispone que la jornada de trabajo en horario discontinuo de lunes a viernes de horas 8:30 a 12:30 y de 14:30 a 18:30 en todas las instituciones públicas desconcentradas, descentralizadas, autárquicas, empresas públicas y todas aquellas entidades que formen parte del Poder Ejecutivo, con excepción de la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia, de conformidad al Decreto Supremo No 27306 de 8 de enero de 2004. Sin embargo, la disposición descrita precedentemente, tiene una excepción contenida en el Decreto Supremo No. 29197 que establece que el Ministerio de Trabajo reglamentará los casos en que se otorgue la excepción, considerando, entre otros, aspectos vinculados a la seguridad física de sus trabajadores, que para prestar sus servicios requieren de luz natural, o que para brindar un mejor servicio a la comunidad, velando por la eficacia, eficiencia y responsabilidad en la atención a la población.

La última disposición relacionada a la jornada laboral, es el Decreto Supremo No. 312 de 30 de septiembre de 2009, que debido a los trabajos que la Alcaldía se encuentra realizando en la ciudad de La Paz, reimplanta el horario continuo hasta el 31 de diciembre del 2009.

Del análisis de las disposiciones escritas precedentemente podemos establecer con absoluta claridad que la jornada laboral de los servidores públicos que prestan servicios en la administración pública, sometidos al ámbito de aplicación del Régimen Estatutario, durante la vida republicana, tuvo muchas variaciones y no fue uniforme, sin embargo, siempre se precauteló y estableció la jornada máxima de ocho horas de trabajo, teniendo ésta diferentes matices en función de la continuidad del horario, que en los últimos tuvo variaciones que responden las diferentes políticas, lineamientos y formas de ejercer el poder público del gobierno en ejercicio.

### **3.2. De la remuneración de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del Régimen Estatutario.**

La remuneración o compensación económica por el trabajo realizado de los servidores públicos sometidos al ámbito de aplicación del régimen estatutario, durante la vida republicana del Estado boliviano, al igual que la jornada laboral tuvo muchas variaciones que responden a políticas de gobierno y a circunstancias imperantes propias del momento que se dictaron las disposiciones legales y de rango reglamentario que hoy sin lugar a dudas forman parte del ordenamiento jurídico administrativo boliviano.

En este sentido, el relevamiento de información pudo evidenciar que mediante Orden de 28 de noviembre de 1825, en los primeros albores de la vida republicana de Bolivia, ya se comenzó a regular la remuneración de las personas que desempeñaban funciones en la Administración Pública fijando un salario mínimo de 1700 y un máximo de 3500 Pesos. Posteriormente, el libertador Simón Bolívar emite la Orden de 23 de mayo de 1826, a través de la cual se determina el salario de los Ministros de las Cortes Superiores, considerándolos expresamente como funcionarios públicos.

Como se puede observar de la lectura de los párrafos precedentes, desde que Bolivia nació a la vida republicana la remuneración en el sector público siempre fue de interés especial. La retribución o compensación económica del elemento humano de la Administración Pública, a lo largo de la historia tuvo características especiales que algunas veces se incrementaba de manera sustancial; sin embargo, en otras disminuía de manera significativa, como es la tendencia en los últimos años.

Mediante Decreto Supremo No. 09283 de 25 de junio de 1970, se comienza a generar una suerte de austeridad en el sector público, puesto que a través de esta disposición de rango reglamentario se suprimen dietas y remuneraciones extraordinarias a los funcionarios públicos, aspecto que se constituye en el primer antecedente normativo que refleja una política de

austeridad por parte del Poder Ejecutivo, iniciativa que en estos últimos años ha tomado una especial relevancia e importancia.

En este sentido, recogiendo las políticas de austeridad a las cuales se hace referencia en el párrafo precedente, la Ley No. 2627 de 30 de diciembre de 2003, dictada durante la presidencia de Carlos Mesa de Gisbert, dispone expresamente que ninguna autoridad del sector público puede percibir una remuneración económica mayor de aquella que recibe el señor Presidente de la República. La decisión asumida por el gobierno de aquel entonces, respondía a los funcionarios de entidades del sector público que ocupaban cargos jerárquicos en la administración, debido a la naturaleza de sus funciones excedían el que tenía el primer mandatario. El artículo 3º del Decreto Supremo No. 27327 que regula el marco de austeridad y racionaliza el gasto de las entidades públicas, con excepción de los gobiernos municipales y universidades con respecto a la remuneración de los servidores públicos y que entro en vigor a partir del primero de febrero de 2004, establece los siguientes niveles máximos de remuneración:

- Presidente de la República, Bs. 26.900.
- Ministros de Estado, Bs. 19.900.
- Viceministros, Bs. 17.900.
- Directores Generales, Bs. 16.900.

Asimismo, cabe hacer notar que el artículo 4º de la disposición referida anteriormente, establece de manera imperativa que la remuneración de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, no podrían ser mayores a Bs. 19.900,00 (DIEZ Y NUEVE MIL NOVECIENTOS 00/100 BOLIVIANOS), sin excepción alguna y bajo ninguna circunstancia.

Las políticas de austeridad en el sector público, a medida que fue transcurriendo el tiempo se fueron haciendo más rígidas y mucho más austeras, tal es así que mediante Ley No. 3302 de 16 de diciembre del 2005 (Presupuesto Agregado y Presupuesto Consolidado de la Gestión 2006), el salario del Presidente de la República se reduce y es fijado en Bs. 19.900,00 (DIEZ Y NUEVE



MIL NOVECIENTOS 00/100 BOLIVIANOS), consecuentemente, ningún servidor público podría percibir una remuneración superior a la señalada.

No obstante de las significativas reducciones en los niveles salariales del sector público, éstas se fueron haciendo mucho más drásticas, especialmente en la actual gestión de gobierno puesto que mediante Decreto Supremo No. 28609 de 26 de enero de 2006, fija nuevos niveles salariales, mismos que se detallan a continuación:

- Presidente de la Republica Bs. 15.000.
- Ministros de Estado Bs. 14.000.
- Viceministros Bs. 13.800.
- Directores Generales Bs. 13.500.

Siguiendo la línea de austeridad fijada tanto el Presupuesto General de la Nación – Gestión 2009, como el Decreto Supremo No. 14, de manera taxativa prohíben a toda persona que se encuentre en relación de dependencia y subordinación con la administración pública, pueda percibir una remuneración mensual mayor a la del Presidente de la República, asimismo, la novedad que se implanta sobre este tema es la Declaración Jurada ante las entidades contratantes.

Sin embargo, la línea marcada por la actual gestión de gobierno en cuanto a la remuneración de los servidores públicos es complementada por lo dispuesto por el artículo 20 del Presupuesto General de la Nación que dispone que la remuneración máxima en el sector público, no podrá ser igual ni superior a la establecida para el Presidente del Estado Plurinacional, exceptuándose a los servidores públicos que prestan servicios en el exterior del país, indicándose además que la remuneración básica mensual de las Máximas Autoridades Ejecutivas de todas las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, no deberá ser superior a la de un Ministro de Estado; asimismo, el total percibido incluido los beneficios colaterales, no debe ser superior al definido para el Presidente del Estado Plurinacional.

En lo que se refiere a la remuneración básica mensual del Director de una Entidad Desconcentrada, no debe ser superior a la del Director General de un Ministerio de Estado. Siguiendo con esa línea la citada disposición establece de manera expresa que la remuneración máxima de un servidor público, contempla el sueldo básico y todos los beneficios colaterales que tienen carácter recurrente y que forman parte de la remuneración total mensual, como: categoría, escalafón, bono de antigüedad, bono de frontera, bono de riesgo, índice de efectividad, subsidio de irradiación, servicios de emergencia, horas extras, recargo nocturno y otros beneficios aprobados legalmente; incluyendo el ejercicio de más de una actividad en el sector público conforme a Ley. En lo que se refiere a la administración Departamental y Municipal, la remuneración mensual de la Máxima Autoridad Ejecutiva (gobernadores, Alcaldes), no debe ser igual ni superior a la percibida por un Ministro de Estado, incluidos bonos y beneficios colaterales, siempre y cuando exista la disponibilidad financiera suficiente en la entidad.

Otro aspecto importante para poner de manifiesto en esta disposición radica en el hecho de que en las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas, excepcionalmente, en casos de personal especializado en áreas estratégicas, podrán incorporar en sus Escalas Salariales, niveles de remuneraciones mayores al establecido para el Presidente del Estado Plurinacional, debiendo ser aprobadas expresamente mediante Decreto Supremo.

En el sector salud, la remuneración mensual de los servidores públicos que trabajan medio tiempo, incluyendo todos los beneficios colaterales, no debe ser igual ni superior al cincuenta por ciento (50%) de la remuneración percibida por un Ministro de Estado.

Para funcionarios que trabajan en el Sistema Universitario Público y cumplen funciones de docencia y/o administración, el total de su remuneración mensual por ambos conceptos, incluidos los beneficios colaterales, no debe ser igual o superior a la percibida por el Presidente del Estado Plurinacional.

Finalmente, en lo que el PGM, también refiere al tratamiento de conflicto de intereses, puesto que indica que ningún servidor público o servidora pública, podrá ejercer funciones en la misma entidad, cuando exista vinculación matrimonial, unión libre de hecho o grado de parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La disposición que reglamenta la señalada anteriormente, se encarna en el Decreto Supremo No. 0430 de 10 de febrero de 2010 que Reglamenta la aplicación del Presupuesto General de la Nación 2010, en el artículo 11 dispone que si los ingresos son similares o exceden a la remuneración máxima permitida, las áreas administrativas-financieras de las entidades contratantes verificarán la adecuación de las remuneraciones percibidas hasta el límite fijado por Ley. Los servidores públicos podrán afectar su carga horaria en el caso de docencia universitaria, acordar con la entidad contratante la disminución de sus remuneraciones o autorizar a su entidad empleadora el descuento por planillas del importe excedentario, debiendo ser depositado en la cuenta corriente fiscal No 3987069001 - Cuenta Única del Tesoro - CUT aperturada en el Banco Central de Bolivia o en la cuenta corriente fiscal pertinente de la Universidad Pública en la que ejerce docencia, según corresponda. El monto excedentario depositado, deberá incluir los aportes de Ley, como ser Aporte Patronal, Vivienda, Seguro Social a Corto Plazo y Riesgo Profesional. Asimismo, indica que los montos excedentarios que contravengan lo dispuesto en el Artículo 20 del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010, constituyen deudas imprescriptibles por daño económico al Estado, y que el personal especializado de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas que cumplan funciones operativas especializadas, podrán ser remunerados con un salario igual o mayor a lo establecido para el Presidente del Estado Plurinacional, mediante Decreto Supremo que apruebe la Escala Salarial, misma que se mantendrá vigente, en tanto no sea modificada.

De la descripción normativa que se desarrolló precedentemente, se puede observar que a lo largo de la historia republicana de Bolivia, la remuneración de los servidores públicos siempre tuvo un tratamiento diferenciado. En los primeros años el hecho de prestar servicios en la administración pública, al margen de generar la percepción de poder o autoridad de los

servidores públicos en relación a la sociedad, también revelaba un cierto estatus social, que se reflejaba en niveles salariales elevados. Sin embargo, con el transcurso del tiempo esta situación cambia de manera considerable, pues los niveles salariales se van reduciendo, aspecto que desmotivó a muchas personas de la sociedad civil para prestar servicios en la administración pública.

### **3.3. Del pago de horas extraordinarias de los funcionarios públicos que prestan servicios en la Administración Pública.**

El pago de horas extraordinarias para cualquier persona que tenga relación de dependencia y subordinación, ya sea que desarrolle actividades en el sector público o privado, se constituye en un derecho adquirido de naturaleza social que legitima una remuneración justa.

En el sector privado no existe ningún tipo de impedimento legal que viabilice el pago de horas extraordinarias a los trabajadores, la propia Ley General del Trabajo prevé esta situación en el artículo 55°. Sin embargo, en el caso de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario esto no es evidente, situación que lesiona derechos constitucionales expresamente reconocidos en la norma fundamental del Estado boliviano, conforme se demostrará en los capítulos pertinentes.

Mediante Decreto Supremo de 16 de marzo de 1925, se reguló el pago de las horas extraordinarias señalándose que éste tiene un recargo de un 100% sobre el sueldo ordinario, además es necesario hacer notar que la disposición no hace ningún tipo de discriminación entre el trabajadores del ámbito privado y servidores públicos, de lo que se infiere que dicha norma es aplicable al sector público y privado boliviano.

El aspecto descrito en el párrafo precedente, constituye un avance significativo en la relación laboral, puesto que positivamente se reconoce el desgaste que hace una persona por un esfuerzo y energía adicional al ordinario.

En esta línea, el Decreto Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de Ley el 08 de diciembre de 1842, indica que todo trabajo extraordinario debe contar con el debido justificativo expresamente autorizado; sin embargo, el Decreto Supremo de 23 de agosto de 1942, limita esta posibilidad, ya que establece que no están sujetos a la norma citada precedentemente, los trabajadores agrícolas, funcionarios públicos y del Ejército, aspecto que denota un nuevo retroceso de la reivindicación jurídica de los derechos de servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario.

No obstante de lo señalado precedentemente, mediante Decreto Supremo No. 21916 de 04 de abril de 1988, se incorpora en la legislación boliviana el concepto de pago de horas extraordinarias, situación que genera la incorporación de una partida presupuestaria que aún hoy en día se mantiene subsistente en el Clasificador Presupuestario que emite anualmente el órgano rector de Sistema de Presupuesto.

En este sentido, se puede afirmar que toda vez que existe una partida presupuestaria que permite el pago de horas extraordinarias a las personas que desempeñan funciones en la administración pública, no existe impedimento técnico que impida la cancelación del pago por horas de trabajo extraordinarias, más aun teniendo en cuenta la promulgación del Decreto Supremo No. 25318 de 01 de marzo de 1999 que reconoce a las horas extraordinarias dentro del grupo 100 "Servicios Personales", pese a existir disposiciones que técnicamente permiten y viabilizan el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario, y la Ley No. 3547 de 01 de diciembre de 2006 que en el artículo 15º (Uso Extraordinario de la Previsión destinada a la Creación de Ítemes - AASANA), autoriza a la Administración de Aeropuertos a la Navegación Área, utilizar la previsión presupuestaria inscrita en la partida 15300 "Creación de Ítemes", para cubrir obligaciones por concepto de Horas Extraordinarias a los trabajadores de la institución.

Sin embargo, mediante Decreto Supremo No. 27327 de 31 de enero de 2004, en la presidencia de Carlos Mesa Gisbert, debido a las políticas de austeridad que se implementan en el país, se prohíbe toda compensación económica por concepto de horas extraordinarias, siendo

precisamente ésta la que limita y restringe dicho pago a todos los servidores comprendidos en el régimen estatutario, aspecto que conforme se demostrará más adelante vulnera derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado.

Sin perjuicio de lo descrito precedentemente dadas las tareas extraordinarias que la Corte Nacional Electoral tiene en periodo electoral y tomando en cuenta que dichos funcionarios trabajan un sobre tiempo evidente, mediante Decreto Supremo No. 27391 de 03 de marzo de 2009, el órgano ejecutivo dispone el establecimiento de un mecanismo especial para la contratación de Bienes y Servicios para la Corte Nacional Electoral, señalando expresamente en el artículo 2 la excepción del ámbito de aplicación del Decreto Supremo No. 27327 (de austeridad) que le permite a esta institución pública adecuar su presupuesto y la administración del mismo, al concepto y contenido de austeridad de la citada Disposición Legal, situación que le permitía el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos del órgano electoral.

No obstante de esta situación pese a existir una evidente excepción a los regímenes de austeridad, mediante Decreto Supremo No. 2010 de 20 de enero de 2010, **se** elimina la excepción de la aplicación del artículo 26 de Decreto Supremo No. 27327 de 31 de enero de 2004, al Órgano Electoral, disponiendo que ningún servidor público de la referida entidad perciba compensación económica por horas extraordinarias.

**CAPÍTULO IV**  
**DEL DERECHO A LA IGUALDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS AL**  
**ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY No. 2027 DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO**  
**PÚBLICO.**

**4.1. El derecho de igualdad de las personas ante la ley**

El derecho de igualdad de las personas ante la Ley, se encuentra reconocido por el artículo 14, párrafo II de la Constitución Política del Estado vigente, que reivindica la igualdad de todos los bolivianos ante la Ley y prohíbe cualquier tipo de discriminación 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 política o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tenga por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas.

La igualdad ante la Ley es un principio jurídico que se deriva del reconocimiento de la persona como criatura dotada de cualidades esenciales, que le confieren dignidad en sí misma, con independencia de factores accidentales y externos, lo que implica la proscripción de toda forma discriminatoria, sea ella negativa o positiva, en las relaciones entre gobernantes y gobernados así como en la creación, definición y aplicación de las normas que componen el ordenamiento jurídico.

En este entendido, el derecho a la igualdad reviste, un carácter genérico que se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas y debe ser entendido como el derecho a ser igual a los demás, y ser tratado de la misma manera en todas las relaciones jurídicas.

El principio de Igualdad, en el Estado de Derecho, es un conjunto armónico que obliga a la sociedad a procurar no tan sólo una igualdad formal o de alcance teórico, sino real efectivamente posible desde el punto de vista fáctico.

El derecho a la igualdad históricamente tiene sus orígenes en el Acta de Independencia de los Estados Unidos de 4 de julio de 1776, donde se proclamó lo siguiente:

*“Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales...”*

*“Ningún hombre o grupo de hombres tiene derecho, privilegio o ventajas exclusivas o separadas de la comunidad”*

Posteriormente, el derecho de la igualdad fue reconocido en el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789), estableciendo expresamente:

*“Todos los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos; las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común”*

Igualmente, en el artículo 6 del citado texto se señaló que:

*“La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Ella debe ser la misma para todos, lo mismo cuando proteja como cuando castigue. Siendo todos los ciudadanos iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o la de su talento.”*

De lo expresado en las disposiciones anteriores como refería el profesor Francisco Fernández Segado, en el pensamiento liberal de finales del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, el derecho de igualdad se manifestaba como una paridad ante la Ley, es decir, equiparar sin excepción a las personas en torno a los alcances normativos de un precepto legal.



## **4.2. El derecho de igualdad ante la ley en el contexto boliviano.**

El derecho a la igualdad ante la Ley en el contexto boliviano, como se señaló precedentemente se encuentra tutelado en el artículo 14, parágrafo II de la Constitución Política del Estado y ha sido ampliamente analizado por el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos que marcan una línea rectora sobre el particular. En este sentido, en los siguientes apartados se detallará los más significativos.

### **4.2.1. ¿En que consiste el derecho a la igualdad en Bolivia?**

El Tribunal constitucional sobre el particular emite la Sentencia Constitucional 083/2000 de fecha 24 de noviembre de 2000 establece lo siguiente;

*“...la igualdad, en su genuino sentido, no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones diferentes, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad, pues respecto de estas, la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato diferente para circunstancias no coincidentes, lo que significa que la igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar.”*

Asimismo, a fin de fijar la línea rectora de lo que se entenderá en el país por el derecho a la igualdad el Tribunal Constitucional, en la Sentencia Constitucional 1017/02 de 21 de agosto, dispone:

*“...Que, según la doctrina el derecho de igualdad es la potestad o facultad que tiene toda persona a recibir un trato no discriminado por parte de la sociedad civil y el Estado, según el merecimiento común -la racionalidad y la dignidad- y los méritos particulares; es decir,*

*a recibir el mismo trato que otras personas que se encuentran en idéntica situación o condición. En esa misma línea de razonamiento, este Tribunal, en si SC 491/2001 de 22 de mayo de 2001, ha definido que derecho a la igualdad "...Se traduce en el derecho de las personas a no sufrir discriminación jurídica alguna, esto es, a no ser tratado de manera diferente con relación aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que exista una justificación clara, objetiva y razonable que justifique esa desigualdad de trato..."*.

De la lectura de las Sentencias Constitucionales citadas se puede inferir que el derecho a la igualdad es no sufrir ningún tipo de discriminación jurídica, es decir, establecer la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, en otras palabras, dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

#### **4.2.2. ¿De donde surge y qué es lo que prohíbe el principio de igualdad en Bolivia?**

A fin de dar respuesta a la interrogante planteada, la Sentencia Constitucional 58/03 de 25 de junio, sobre el particular señala:

*"...La noción de igualdad se desprenden directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, como reconoce la opinión consultiva 4/84 de 19 de enero de 1984 de la Corte Interamericana de Justicia. De esa manera, en función del reconocimiento de igualdad ante la ley, se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal, es decir que si bien, ante la necesidad de lograr la efectividad de los valores consagrados en la Constitución puede el legislador inicialmente, ver la necesidad o conveniencia de establecer diferencias y dar un tratamiento diverso a las personas en forma legítima, sin apartarse de la justicia y de la razón, no le esta permitido crear diferencias que carezcan de una justificación objetiva, razonable y proporcional, y que persigan fines arbitrarios, caprichosos o despóticos, o que de alguna manera desconozcan la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana, dando como resultado la violación de los derechos y libertades consagrados en*

*la Constitución, o que en general sean contrarias a cualquier precepto o principio reconocido por la Carta Fundamental. En definitiva lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable ni proporcional.*

La igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, es decir es primaria, toda vez que es inmanente y nace con el ser humano.

Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir que la desigualdad de tratamiento legal, sea injustificada o no sea razonable ni proporcional.

#### **4.3. Derecho de igualdad en el ordenamiento jurídico internacional y su aplicación vinculante en Bolivia.**

A continuación se pasa a detallar todas las normas y los articulados precisos de rango internacional, de los cuales Bolivia es signataria.

En estas normas internacionales, se contempla de manera clara y específica, que todas las personas tienen igualdad ante la ley, cumpliendo las disposiciones doctrinales y positivas de cada ordenamiento jurídico regional.

##### **4.3.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

Art. 2.1 “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”

2. “Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país

independiente o bajo de un territorio de administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”

Artículo 7. “Todos son iguales ante la ley y tiene sin distinción, derecho a la igualdad protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación”

#### **4.3.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Artículo 2.- “Derecho de la Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”

#### **4.3.3. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.-**

Artículo 2.1 “Cada uno de los estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto. Sin distinción alguna 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 3. “Los estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”.

Artículo 20.2. “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por ley”.

Artículo 26. “Todas las personas son iguales ante la Ley tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto la Ley, prohibirá toda discriminación y garantizará a todas

las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”

#### **4.3.4. Convención Americana de los Derechos Humanos.**

Artículo 1. “Obligación de Respetar los Derechos” 1. “Los estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los Derechos y Libertades reconocidas en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que este 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, posiciones económicas, nacimiento o cualquier otra condición social”

Artículo 24. “Igualdad ante la Ley”. “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia tiene derecho sin discriminación a igual protección de la Ley”.

#### **4.3.5. Pacto Internacional de los Derechos de Económicos, Sociales y Culturales.**

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

#### **4.4. Del análisis jurídico del derecho a la igualdad de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.**

El artículo 14, parágrafo II de la Constitución Política del Estado vigente, reivindica el derecho a la igualdad de todos los bolivianos ante la Ley y prohíbe cualquier tipo de discriminación 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 política o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u

otras que tenga por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas.

En este entendido, es alarmante descubrir que dentro del ámbito administrativo, exista una tan marcada violación al derecho de igualdad jurídica de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.

La violación al derecho de igualdad jurídica es evidente cuando se compara a los servidores públicos sujetos al régimen estatutario (Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público) con aquellos trabajadores y funcionarios del sector estatal sometidos al régimen laboral de la Ley General del Trabajo.

Conforme se puede percibir de la constatación fáctica de los actos y hechos que se suscitan en el trabajo cotidiano en el sector público, se puede evidenciar, que el servidor público sujeto al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, presta servicios en relación de dependencia y subordinación exactamente igual que cualquier otro trabajador o funcionario sometido a la órbita normativa de la Ley General del Trabajo, ambos realizan un esfuerzo físico y mental con el consiguiente desgaste de energía, en este sentido, el hecho de otorgar a unos más privilegios que a otros, por el solo hecho de ser servidores públicos sometidos a un régimen diferente, irrumpe el principio de igualdad jurídica reconocido en la Constitución Política del Estado.

Esta desigualdad a la que se hace referencia en los párrafos precedentes, se hace mucho más evidente cuando dentro de la propia administración pública, existen servidores públicos a los cuales sí se les reconoce el derecho de remuneración de horas extraordinarias, ejemplos claros de esta afirmación se pueden encontrar en el sector salud, Alcaldías, magisterio, etc., en este sentido, no se puede entender por qué se da esta situación que es evidentemente atentatoria a todo principio de igualdad jurídica.

Otro aspecto que es importante destacar con relación al pago de horas extraordinarias en el sector público, es el hecho de que hasta antes de la vigencia de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, dentro del sector público todos los funcionarios eran beneficiados con este derecho, en este entendido, no se puede entender por qué de manera tan intempestiva ahora se priva de este derecho a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.

Por todos los aspectos señalados y en base a todos los argumentos señalados, se puede concluir que el hecho de reconocer el derecho al pago de horas extraordinarias solamente a algunos de los servidores públicos que prestan servicios en la administración pública irrumpe el derecho de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado.

## CAPÍTULO V

### DEL ANÁLISIS TÉCNICO ACERCA DE LA VIABILIDAD DEL PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS PARA SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO

Sin lugar a dudas existe una gran interrogante acerca de la posibilidad real y material de hacer posible el pago de horas extraordinarias a todos aquellos servidores públicos que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del régimen estatutario encamado en la Ley No. 2027, estas interrogantes, en primer lugar tienen su origen en el aspecto económico, es decir, en la existencia de la fuente y el procedimiento que viabilice la alternativa de cancelación; otra interrogante que emerge es la referida al aspecto relacionado con el control y legitimidad del pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del Estatuto del Funcionario Público. Estas interrogantes pueden ser absueltas precisando los aspectos técnicos que se encuentran en las normas que rigen el Presupuesto General de la Nación y el control gubernamental.

#### **5.1. Consideraciones Técnicas del Presupuesto.**

El presupuesto es un instrumento de política fiscal de corto plazo, que expresa las definiciones de política económica asumidas por el Gobierno.

La política económica constituye la aplicación de las definiciones del Gobierno, sobre los lineamientos de acción e instrumentos utilizados, para inducir el comportamiento de los agentes económicos nacionales y para administrar las relaciones económicas con el resto del mundo. Tiene por objeto alcanzar los objetivos y metas definidos para la economía, que deben establecerse en un Plan de Desarrollo - PGDES.

La política fiscal es una parte de la política económica que, en términos generales, tiene por objeto regular los ingresos y gastos públicos. Comprende básicamente las decisiones asumidas por el Gobierno para generar y captar recursos que permitan financiar los servicios públicos



proporcionados, las definiciones sobre el nivel y comportamiento del gasto público corriente y de inversión, y las definiciones sobre el nivel del déficit fiscal.

El presupuesto comprende la estimación de los recursos a disponer para un determinado periodo fiscal (presupuesto de ingresos) y su asignación para la ejecución de programas y proyectos de su competencia (presupuesto de gastos); incluyendo asimismo la evaluación de su consistencia:

#### **5.1.1. Concepto y Objeto del Sistema de Presupuesto.**

El Sistema de Presupuesto es un conjunto integrado y coherente de principios, disposiciones normativas e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, de los presupuestos públicos, según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico.

El Sistema de Presupuesto tiene por objeto la formulación y ejecución del Presupuesto Público, sobre la base de las definiciones contenidas en el Programa de Operaciones Anual, que requiere para su cometido el desarrollo e implantación de normativas legales y técnicas, de instrumentos y de la definición de políticas públicas. Está conformado por los Subsistemas de Formulación, Ejecución, y Seguimiento y Evaluación Presupuestaria.

El Sistema conjunciona los siguientes elementos:

i) Las disposiciones legales que regulan el Sistema Presupuesto.

- La Constitución Política del Estado, que determina las atribuciones del Legislativo y del Ejecutivo sobre la presentación y aprobación del Presupuesto, y las Autonomías en el caso de Universidades y Municipalidades.

- La Ley 2042 de Administración Presupuestaria y Decretos Reglamentarios, que establecen las disposiciones generales a las que debe sujetarse la ejecución del presupuesto, y la presentación de información.

- Las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto.

ii) Los instrumentos operativos para su implantación, que corresponden a manuales, guías u otras disposiciones desarrollados para la formulación y ejecución del Presupuesto, entre los cuales se incluyen:

- Las Directrices de Formulación Presupuestaria, que establecen disposiciones específicas para la estimación y asignación de recursos, lineamientos para la definición de Aperturas Programáticas, formas y plazos de presentación.

- Los Clasificadores Presupuestarios, que tienen por objeto ordenar y registrar la información.

- Los Sistemas de Información, desarrollados e implantados para el registro, proceso y presentación de información, como el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

Cada entidad debe elaborar asimismo, los instrumentos que permitan operativizar el sistema, tales como el Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones.

iii) La definición de políticas presupuestarias gubernamentales para cada gestión fiscal, sobre las determinaciones del nivel total del gasto público, del nivel total de inversión pública, del nivel de gastos corrientes, del nivel de gastos en salarios, y del nivel del déficit fiscal y su financiamiento.

### **5.1.2. Las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto**

Las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, aprobadas por la Resolución Suprema No. 225558 de 06 de diciembre de 2005, están estructuradas en 4 Capítulos: el primero contempla las disposiciones generales; el segundo, las disposiciones relativas a la organización del sistema; el tercero, las políticas e instrumentos; y el cuarto, las disposiciones sobre los Subsistemas de Formulación, de Ejecución y de Seguimiento y Evaluación del Presupuesto.

Los principales conceptos y disposiciones incluidos en el primer capítulo se refieren a la elaboración de los Reglamentos Específicos en cada entidad pública, a objeto de implantar el Sistema; los principios que lo sustentan; y las interrelaciones con los otros Sistemas que prevé la Ley 1178. Estas disposiciones son complementadas con la definición de niveles de organización y de responsabilidades incorporadas en el segundo capítulo.

#### **i) Elaboración de Reglamentos Específicos**

Cada entidad pública debe contar con el Reglamento Específico del Sistema de Presupuesto, aprobado por la máxima instancia resolutoria facultada a este efecto, previa compatibilización por el Órgano Rector, contemplando:

- a) Las instancias resolutorias de aprobación del Reglamento Específico del Sistema y del Anteproyecto de Presupuesto, así como de las modificaciones del Reglamento Específico y del Presupuesto aprobado, conforme a las facultades establecidas en la norma legal de creación y/u organización de cada entidad.
- b) Los procesos inherentes al Sistema, las unidades encargadas de estos procesos, y los plazos de su realización.

c) Los mecanismos y/o actividades de control, conforme las disposiciones legales y normativa inherentes al Control Interno Gubernamental emitidas por la Contraloría General de la República.

## ii) Principios

Los principios que sustentan el Sistema de Presupuesto, además de la eficacia, eficiencia y oportunidad, establecidos en la Ley 1178, son:

a) Equilibrio: Para cada gestión fiscal, en cada entidad pública, el monto total del presupuesto de gastos debe corresponder al monto total de recursos incluido en el Presupuesto.

b) Sostenibilidad: El Presupuesto de cada entidad debe sujetarse a las posibilidades reales de su financiamiento.

c) Universalidad: El presupuesto de cada entidad público debe contener todos los recursos y gastos que se estimen disponer y realizar para cada gestión fiscal.

d) Transparencia: El presupuesto debe ser expresado en términos claros, y difundido tanto al interior de cada entidad como para conocimiento público.

e) Flexibilidad: El presupuesto puede ser objeto de ajustes o modificaciones, debiéndose sujetar los mismos a las disposiciones legales y técnicas establecidas o que se establezcan para este efecto.

## iii) Interrelación con el resto de Sistemas que prevé la Ley 1178

Establece la interrelación, en los siguientes términos:

- Los Planes Generales y Sectoriales de Desarrollo y la definición del Plan de Inversiones, son la base sobre los cuales debe definirse la política presupuestaria y la asignación de recursos (SISPLAN y SNIP).
- El Programa de Operaciones determina el requerimiento de recursos físicos que deben tener su expresión monetaria en el presupuesto (SPO)
- La estructura organizacional debe ajustarse al Programa de Operaciones y al presupuesto aprobado (SOA)
- La contratación de personal y la adquisición de bienes y servicios debe ajustarse al presupuesto aprobado. (SAP y SABS)
- La ejecución del presupuesto requiere la programación de pagos en función del flujo de caja y de las asignaciones aprobadas (STCP)
- Las operaciones presupuestarias deben registrarse y presentarse en forma sistemática (SCI) a fin de proporcionar información para el seguimiento y evaluación financiera, y para el Control Gubernamental (Control Externo Posterior y Control Interno)

#### iv) Niveles de Organización

Las Normas Básicas del Sistema contemplan los siguientes niveles de organización y atribuciones:

- a) El nivel Normativo y Consultivo, constituido por el Ministerio de Hacienda, como Órgano Rector del Sistema, siendo el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría la unidad técnica especializada, que tiene las siguientes atribuciones:

- Emitir las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto.
  
- Cumplir y hacer cumplir la normativa inherente al Sistema de Presupuesto.
  
- Evaluar o compatibilizar los Reglamentos Específicos
  
- Emitir disposiciones técnico-normativas y desarrollar instrumentos, para la elaboración, aprobación y presentación de los anteproyectos de presupuesto, así como, para la ejecución, seguimiento – evaluación y ajuste.
  
- Elaborar y ejecutar la Política Fiscal y Presupuestaria en conformidad a la Política Económica Gubernamental.
  
- Ajustar, agregar y consolidar el Proyecto de Presupuesto Público para su remisión y tratamiento por el H. Congreso Nacional, así como las modificaciones que requieran ser consideradas por esa instancia legislativa.
  
- Establecer plazos y condiciones para la presentación de información de ejecución presupuestaria, por parte de las entidades y órganos públicos.
  
- Vigilar el funcionamiento del Sistema de Presupuesto en todas las entidades y órganos públicos.
  
- Proponer y participar en programas de difusión sobre presupuesto

b) El Nivel Ejecutivo y Operativo, constituido por todas las entidades y órganos públicos incluidos en el ámbito de aplicación, que tiene las siguientes atribuciones:

- Cumplir las Normas Básicas del Sistema.
- Elaborar el Reglamento Específico del Sistema de Presupuesto.
- Efectuar la evaluación y control de funcionamiento del Sistema.
- Elaborar el Presupuesto Anual institucional.
- Generar y proporcionar información de ejecución presupuestaria.
- Evaluar la ejecución presupuestaria y proponer medidas correctivas para la ejecución y el cumplimiento de objetivos.
- Proponer al Órgano Rector, modificaciones al contenido de las Normas Básicas.

#### v) Niveles de Responsabilidad

En forma general y conforme a las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, se establecen los siguientes niveles de responsabilidad:

- a) La implantación y funcionamiento del Sistema de Presupuesto en cada entidad y órgano público es responsabilidad de su máxima autoridad ejecutiva; Prefecto, Alcalde, Rector, Ministro, Gerente General, Director Ejecutivo.
- b) La aprobación del Anteproyecto de Presupuesto es responsabilidad de la máxima instancia resolutive establecida en cada entidad: Consejos Prefecturales, Directorios, Juntas u otros organismos colegiados. En el caso de no existir estos órganos colegiados, la responsabilidad corresponde a la máxima autoridad designada (Ministros, Directores Ejecutivos).

En las Municipalidades y Universidades la aprobación del Presupuesto es responsabilidad de sus Concejos Municipales y sus Consejos Universitarios, respectivamente.

c) La formulación y ejecución del Presupuesto, son responsabilidad:

- De la máxima instancia ejecutiva: Ministro, Prefecto, Alcalde, Rector, Director Ejecutivo.
- De cada servidor público en el ámbito de sus funciones.

### **5.1.3. El Presupuesto Público**

El Presupuesto se constituye, en forma general, en la expresión monetaria del Programa de Operaciones Anual y, consiguientemente, del Plan de Desarrollo, estableciendo de manera concreta los recursos a disponer para un determinado periodo fiscal, y su asignación para realizar los programas y proyectos que permitan lograr los objetivos de gestión establecidos en los distintos niveles del proceso de planificación.

Su elaboración distingue 2 niveles: en cada entidad pública, según las competencias específicas asignadas, y a nivel general con la agregación de estos presupuestos en el Presupuesto General de la Nación.

Conjuntamente el Programa de Operaciones Anual, el Presupuesto aprobado en cada entidad pública, posibilita la medición y evaluación de la gestión, tanto por las autoridades de cada entidad, como por instituciones externas como el Ministerio de Hacienda, el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República, y por la sociedad.

Las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto contemplan los Subsistemas de Formulación del Presupuesto, de Ejecución del Presupuesto, y de Seguimiento y Evaluación.



### **5.1.3.1. Proceso de Formulación de Presupuesto.**

El proceso de formulación del presupuesto comprende la definición de las políticas presupuestarias, la estimación de recursos, la determinación de la apertura programática del presupuesto de gastos, la asignación de recursos por partidas de gasto y la aprobación del presupuesto.

El proceso de formulación del presupuesto se sustenta en las definiciones contenidas en el Sistema de Presupuesto, en las Normas Básicas del Sistema, en las Directrices de Formulación Presupuestaria emitidas por el Ministerio de Hacienda y en las disposiciones legales inherentes a la materia.

El proceso comprende la formulación de políticas presupuestarias que debe ser coherente con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo, y con las definiciones sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas, políticas que en forma general tienen por objeto optimizar el uso de recursos a través de la priorización de programas y reducción o eliminación de gastos no esenciales.

La formulación del Presupuesto comprende 2 niveles: La formulación del Presupuesto encada entidad pública, y la elaboración del Presupuesto General de la Nación.

#### **I.- Formulación del Presupuesto de cada entidad pública.**

En cada entidad pública la formulación del presupuesto comprende la estimación de los recursos, la definición de la estructura programática del presupuesto de gastos y la asignación de recursos. Comprende asimismo la discusión y aprobación del Anteproyecto de Presupuesto:

##### **a) Estimación de Recursos**

Comprende la proyección de los recursos disponibles para un determinado periodo fiscal:

- Los ingresos a percibir por el desarrollo de las competencias institucionales: Venta de bienes y servicios, intereses, venta de formularios, contribuciones a la seguridad social, y otros.
- Financiamiento específico por transferencias, donaciones y créditos, en aplicación de disposiciones legales y convenios de financiamiento.
- Venta o desincorporación de activos.
- Uso de disponibilidades bancarias.

#### b) Definición de la Estructura Programática

Comprende la definición de la estructura programática conforme los objetivos de gestión establecidos en el Programa de Operaciones Anual.

#### c) Programación de Gastos

Comprende la asignación de recursos para cumplir con las obligaciones emergentes por el desarrollo de las competencias de cada entidad, según las operaciones y objetivos de gestión previstos en el Programa de Operaciones Anual, y para el pago de obligaciones por deudas y transferencias.

Debe contemplar todas las obligaciones que se estime devengar en la gestión fiscal, para la contratación de personal, compra de bienes y servicios, realización de gastos de inversión y otros gastos inherentes al desarrollo de las actividades previstas en el Programa de Operaciones Anual, independientemente de que estas obligaciones se paguen o no en el periodo fiscal para el que se presupuestan.

- Para la contratación de personal de línea debe programarse el pago de 12 planillas de sueldos, incluyendo las cargas sociales (aportes patronales, bonificaciones y otros); la programación del gasto en servicios básicos debe considerar el pago por el uso de estos servicios durante los 12 meses.

- Los pagos de deuda deben programarse según los cronogramas de vencimiento de las obligaciones, incluyendo además el pago de obligaciones devengadas y no pagadas de una gestión anterior, siempre que esas obligaciones hayan sido asumidas legalmente y dentro el margen del financiamiento permisible.

- Los pagos por transferencias (incluyendo préstamos) deben programarse conforme a las normativas que dan lugar a estas transferencias, como las efectuadas por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que tiene como misión el financiamiento de proyectos y programas de inversión a Prefecturas y Municipalidades.

La programación del gasto debe sujetarse a la disponibilidad de recursos, restricciones establecidas en las disposiciones legales inherentes y disposiciones legales específicas que para cada gestión fiscal se emitan.

La asignación por cada partida de gasto debe observar asimismo la aplicación de las normas legales vigentes, y el uso de los clasificadores presupuestarios aprobados.

- Los gastos corrientes o de funcionamiento de cada entidad, deben ser financiados con recursos corrientes, y sujetarse a las restricciones que puedan establecer las disposiciones legales.

En una empresa pública, el pago de sueldos debe programarse con cargo a recursos por la venta de bienes y servicios de la empresa, y de ningún modo con préstamos o venta de activos.

- Los gastos de capital, pueden financiarse, además de los recursos corrientes disponibles, con uso de disponibilidades en bancos y préstamos, siempre que el

déficit generado por este financiamiento sea compatible con el déficit global del Sector Público No Financiero.

Entre los gastos de capital se contemplan los proyectos de inversión. En el caso de la construcción de una carretera, esta puede ser financiada con obtención de préstamos.

- Los gastos por servicios de la deuda (amortización, comisiones e intereses) deben ser financiados con recursos corrientes.

#### d) Discusión y aprobación

El proceso de discusión o revisión de consistencia del proyecto de presupuesto, contempla la evaluación respecto:

- Al cumplimiento del Programa de Operaciones

- A la observancia de las competencias institucionales asignadas a cada entidad y al cumplimiento de disposiciones legales inherentes.

Así, en las Prefecturas Departamentales debe verificarse que la asignación de recursos para gastos corrientes no exceda los límites establecidos en la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (15% de los recursos por regalías, impuesto especial a hidrocarburos y derivados, y fondo de compensación departamental).

- Al cumplimiento de las políticas presupuestarias de ingresos y gastos.

- A la consistencia financiera del presupuesto, según el carácter o naturaleza de cada entidad, evaluando los resultados del flujo financiero del presupuesto: resultado de operación, resultado en cuenta corriente y resultado global; y su consistencia con los resultados globales definidos para el Sector Público.

En el caso de las empresas públicas debe observarse que el resultado de operación, o la diferencia entre los ingresos y gastos operativos no sea negativa, por cuanto se incurriría en un proceso de descapitalización de las mismas.

Como resultado del proceso de discusión, el Anteproyecto de Presupuesto debe ser aprobado por la máxima instancia resolutive facultada en cada entidad pública, siendo los responsables de este proceso de aprobación:

- De la formulación y presentación del Proyecto de Presupuesto, la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y los servidores públicos involucrados en el ámbito de sus funciones.
- De la aprobación del Anteproyecto, los miembros de la máxima instancia resolutive: Consejos Departamentales, Concejos Municipales, Directorios u otros.

## **II.- Formulación del Presupuesto General de la Nación**

A excepción de los presupuestos de las Municipalidades y de las Universidades, los proyectos de presupuesto de todas las entidades públicas son agregados y consolidados por el Ministerio de Hacienda, que tiene a su cargo la preparación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, para su consideración por el H. Congreso Nacional.

El proceso comprende:

- a) Agregación y consolidación de los anteproyectos de presupuestos presentados por todas las entidades públicas.
- b) Evaluación de la consistencia respecto al Plan de Desarrollo y, en ausencia de este Plan, a los objetivos y políticas establecidos por el Gobierno.

- c) Evaluación de la consistencia financiera del Presupuesto, teniendo como instrumento el Flujo financiero del Sector Público No Financiero que permite medir la incidencia de la participación del Sector Público en la Economía.

Este flujo financiero se obtiene clasificando las transacciones presupuestarias, según su incidencia económica, en transacciones corrientes, de capital y de financiamiento, siendo sus principales resultados, el Resultado de Operación (Superávit / Déficit), el Resultado en Cuenta Corriente (Ahorro / Desahorro) y el Resultado Global (Superávit / Déficit).

#### **5.1.3.2 Ejecución del Presupuesto.**

La ejecución del presupuesto comprende la programación de la ejecución, y las modificaciones al presupuesto.

- i) Programación de la Ejecución Presupuestaria, que comprenden a su vez la programación periódica de gastos, su compatibilización con el flujo de disponibilidades y el ajuste de la ejecución del gasto.

- a) Programación periódica de la ejecución del gasto, a nivel agregado, y en detalle o por categoría programática identificando:

- Fuentes de Financiamiento
- Partidas de gasto
- Cronogramas mensuales de desembolsos
- Otra información que se considere relevante

- b) La compatibilización con el flujo periódico estimado de recursos, considerando:

- Que el monto mensual de obligaciones a devengar no exceda a la disponibilidad efectiva de recursos.
- Que se provean oportunamente los recursos para desarrollar las acciones previstas en el POA.

c) El ajuste de la programación de la ejecución, cuando se observe que los recursos obtenidos no alcancen los niveles programados, debiendo ajustarse o reducirse el gasto a las disponibilidades efectivas de recursos, por cuanto de lo contrario se genera deuda.

## ii) Modificaciones al Presupuesto

La ejecución del Presupuesto contempla asimismo, el régimen de modificaciones presupuestarias, cuyo objeto es ajustar el presupuesto, superando deficiencias que impidan el cumplimiento del Programa de Operaciones o introduciendo ajustes por la modificación de los objetivos de gestión contemplados en el Programa de Operaciones.

### a) Causales para modificar el Presupuesto

- Modificaciones en el POA por cambios en los objetivos
- Desviaciones respecto a las previsiones presupuestarias iniciales, sin cambios en los objetivos.

### b) Aprobación y vigencia de las modificaciones presupuestarias

Para las entidades y órganos públicos cuyos presupuestos estén incluidos en el Presupuesto General de la Nación aprobado por Ley de la República, las modificaciones presupuestarias deben sujetarse al Reglamento de Modificaciones Presupuestarias.

El Reglamento de Modificaciones no alcanza a las Municipalidades ni a las Universidades, entidades que deben desarrollar sus propios reglamentos, en el marco de la autonomía consagrada en la Constitución Política del Estado, y en plena observancia de las Leyes de carácter nacional.

Así, la Ley 2028 de Municipalidades establece que las modificaciones presupuestarias deben ser aprobadas por Resolución expresa del Concejo Municipal.

### **5.1.3.3. El proceso de Seguimiento y Evaluación de la Ejecución Presupuestaria**

El Seguimiento y Evaluación de la ejecución del presupuesto comprende el análisis crítico de la ejecución, respecto al cumplimiento de los objetivos de gestión y de las obligaciones por deudas y transferencias, así como de la verificación del principio del equilibrio fiscal.

Comprende asimismo la identificación de los problemas u obstáculos que inciden en la ejecución, que en su caso permitan la introducción de medidas correctivas.

El proceso de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria permite apreciar el grado de cumplimiento del presupuesto, y en su caso advertir las desviaciones respecto a la programación inicial, y las posibilidades de superar estas desviaciones para cumplir con los objetivos de gestión establecidos para cada entidad.

Cada entidad pública debe evaluar la ejecución del presupuesto periódicamente, durante el ejercicio fiscal, y a la conclusión de este ejercicio, para cuyo efecto debe emitir, a nivel agregado y por categoría programática, reportes de ejecución financiera del presupuesto, considerando su relación con la ejecución física prevista en el POA.

Esta evaluación debe ser presentada al Órgano Rector y a las instancias de fiscalización previstas en disposiciones legales, al cierre de cada gestión fiscal o cuando los mismos les sean requeridos.



## **5.2. Acciones u Omisiones que pueden generar indicios de Responsabilidad por la Función Pública respecto del funcionamiento del Sistema de Presupuesto**

Entre los casos de acción u omisión, que pueden generar, con carácter indicativo y no limitativo, están:

- Incumplimiento en la elaboración, aprobación y aplicación del Reglamento Específico del Sistema de Presupuesto.
- Incumplimiento de los procedimientos administrativos en la formulación y ejecución del presupuesto:
  - \* Falta de elaboración de memorias de cálculo
  - \* Ausencia de documentación sobre deudas y transferencias
  - \* Inobservancia de límites de gasto corriente
  - \* Asignación de recursos de inversión a gasto corriente
  - \* Modificaciones presupuestarias realizadas al margen de la normativa
  - \* Uso de recursos no inscritos en el presupuesto
  - \* Otros.
- Falta de aprobación del Proyecto de Presupuesto, en cada entidad.
- Generación de deuda por compromisos y ejecución del presupuesto de gastos, al margen del presupuesto o sin saldo presupuestario.
- Generación de deuda por compromisos y ejecución del presupuesto de gastos, al margen de la cuota mensual de asignación del TGN.
- Ejecución de gastos no programados.

### **5.3. Análisis Fáctico acerca de la inexistencia de impedimento técnico para la consolidación del pago de horas extraordinarias a servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación del régimen estatutario.**

Conforme se pudo precisar en los puntos precedentes, la formulación, seguimiento y ejecución del presupuesto, se rige en función de las disposiciones legales y de rango reglamentario constitutivas del ordenamiento jurídico administrativo.

En el caso motivo de la presente investigación, la principal preocupación relacionada a la asignación de presupuesto para el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, es aquella relacionada a como generar los recursos económicos que puedan solventar este pago.

Sobre el particular, es necesario señalar que la partida de pago de horas extraordinarias al sector público no debe ser creada pues la misma ya se encuentra consignada en el Clasificador Presupuestario.

El grupo 10000 (Servicios Personales), señala los gastos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, incluyendo el total de las remuneraciones; así como el total de los aportes al sistema de previsión social, otros aportes y provisiones para incrementos salariales.

Dentro del grupo al que se hace referencia en el párrafo anterior, se encuentra el subgrupo 11000 (Empleados Permanentes) sobre éste, el Clasificador Presupuestario hace una relación de partidas relacionadas a la remuneración al personal regular de cada organismo, en este entendido, dentro de las mismas se encuentra la partida 11900 (otros Servicios Personales), en las cuales se incluye gastos no clasificados que incluye sobretiempos por horas extraordinarias trabajadas, asignaciones por vacaciones no utilizadas al personal retirado y otras asignaciones destinadas por ejemplo a la diferencia de haberes por suplencia temporal en un cargo de mayor jerarquía, cuando corresponda y de conformidad al margo legal jurídico vigente.

La subpartida a la que hace referencia el Clasificador Presupuestario respecto al pago de Horas Extraordinarias en el sector público sujeto al ámbito de aplicación de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, es la 11910 (Horas Extraordinarias).

Como se puede observar con absoluta nitidez, no se tiene que crear ninguna partida nueva al clasificador presupuestario, ni incorporar un gasto al Presupuesto General de la Nación.

#### **5.4. Mecanismos de Control para el pago de Horas Extraordinarias.**

Otro aspecto que genera la susceptibilidad acerca del pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, es el hecho de que se tenga la percepción generalizada de que éstos no tengan ningún tipo de control.

Sin embargo, esto no es evidente ya que la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, establece instrumentos técnicos cuantificables y verificables plasmados en el control gubernamental, específicamente en el control interno.

El Control Gubernamental tiene por objeto mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado; la confiabilidad de la información que se genere sobre los mismos; los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado (humanos, económicos, financieros, etc.)

El Control Gubernamental se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y esta integrado por:

a) El Sistema de Control Interno que comprenderá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad, y la auditoría interna; y

b) El Sistema de Control Externo Posterior que se aplicará por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

Los procedimientos aplicables al tema de investigación son los de control interno previo se aplican por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. Comprende la verificación del cumplimiento de las normas que los regulan y los hechos que los respaldan, así como de su conveniencia y oportunidad en función de los fines y programas de la entidad.

Según Harold Koontz y Heinz Weihrich señalan que: “El control es la medición y corrección de las actividades de los subordinados, con el fin de asegurarse de que los hechos se ajusten a los planes. Mide el desempeño en comparación con las metas y los planes, muestra dónde existen desviaciones negativas y, al poner en marcha acciones para corregirlas, ayuda a asegurar el logro de los planes”.<sup>9</sup>

Este mismo autor señala que las técnicas y sistemas de control son en esencia las mismas para el efectivo, los procedimientos de oficina, la moral, la calidad de los productos o cualquier otra cosa. El proceso básico de control, sin importar donde se encuentre ni lo que controle, comprende tres pasos: 1) establecimiento de estándares, 2) medición del desempeño frente a estos estándares y 3) corrección de las variaciones en relación con los estándares y planes”.<sup>10</sup>

Para David Fred, en la administración la función de control incluye todas las actividades realizadas con la finalidad de garantizar que las operaciones reales concuerden con las

---

<sup>9</sup> KOONTZ Harold, WEIHRICH Heinz; “Administración”, Edit. McGraw-Hill Interamericana, México, 3ra. Ed. 1990, p. 20.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 554.

operaciones planeadas. Todos los gerentes de una empresa tienen responsabilidades de control, como son la conducción de evaluaciones de rendimiento y la toma de acciones necesarias para reducir al mínimo las deficiencias. La función de control en la gerencia es importante sobre todo para evaluación eficaz de la estrategia. El control consiste en cuatro pasos básicos:

- a) El establecimiento de normas de rendimiento.
- b) La medición del rendimiento individual y de la empresa.
- c) La comparación del rendimiento real con las normas de rendimiento planeadas.
- d) La toma de acciones correctivas.<sup>11</sup>

## **CONTROL INTERNO**

El control interno constituye una serie de acciones que se extienden por todas las actividades de una entidad. Estas acciones son inherentes a la gestión del ente por parte de la dirección. El control interno es parte de los procesos y está integrado en ellos, permitiendo su funcionamiento adecuado y supervisando su funcionamiento y aplicabilidad en cada momento. La incorporación de controles puede influir directamente en la capacidad de la entidad de conseguir sus objetivos, además de apoyar sus iniciativas de calidad.

Según Gustavo Cepeda Alonso se entiende por control interno al conjunto de planes, métodos y procedimientos adoptados por una organización, con el fin de asegurar que los activos están debidamente protegidos, que los registros contables son fidedignos y que la actividad de la entidad se desarrolla eficazmente de acuerdo con las políticas trazadas por la gerencia, en atención a las metas y los objetivos previstos.

El control interno se expresa a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de la empresa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección,

---

<sup>11</sup> **FRED R., David; “Conceptos de Administración Estratégica”, Edit. Pearson Educación, México, 9na. Ed. 2003, p. 132.**

verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación personal.<sup>12</sup>

En este sentido, el diseño, implantación, desarrollo permanente y fortalecimiento permanente del sistema de control interno debe orientarse al logro de dos objetivos relacionados con el control administrativo citados por Cepeda, los cuales se exponen a continuación:

“Garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas las operaciones de la organización, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades establecidas.

Definir y aplicar medidas para corregir y prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presentan en la organización y que puedan comprometer el logro de los objetivos programados”.<sup>13</sup>

Por otra parte se debe señalar que las entidades utilizan los controles internos para verificar una variedad de procesos como la presentación de reportes financieros, es así que Mantilla y Cante señalan:

“El control interno sobre el proceso de presentación de reportes financieros consta políticas y procedimientos de la compañía, diseñados y operados para proveer seguridad razonable sobre la confiabilidad de la presentación de reportes financieros de una compañía y de su proceso para preparar y presentar razonablemente estados financieros de una compañía.

El efectivo control interno sobre la presentación de reportes financieros es esencial para que una compañía administre sus asuntos y para que cumpla plenamente su obligación para con sus inversionistas.

---

<sup>12</sup> CEPEDA ALONSO, Gustavo; “Auditoría y Control Interno” Santafe de Bogota, DC – Colombia, 1ra. Ed. 1997, p. 4.

<sup>13</sup> CEPEDA ALONSO, Gustavo; “Auditoría y Control Interno” Santafe de Bogota, DC – Colombia, 1ra. Ed. 1997, p. 7.

Los controles internos fuertes también proveen mejores oportunidades para detectar y prevenir el fraude”.<sup>14</sup>

Según Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos, el control interno se define como: “Un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos de las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Fiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables”.<sup>15</sup>

La anterior definición refleja ciertos conceptos fundamentales:

- El control interno es un proceso. Es un medio utilizado para la consecución de un fin, no un fin en si mismo.
- El control interno lo llevan a cabo las personas. No se trata solo de manuales, de políticas e impresos, si no de personas en cada nivel de la organización.
- El control interno sólo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la dirección y al consejo de administración de la entidad.
- El control interno está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las diferentes categorías, que al mismo tiempo se solapan.

## **CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO**

Las características principales del control interno son las siguientes:

---

<sup>14</sup> MANTILLA BLANCO, Samuel Alberto; CANTE S., Sandra Yolita; “Auditoría del Control Interno”, Bogota – Colombia, Ira. Ed. 2005, p. 80.

<sup>15</sup> COOPERS & LYBRAND E INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS – 1997; “Los Nuevos Conceptos del Control Interno – Informe COSO”, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid España, p. 16.

## **Control Interno como un proceso**

“El control interno no constituye un acontecimiento o una circunstancia aislados, sino una serie de acciones que se extienden por todas las actividades de una entidad. Estas acciones son omnipresentes e inherentes a la gestión del negocio por parte de la dirección”.<sup>16</sup>

## **Control Interno a cargo de las personas**

“El control interno lo llevan a cabo el consejo de administración, la dirección y los demás miembros de la entidad. Lo realizan los miembros de una organización, mediante sus acciones y palabras. Son las personas quienes establecen los objetivos de la entidad e implantan los mecanismos de control”.<sup>17</sup>

## **Control Interno como aporte de seguridad razonable**

“El control interno por muy bien diseñado que esté, solamente puede aportar un grado de seguridad razonable a la dirección y al consejo de administración acerca de la consecución de los objetivos de la entidad. Las posibilidades de conseguir tales objetivos se ven afectadas por las limitaciones que son inherentes a todos los sistemas de control interno. Éstas incluyen ciertos hechos innegables: las opiniones en que se basan las decisiones pueden ser erróneas (...), los controles pueden esquivarse si dos o más personas se lo proponen. Por último, la alta dirección podría eludir el sistema de control interno si lo estimase oportuno”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> COOPERS & LYBRAND E INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS – 1997; “Los Nuevos Conceptos del Control Interno – Informe COSO”, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid – España, p. 17.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 19.



## **Control Interno que contribuye al logro de los objetivos de una entidad**

“Cada entidad tiene una misión, la cual determina sus objetivos y estrategias necesarias para alcanzarlos. Los objetivos pueden establecerse para la organización como conjunto o dirigirse a determinadas actividades dentro de la misma (...) los objetivos pueden clasificarse en tres categorías:

- Operacionales.- Referente a la utilización eficaz y eficiente de los recursos de la entidad.
- Información financiera.- Referente a la preparación y publicación de estados financieros fiables.
- Cumplimiento.- Referente al cumplimiento por parte de la entidad de las leyes y normas que le sean aplicables.

Esta clasificación permite centrarse en los diferentes aspectos del control interno (...). De un sistema de control interno puede esperarse que proporcione un grado razonable de seguridad acerca de la consecución de objetivos relacionados con la fiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y normas aplicables. La consecución de dichos objetivos, basados en gran medida en las normas impuestas por terceros ajenos a la entidad, sólo depende de cómo se llevan a cabo las actividades desarrolladas bajo el control de la entidad”.<sup>19</sup>

## **NECESIDAD DEL CONTROL INTERNO**

Según Resolución CGR-1/173/2002 de 31 de octubre de 2002, emitido por la Contraloría General de la República, señala: “El control interno eficaz perfecciona los procesos, de manera tal, que las posibilidades de error o irregularidades sean mínimas, pero no es infalible y no podrá garantizar con certeza la eficacia operacional (...). La eficacia del funcionamiento representa un beneficio no sólo para la entidad, sino también, para la comunidad porque implica que dicha entidad presenta controles internos apropiados que favorecen al cumplimiento de sus objetivos y de los fines

---

<sup>19</sup> COOPERS & LYBRAND E INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS – 1997; “Los Nuevos Conceptos del Control Interno – Informe COSO”, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid - España, ps. 19 - 20.

sociales previstos en el momento de su creación. Un mayor efecto motivador se podría conseguir si el beneficio de la entidad podría ser traducido en una mejora en la calidad de vida en los puestos de trabajo”.<sup>20</sup>

Asimismo, esta Resolución señala: “En Bolivia, a partir de la Ley N° 1178, se han instaurado los conceptos de la administración moderna con énfasis en el autocontrol o control interno bajo la responsabilidad de cada entidad prohibiendo la ejecución de controles previos por parte de entidades, unidades u áreas ajenas a las operaciones. Adicionalmente, y dentro del marco establecido por la Ley anteriormente mencionada, la CGR ha emitido los “Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, estableciendo la base conceptual para la implantación del proceso de control en el sector público. Dicha base conceptual unifica y consolida al control como una función fundamental incorporada e inseparable de la administración que coadyuva a la gestión de las entidades procurando su perfeccionamiento y mejora continua”.<sup>21</sup>

## **ROLES Y RESPONSABILIDADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS EN EL CONTROL INTERNO**

“El funcionario que es responsable por el logro de los objetivos de la entidad también debe ser responsable por la eficacia del control interno que procura la consecución de los mismos. De ahí que el máximo ejecutivo de la entidad sea el responsable por el establecimiento y el mantenimiento del control interno, que por otra parte, esta responsabilidad constituye una obligación legal de acuerdo con lo establecido en el artículo 22° del “Reglamento para el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República” aprobado por el Decreto Supremo N° 23215.

---

<sup>20</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, p. 11.

<sup>21</sup> Ibidem.

El control interno lo llevan a cabo el máximo ejecutivo de la entidad, los directores, la gerencia y los demás miembros de la entidad. Son las personas quienes establecen los objetivos de la entidad e implantan los mecanismos de control; por lo tanto, todos los funcionarios tienen alguna responsabilidad explícita o implícita frente al control interno independientemente de su jerarquía funcional.

Las responsabilidades explícitas son las que están formalmente establecidas en las disposiciones legales, normas, reglamentos, manuales internos y en la descripción de los puestos de trabajo. Cada responsable debe tener la autoridad necesaria para ejercer sus funciones, pero también la responsabilidad en lo referente al sistema de control interno de su área. Por otra parte, existen otras responsabilidades no establecidas formalmente pero inherentes al autocontrol pretendido del comportamiento funcionario. En este sentido, todo el personal debería poner en conocimiento de los niveles superiores cualquier problema operativo, actos ilegales e incumplimientos del código de conducta o de las políticas establecidas por la entidad”.<sup>22</sup>

De acuerdo con lo manifestado en párrafos anteriores, todos los funcionarios participan en mayor o menor medida en el proceso de control interno y tienen algún grado de responsabilidad no obstante, los externos o terceros vinculados con la entidad también pueden ayudar a que la entidad logre sus objetivos mediante el suministro de información útil para el mejoramiento del control interno.

## **COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO**

“El control interno consta de cinco componentes relacionados entre sí. Estos se derivan de la forma que la dirección dirige la entidad, mismos que están integrados en el proceso de gestión. Los componentes son los siguientes:

- Entorno de control.

---

<sup>22</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, ps. 16 – 17.

- Evaluación de los riesgos.
- Actividades de control.
- Información y comunicación.
- Supervisión”.<sup>23</sup>

Al respecto, es importante que los cinco componentes estén presentes y trabajen en forma sinérgica en un sistema integrado, esto quiere decir, que la efectividad del control interno se mide de acuerdo con el funcionamiento del conjunto de los componentes para una o varias categorías de objetivos institucionales.

A continuación se desarrolla dos (2) de los cinco (5) componentes del control interno, “Actividades de Control” y “Supervisión”, ya que se consideran que son los pertinentes para el presente trabajo de investigación:

## **DEFINICIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL**

Según Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos las actividades de control son las normas y procedimientos (que constituyen las acciones necesarias para implementar las políticas) que pretenden asegurar que se cumplen las directrices que la dirección ha establecido con el fin de controlar los riesgos (...). Las actividades de control pueden dividirse en tres categorías, según el tipo de objetivo de la entidad con el que están relacionadas: las operaciones, la fiabilidad de la información financiera o el cumplimiento de la legislación aplicable”<sup>24</sup>.

La Resolución CGR-1/173/2002 de 31 de octubre de 2002, señala que: “Las actividades de control son procedimientos o acciones que ayudan a asegurar que se lleven acabo las políticas e instrucciones de la dirección y su propósito es la prevención y la detección de errores e irregularidades que puedan afectar la consecución de objetivos institucionales. Para dar

---

<sup>23</sup> COOPERS & LYBRAND E INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS – 1997; “Los Nuevos Conceptos del Control Interno – Informe COSO”, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid - España, p. 20.

<sup>24</sup> COOPERS & LYBRAND E INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS – 1997; “Los Nuevos Conceptos del Control Interno – Informe COSO”, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid – España, p. 67.

cumplimiento a dicho propósito todas las actividades de control deberán estar enfocadas hacia los riesgos reales o potenciales que puedan causar perjuicios a la entidad”.<sup>25</sup>

Respecto a actividades de control de reportes financieros, Arens y Loebbeck señalan que: “Las Actividades de Control son aquellas políticas y procedimientos además de las incluidas en los otros cuatro componentes que la dirección ha establecido para cumplir sus objetivos para propósitos de informes financieros. Existen potencialmente muchas actividades de control en cualquier entidad. Se clasifican en las siguientes cinco categorías:

- Separación adecuada de responsabilidad
- Autorización adecuada de operaciones y actividades
- Documentos y registros adecuados
- Control físico sobre activos y registros
- Verificaciones independientes sobre el desempeño”.<sup>26</sup>

Ray Whittington y Kart Pany señalan que las actividades de control “Son políticas y procedimientos que sirven para cerciorarse de que se cumplen las directivas de los ejecutivos. Favorecen las acciones que acometen los riesgos de la organización. En ella se llevan a cabo muchas actividades de control (...)”.<sup>27</sup>

## **CATEGORÍAS DE LOS CONTROLES INTERNOS**

Los controles internos pueden agruparse en dos grandes categorías que se describen a continuación:

---

<sup>25</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, p. 108.

<sup>26</sup> ARENS, Alvin A., LOEBBECKE James K; “Auditoría, un enfoque integral”, México, 6ta. Ed. 1996, p. 309.

<sup>27</sup> WHITTINGTON, Ray; PANY, kart; “Principios de Auditoría”, Edit. McGraw-Hill Interamericana, México, 2da. Ed. 2005, p. 219.

## **CONTROLES GENERALES**

“Los controles generales son básicos respecto de los controles directos porque configuran el marco estructural dentro del cual estos últimos se aplican. Esto significa que condicionan el éxito de los controles directos y constituyen una garantía organizacional para su funcionamiento.

Se los considera generales porque nacen con el diseño de la estructura organizacional. Estos controles se relacionan con la asignación de funciones a las unidades (manual de organización y funciones) y a los funcionarios que las componen (manual de puestos)”.<sup>28</sup>

La categoría de controles generales comprende los siguientes controles<sup>29</sup>:

### **a) Segregación de Funciones**

El adecuado diseño organizacional permite el control por oposición de intereses, dependen de la división del trabajo y constituyen una garantía estructural sobre la adecuación de las actividades. Dicha garantía implica que ningún funcionario habrá de comenzar su tarea hasta tanto no concluya su labor quien lo antecede operativamente de acuerdo con los procedimientos establecidos para cada tarea.

### **b) Salvaguarda de Activos**

Los controles de salvaguarda tienen como propósito evitar que los bienes se pierdan, se dañen o se alteren, o sean robados, como así también, proporcionar seguridad razonable de que las cantidades y los valores en existencia sean coincidentes con los registros. Se debe entender por bienes no solo a los activos sino también a los archivos y a toda la documentación inherente a las actividades de la entidad y a la propiedad de sus activos.

---

<sup>28</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, p. 109.

<sup>29</sup> Ibidem, ps. 109 - 111.

La salvaguarda comprende las siguientes actividades de control:

- Ingresos y salida de bienes.
- Protección contra incendios.
- Mantenimiento de los bienes.
- Política de seguros.
- Acceso restringido a los bienes.
- Fijación de límites de autorización para realizar determinadas operaciones”.

### **CONTROLES DIRECTOS<sup>30</sup>**

Estos controles están relacionados con cada uno de los procesos y sus operaciones, y su propósito es prevenir o detectar ocurrencias de errores o irregularidades que pueden impedir el logro de los objetivos. Dichos controles se relacionan con los objetivos críticos de control de autorización, exactitud e integridad.

La diferencia entre los controles de procesamiento con los gerenciales e independientes es que aquellos son aplicados por quienes ejecutan las operaciones, en cambio los gerenciales son ejercidos por el nivel superior y ejecutivo, y los independientes por unidades y funcionarios ajenos al desarrollo de las operaciones.

Esta categoría comprende a los siguientes controles:

#### **a) Controles Gerenciales**

Estos controles deben ser realizados por el nivel superior de la entidad. Dicho personal no participa en el procesamiento o en la ejecución de las operaciones. Todos los controles

---

<sup>30</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, ps. 112 - 115.

gerenciales se ejercen sobre las transacciones ejecutadas y sirven para reunir evidencia del nivel de adecuación del manejo de la entidad sobre sus operaciones. Al respecto, cabe recordar que las transacciones no sólo impactan operacionalmente, también tienen relación con la confiabilidad de la información financiera por su registro, y tanto su desarrollo como sus efectos deben ser consistentes con las leyes y la normatividad que las regulan.

#### **b) Controles Independientes**

Son los controles que se ejecutan por funcionarios o unidades independientes del proceso, como así también, por firmas privadas de auditoría, unidades de auditoría interna de entidades tutoras y la Contraloría General de la República. Estos controles implican que los registros y existencias deben ser verificados por funcionarios o unidades distintas a los que tienen la responsabilidad operativa de registrar y custodiar los bienes relacionados.

Entre estos controles se incluyen los siguientes:

- Las conciliaciones y comparaciones de información externa con la información contable o extracontable generada en la entidad.
- Los recursos físicos de bienes y documentación, y su comparación con los registros.
- Las verificaciones de secuencias y de orden cronológico.
- Las revisiones selectivas realizadas por auditoría interna o externa.

#### **c) Controles de Procesamiento**

Son los controles incorporados en el sistema de procesamiento de las transacciones. Estos controles son ejecutados por los funcionarios que participan directamente en el proceso. Su propósito es el asegurar que todos los pasos del procedimiento se cumplen adecuadamente garantizando la integridad del mismo y de las operaciones procesadas (...).



Los controles de procesamiento además de incluir a todos los controles que son ejecutados por el personal operativo participante del proceso, también comprenden a las verificaciones realizadas por el personal ejecutivo antes de autorizar y aprobar las operaciones (...). Entre los controles de procesamiento se encuentran los siguientes:

- La autorización del procesamiento.
- La utilización de totales de lote y numeración correlativa de documentos.
- Las observaciones e inspecciones.
- La comprobación del desarrollo completo, oportuno y preciso.
- La aprobación de las características logradas de las salidas.
- La verificación de la integridad de las salidas (...).<sup>31</sup>

## **DEFINICIÓN DE SUPERVISIÓN**

Según Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos, señalan: “El proceso de supervisión asegura que el control interno continúa funcionando adecuadamente. Este proceso comprende la evaluación, por parte de empleados de nivel adecuado, de la manera en que se han diseñado los controles, de su funcionamiento, y de la manera en que se adoptan las medidas necesarias. Se aplicará a todas las actividades dentro de la entidad y a veces también a externos contratados”.<sup>32</sup>

La Resolución CGR-1/173/2002 de 31 de octubre de 2002, señala: “El monitoreo o seguimiento es el componente que permite conocer el nivel de funcionamiento del control interno y hacer las modificaciones que resulten necesarias. Este monitoreo reafirma la dinámica del proceso de control interno debido a que los demás componentes deberán reaccionar o cambiar oportunamente para acondicionarse a las nuevas situaciones. El proceso de control puede estar

---

<sup>31</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, ps. 112 - 115.

<sup>32</sup> COOPERS & LYBRAND E INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS – 1997; “Los Nuevos Conceptos del Control Interno – Informe COSO”, Ediciones Díaz de Santos S.A., Madrid – España, p. 94.

diseñado apropiadamente y estar funcionando en tal sentido pero, sin el monitoreo o seguimiento, no es posible conocer el grado de efectividad”.<sup>33</sup>

Ray Whittington y Kart Pany señalan que el monitoreo (supervisión) de los controles “Es un proceso consistente en evaluar su calidad con el tiempo. Hay que vigilarlo para determinar si funciona como se preveía o si se requieren modificaciones. Para monitorear pueden efectuarse actividades permanentes o evaluaciones individuales”.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; “Guía para la aplicación de los Principios, Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental”, La Paz-Bolivia, Versión 1, Diciembre 2002, p. 8.

<sup>34</sup> WHITTINGTON, Ray; PANY, kart; “Principios de Auditoría”, Edit. McGraw-Hill Interamericana, México, 2da. Ed. 2005, p. 221.

## CONCLUSIONES

En mérito a los aspectos teóricos y normativos desarrollados precedentemente se arribaron a las siguientes conclusiones:

1. A los fines de precautelar el derecho de igualdad de los servidores públicos y personas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Publico, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado es necesario que se modifique el artículo 7, parágrafo I de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Publico incorporando como un derecho de éstos la compensación por concepto de horas extraordinarias.
2. A lo largo de la historia republicana el tratamiento normativo y la permisión del pago de horas extraordinarias a servidores públicos tuvo un tratamiento discrecional y arbitrario, en algunas gestiones de gobierno se realizaba el pago por este concepto y en otras no.
3. Las disposiciones legales y aquellas de rango reglamentario producidas en el país referidas al pago de horas extraordinarias a los servidores públicos, es un tanto contradictoria, ya que si bien desde un punto de vista técnico se tienen incluso instrumentos para su viabilización, existe prohibición expresa para el pago de horas extraordinarias a servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.
4. El soporte técnico generado por el control gubernamental, a través de los sistemas de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, así como aquellos instrumentos concebidos por el órgano rector del ámbito económico financiero, constituyen un basamento sólido para implementar el pago de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito estatutario. Motivo por el cual se encuentra plenamente probado que no existe impedimento legal ni técnico para incorporar el pago

de horas extraordinarias a los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.

5. Como se puede observar a lo largo de toda la investigación el servidor público sujeto al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público en relación a funcionarios públicos sujetos a régimen laboral y más aún a trabajadores, en lo que se refiere a la compensación económica por concepto de horas extraordinarias, tiene un tratamiento desigual, aspecto que vulnera el derecho de igualdad.

## RECOMENDACIÓN.

En mérito a todo lo descrito a lo largo de la investigación se recomienda la modificación del artículo 7 de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público, al efecto, precautelado la prelación normativa se propone que dicha tarea se lleve a cabo a través de Ley de la República.

El proyecto de Ley de República que precautela el derecho de igualdad de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público que garantiza el pago de horas extraordinarias es la que se expone a continuación:

*“LEY DE (DIA) DE (MES) DE (AÑO) No. ....*

*EVO MORALES AYMA*

*PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA*

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

**DECRETA:**

**MODIFICACION A LA LEY No. 2027 DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PUBLICO**

### **ARTICULO ÚNICO.-**

*Modificase el párrafo I del Artículo 7º de la Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público de la siguiente manera:*

#### **“ARTICULO 7º.- DERECHOS**

*I. Los servidores públicos tienen los siguientes derechos:*

- a) A desempeñar las funciones o tareas inherentes al ejercicio de su cargo.*
- b) Al goce de una justa remuneración, correspondiente con la responsabilidad de su cargo y la eficiencia de su desempeño.*
- c) Al respecto y consideración por su dignidad personal en la función.*
- d) Al goce de vacaciones, licencias, permisos y otros beneficios conforme al presente Estatuto y los Reglamentos respectivos.*
- e) A la percepción de las pensiones jubilatorias, así como de invalidez y sobrevivencia para sus derechohabientes.*
- f) Al derecho de las prestaciones de salud.*

*g) A que se le proporcionen los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

*h) Al goce de una justa remuneración por concepto de horas extraordinarias.*

#### *DISPOSICIÓN DEROGATORIAS*

*Quedan derogadas todas las disposiciones legales contrarias a la establecida en la presente Ley, especialmente la consignada en el Decreto Supremo No. 27327*

*Remítase al Órgano Ejecutivo, para los fines constitucionales.*

*Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a los ..... Días del mes de ..... de dos mil diez.”*

## BIBLIOGRAFÍA

- *COLECCIÓN OFICIAL DE LEYES, DECRETOS Y ORDENES DE LA REPÚBLICA BOLIVIANA, Años 1825 y 1826, La Paz – Bolivia, Imprenta Artística SOCABAYA Nro. 20.*
- *LA JORNADA DE TRABAJO, Dr. Raúl Jiménez Sanjines, Editorial SALAMANDRA.*
- *MANUAL DE DERECHO OBRERO Jesús Castorena. Mexico D.F. 1969.*
- *TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO SOCIAL. Carlos García Oviedo. Madrid.*
- *LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. Jorge Witker. México.*
- *FUNDAMENTOS DE DERECHO LABORAL Y SOCIAL, José Antonio de Chazal P.*
- *LECCIONES DE DERECHO LABORAL. TOMO I, Raúl Jiménez Sanjinez.*
- *COMPENDIO DE DERECHO DE TRABAJO, Mario Olmos Osinaga.*
- *GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS, NORMAS GENERALES Y BÁSICAS DE CONTROL INTERNO GUBERNAMENTAL, Contraloría General del Estado Plurinacional.*
- *Constitución Política del Estado.*
- *Ley No. 2027 del Estatuto del Funcionario Público.*
- *Ley No. 2104 – Ley Modificatoria al Estatuto del Funcionario Público.*
- *Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales.*
- *Decreto Supremo No. 25749 – Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley No. 2027 de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público.*
- *Decreto Supremo No. 26115 – Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.*
- *Resolución CGR-1/070/2000 de 21-09-2000 – Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.*
- *Resolución CGR-1/173/2002 de 31-10-01 – Guía para la Aplicación de los Principios Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental.*
- *Orden de 28 de noviembre de 1825.*

- *Orden de 23 de mayo de 1826.*
- *Ley de 03 de agosto de 1826.*
- *Decreto de 14 de enero de 1827.*
- *Ley de 19 de noviembre de 1905.*
- *Ley de 31 de diciembre de 1912.*
- *Decreto Supremo de 16 de marzo de 1925.*
- *Ley de 18 de octubre de 1938.*
- *Decreto Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942.*
- *Decreto Supremo 09283 de 25 de junio de 1970.*
- *Decreto Supremo 21916 de 04 de abril de 1988.*
- *Decreto Supremo 24067 de 10 de julio de 1995.*
- *Decreto Supremo 25318 de 01 de marzo de 1999.*
- *Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público de 27 de octubre de 1999.*
- *Decreto Supremo 25340 de 12 de abril de 1999.*
- *Decreto Supremo 25720 de 31 de marzo de 2000.*
- *Decreto Supremo 25749 de 20 de abril de 2000.*
- *Decreto Supremo 25749 de 20 de abril de 2000.*
- *Decreto Supremo 26547 de 14 de marzo de 2002.*
- *Ley 2627 de 30 de diciembre de 2003.*
- *Decreto Supremo 27327 de 31 de enero de 2004.*
- *Decreto Supremo 27360 de 08 de enero de 2004.*
- *Ley 3302 de 16 de diciembre de 2005.*
- *Ley 3547 de 01 de diciembre de 2006.*



- *Decreto Supremo 28609 de 26 de enero de 2006.*
- *Decreto Supremo 28666 de 05 de abril de 2006.*
- *Decreto Supremo 29000 de 02 de enero de 2007.*
- *Decreto Supremo 29197 de 18 de julio de 2007.*
- *Presupuesto General de la Nación – Gestión 2009.*
- *Decreto Supremo No. 14 de 19 de febrero de 2009.*
- *Decreto Supremo No. 312 de 30 de septiembre de 2009.*
- *Decreto Supremo No. 27391 de 03 de marzo de 2009.*
- *Decreto Supremo No. 0403 de 20 de enero de 2010.*
- *Decreto Supremo No. 0430 de 10 de febrero de 2010.*