

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO:

**“FUNDAMENTOS JURÍDICOS, ADMINISTRATIVOS Y TÉCNICOS, PARA LA REGULACIÓN
DE LOS CONTRATOS DE CONSULTORIA INDIVIDUAL DE LINEA EN EL SISTEMA
DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL DEL ESTADO”**

(TESIS PARA OPTAR EL GRADO LICENCIATURA EN DERECHO)

POSTULANTE: ALBERTO ZABALA LOMA

TUTOR: M.SC. MAX MOSTAJO MACHICADO

LA PAZ – BOLIVIA

2011

DEDICATORIA

A Dios, a Mario y Mercedes adorados padres y Angela amada compañera.

AGRADECIMIENTOS

Agradecimiento a la Universidad Mayor de San Andrés y a su distinguido cuerpo docente que supieron infundir sus conocimientos en mi persona, especialmente al M.Sc. Max Mostajo Machicado, por su sabia consejería y atención a la presente investigación.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANPE = Apoyo nacional a la producción nacional

Art. = artículo

CPE = Constitución Política del Estado

DHDDHH = Declaración Universal de Derechos Humanos

DS. = Decreto Supremo

INALPRE = Instituto Nacional de Preinversión

Inc. = Inciso

NB-SABS = Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Págs. = Páginas

Pg. = Página

PJE = Personal Jerárquico Entrevistado

RS. = Resolución Suprema

RM. = Resolución Ministerial

SABS = Sistema de Administración de Bienes y Servicios

CIL = Consultor Individual de Línea

TO = Texto Ordenando

RESUMEN O “ABSTRACT”

La Constitución Política del Estado Plurinacional, consagra que todo boliviano tiene derechos económicos y sociales en los que se incluyen los derechos al trabajo, la salud y la seguridad social es por esta razón que se estudia la limitación de éstos derechos a los consultores individuales de línea, siendo que estos desarrollan su labor ejerciendo sus funciones en dependencias estatales al igual que los funcionarios públicos.

Por las características del trabajo del consulto individual de línea tales como relación de dependencia, continuidad laboral, ubicación organizacional, dedicación exclusiva, escala salarial y ámbito laboral, de manera semejante que un funcionario público, se puede inferir que son los consultores individuales de línea funcionarios públicos de facto; siendo la única diferenciación con un funcionario público, el vínculo jurídico con la entidad donde presta servicios.

El consultor individual de línea tiene un vínculo jurídico administrativo con la entidad contratante, en cambio un funcionario público tiene un vínculo jurídico laboral que le asigna una serie de beneficios patronales de índole económico y social.

Del análisis de la historia jurídica de la legislación administrativa de los servicios de consultoría individual de línea, se constata que la misma es resultado de una coyuntural regulación sujeto a factores económicos, normativos y políticos de la gestión pública estatal, por ello existe una restricción de derechos y responsabilidades del consultor individual de línea, ya que el enfoque con la que se legisló fue eminentemente administrativo en detrimento de un enfoque humano del oficio de consultor.

La investigación estudia la limitación de derechos de salud, de trabajo y de seguridad social de los consultores individuales de línea y plantea su formulación en el marco del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional de Bolivia.

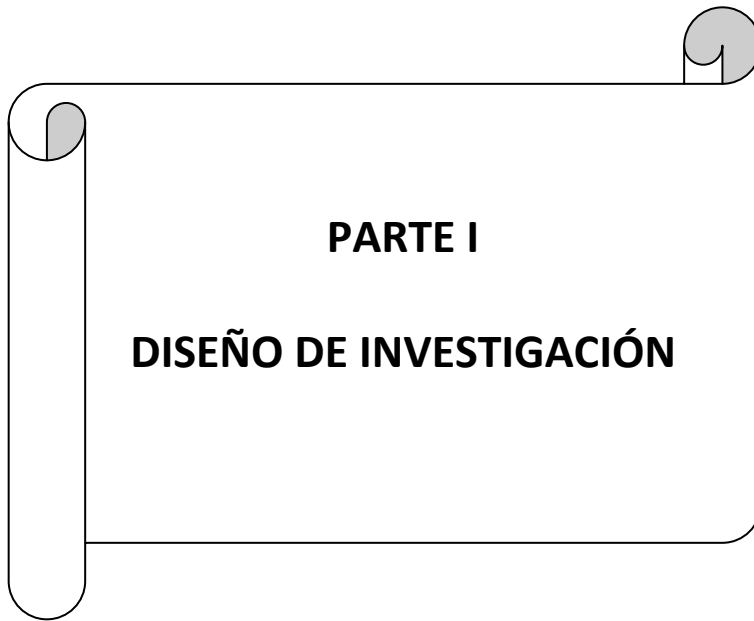
INDICE GENERAL

Dedicatoria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i
Agradecimientos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ii
Siglas y Abreviaturas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	iii
Resumen o Abstract	-	-	-	-	-	-	-	-	-	iv
Índice General	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
PARTE I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
1. Enunciado de Título del Tema	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
2. Identificación del Problema y Problemática	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
3. Delimitación de la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
3.1. Temática-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
3.2. Espacial-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
3.3. Temporal-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
4. Fundamentación e importancia de la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
5. Objetivos de la investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
5.1. General-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
5.2. Específicos-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
6. Marco de Referencia que sustenta la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
6.1. Marco Histórico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
6.2. Marco Teórico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
6.3. Marco Conceptual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
6.4. Marco Jurídico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13

7. Hipótesis de Trabajo de la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	13
8. Variables de la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	13
8.1. Variable Independiente-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
8.2. Variable Dependiente-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
9. Métodos que fueron utilizados en la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	14
9.1.1. Inductivo-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
9.1.2. Comparativo-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
9.1.3. Histórico -	-	-	-	-	-	-	-	-	14
9.1.4. Analítico – Sintético	-	-	-	-	-	-	-	-	15
9.1.5. Estadístico	-	-	-	-	-	-	-	-	15
10. Técnicas que fueron utilizados en la Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	15
10.1. Técnicas de Recolección de Datos-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
10.2. Técnicas de Análisis de datos-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
PARTE II. DESARROLLO DEL DISEÑO DE PRUEBA DE LA TESIS	-	-	-	-	-	-	-	-	16
INTRODUCCIÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	17
CAPÍTULO I: LA COYUNTURAL REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORIA INDIVIDUAL DE LÍNEA	-	-	-	-	-	-	-	-	20
1.1. Introducción	-	-	-	-	-	-	-	-	20
1.2. Historia jurídica de los servicios de Consultoría Individual de Línea	-	-	-	-	-	-	-	-	20
1.2.1. R.S. No. 215475	-	-	-	-	-	-	-	-	23
1.2.2. R.S. No. 216145	-	-	-	-	-	-	-	-	25
1.2.3. D.S. No. 25954	-	-	-	-	-	-	-	-	26

1.2.4. D.S. No. 27040 -	-	-	-	-	-	-	-	31
1.2.5. D.S. No. 27328 -	-	-	-	-	-	-	-	34
1.2.6. D.S. No. 29190 -	-	-	-	-	-	-	-	40
1.2.7. D.S. No. 181 -	-	-	-	-	-	-	-	43
1.2.8. Análisis histórico jurídico del surgimiento de los Servicios de Consultoría Individual de Línea -	-	-	-	-	-	-	-	46
1.3. Régimen jurídico vigente de los contratos administrativos de Consultoría Individual de Línea-	-	-	-	-	-	-	-	52
1.3.1. Declaración Universal de Derechos Humanos -	-	-	-	-	-	-	-	52
1.3.2. Constitución Política del Estado-	-	-	-	-	-	-	-	52
1.3.3. Ley No. 1178 -	-	-	-	-	-	-	-	53
1.3.4. Decreto Supremo No. 181 -	-	-	-	-	-	-	-	54
1.3.5. Presupuesto General del Estado-gestión 2010 -	-	-	-	-	-	-	-	56
1.3.6. Ley del presupuesto General del estado – Gestión 2011 -	-	-	-	-	-	-	-	57
1.3.7. Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría Individual de Línea	-	-	-	-	-	-	-	57
1.3.8. Ley No. 65 de pensiones -	-	-	-	-	-	-	-	60
1.4. Proceso sancionador del Consultor Individual de Línea	-	-	-	-	-	-	-	62
1.4.1. Autoridad Sancionadora-	-	-	-	-	-	-	-	62
1.4.2. Incumplimiento y Sanciones-	-	-	-	-	-	-	-	63
1.5. Coyuntural regulación de los Servicios de Consultoría Individual de Línea-	-	-	-	-	-	-	-	65
1.5.1. Legislación Administrativa-	-	-	-	-	-	-	-	66
1.5.2. Modelo Económico -	-	-	-	-	-	-	-	67

1.5.3. Participación Política-	-	-	-	-	-	-	-	68
CAPITULO II: ANALISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO COMPARADO DE LOS								
SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA-	-	-	-	-	-	-	-	70
2.1. Servicio de Consultoría Individual de Línea-	-	-	-	-	-	-	-	70
2.2. Los consultores individuales de línea como personal fáctico de la								
Administración Central del Estado-	-	-	-	-	-	-	-	77
2.2.1. Relación de Dependencia-	-	-	-	-	-	-	-	79
2.2.2. Continuidad Laboral-	-	-	-	-	-	-	-	81
2.2.3. Ubicación Organizacional-	-	-	-	-	-	-	-	82
2.2.4. Dedicación Exclusiva-	-	-	-	-	-	-	-	83
2.2.5. Escala Salarial-	-	-	-	-	-	-	-	83
2.2.6. Ámbito Laboral-	-	-	-	-	-	-	-	84
2.3. La contratación de consultores individuales de línea para ahorro de								
recursos económicos del Estado-	-	-	-	-	-	-	-	84
2.4. Limitación de derechos de trabajo, salud, seguridad social y responsabilidades								
de los Consultores Individuales de Línea-	-	-	-	-	-	-	-	87
2.4.1. Limitación de derechos de trabajo, salud y seguridad social-	-	-	-	-	-	-	-	89
2.4.2. Limitación de la responsabilidad del consultor individual de línea-	-	-	-	-	-	-	-	94
CONCLUSIONES	-	-	-	-	-	-	-	100
ANTEPROYECTO	-	-	-	-	-	-	-	101
BILIOGRAFÍA	-	-	-	-	-	-	-	v
ANEXOS	-	-	-	-	-	-	-	ix



DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TÍTULO DEL TEMA

Fundamentos jurídicos, administrativos y técnicos, para la regulación de los Contratos de Consultoría Individual de Línea en el Sistema de Administración de Bienes y Servicios¹, de la Administración Central del Estado².

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y PROBLEMATIZACIÓN

La circunstancial regulación de los servicios de consultoría individual de línea en la legislación administrativa boliviana, ha ocasionado la emisión de una serie de normas dispersas, desorganizadas y carentes de un enfoque social, limitando de ésta manera derechos constitucionales, así como responsabilidades de los consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado. ¿Los consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado, contratados en función al Sistema de Administración de Bienes y Servicios, tienen restringidos sus derechos de trabajo³, salud, seguridad social y responsabilidades por el ejercicio de su actividad?

¹ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 1: El **Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)** es: *“el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y disposición de bienes de las entidades públicas, en forma interrelacionada con los sistemas establecidos en la Ley No. 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales”*.

² Bolivia, Decreto Supremo No. 29894, art. 7, par. I: La **Administración Central del Estado** *“Se ejerce a través de la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios del Estado plurinacional”* II. *“La Administración Central del Estado tiene competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, de conformidad a lo dispuesto por los Artículos 297, 298, y 299 de la Constitución Política del Estado”*.

³ El término TRABAJO utilizado en la investigación fue extractado del TESAURO OIT, **Trabajo**: *“Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”*. Véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/tools/aboutthes.htm>

¿Cuál es la historia jurídica de los servicios de consultoría individual de línea en Bolivia?; ¿Cuál es el régimen jurídico de los servicios de consultoría individual de línea vigente en Bolivia?; ¿Cuáles son los derechos que son restringidos a los consultores individuales de línea?; ¿Qué responsabilidades administrativas debería asumir los consultores individuales de línea, para una adecuada regulación de su conducta?

3. DELIMITACIÓN DEL TEMA

3.1. TEMÁTICA

La investigación se enmarca en el área jurídica y administrativa, ya que la temática incluye el ámbito del Derecho Administrativo, donde se involucran normativas tales como la Ley No. 2027 de Estatuto del Funcionario, la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales y Público y sus decretos reglamentarios.

3.2. ESPACIAL

Se toma como ámbito espacial de investigación la Administración Central del Estado, que comprende la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios del Estado Plurinacional de Bolivia⁴.

3.3. TEMPORAL

Se estudia la gestión administrativa financiera 2010, por dos razones: la primera, porque el estudio de campo se realizó en la Gestión 2010; la segunda, por qué el Decreto Supremo No. 181, que es la norma que contempla los contratos de consultoría de línea fue dictado en fecha 28 de Junio de 2009 aún vigente hasta hoy.

⁴ Bolivia, Decreto Supremo No. 29894, art. 7, par. I: La **Administración Central del Estado** “Se ejerce a través de la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios del Estado plurinacional”.

4. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA

En la actualidad no existe una visión integral del oficio del consultor de línea, prueba de ello es la desorganizada, dispersa y motorizada normativa existente, una adecuada regulación de los servicios de consultoría de línea en la Administración Central del Estado, permitirá ejercer un conjunto de derechos y responsabilidades a los consultores individuales de línea, que a la fecha están limitados, por otro lado, viabilizará a la Administración Pública dar cumplimiento al mandato constitucional de seguridad social y trabajo digno. El beneficio de la investigación está orientado al conjunto de Entidades de la Administración Central del Estado y a los consultores individuales de línea que trabajan en los Ministerios del Estado Plurinacional, por ello el Anteproyecto de Decreto Supremo resultante de la investigación, busca perfeccionar la legislación administrativa referida a los contratos de consultoría individual de línea.

5. OBJETIVOS

5.1. GENERAL

Investigar la necesidad de la regulación de los Servicios de Consultoría Individual de Línea en el marco del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, estableciendo parámetros jurídicos, administrativos y técnicos, con el fin de reglamentar el ejercicio de derechos de salud, trabajo y de seguridad social, así como responsabilidades de los Consultores Individuales de Línea.

5.2. ESPECÍFICOS

- Analizar la coyuntural regulación de los servicios de consultoría individual de línea en Bolivia,
- Analizar la limitación de derechos de salud, de trabajo y seguridad social, así como las responsabilidades de los consultores individuales de línea en Bolivia.

6. MARCO DE REFERENCIA

6.1. MARCO HISTÓRICO

Véase el Capítulo I, Subtítulo 1.2. Historia Jurídica de los Servicios de Consultoría Individual de Línea.

6.2. MARCO TEÓRICO

Los contratos de consultoría individual de línea, son regulados mediante contratos administrativos, por ello tienen un marco teórico legal y administrativo a la vez, dos sectores del conocimiento humano se combinan para sustentar la actividad de consultor, la Ciencia de la Administración y la Ciencia del Derecho Administrativo.

La Ley No.1178, en el que se desarrolla los contratos administrativos, tiene una orientación de proceso administrativo sistémico, al desarrollar su actividad los consultores individuales de línea en este ámbito administrativista, carecen de un tratamiento social y laboral, en mérito a ello, se propone la adición de un enfoque jurídico social, para ello se utiliza la Teoría del Estado Social de Derecho que instaaura los derechos de segunda generación en la historia del constitucionalismo, pues así reza el artículo primero de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia⁵.

La Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990 de Administración y Control Gubernamentales, se fundamenta en dos enfoques del pensamiento

⁵ A diferencia de la Constitución Política del Estado Ecuatoriana (2008) donde identifica expresamente a la República Ecuatoriana como un *“Estado Constitucional de Derecho y Justicia Social...”*, en Bolivia la Constitución (2009) establece un *“Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional...”*, aunque autores como Roberto Viciani Pastor y Rubén Martínez Dalmau señalan que las Constituciones aprobadas por el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano *“apuntan”* en definitiva al Estado Constitucional, véase VIVIANI PASTOR, Roberto y MARTINEZ DALMAU, Rubén, *“Se puede hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?”*, Universidad de Valencia, España.

administrativo: por una parte recoge el aporte de la **Escuela del Proceso Administrativo**, que considera la administración como un proceso consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control “*desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos*”⁶; por otra parte, sigue el **Enfoque Sistémico de la Administración** que considera a la Administración Pública como un sistema con “*un conjunto de elementos dinámicamente relacionados que realizan una actividad para alcanzar un objetivo*”⁷, siendo comparable una organización a un sistema abierto.

Así, la Ley No. 1178, establece ocho sistemas para administrar y controlar los recursos estatales, los sistemas que define son: Sistema de Programación de Operaciones (SPO), Sistema de Organización Administrativa (SOA), Sistema de Presupuesto (SP), Sistema de Administración de Personal (SAP), Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), Sistema de Tesorería y Crédito Público (ST y CP), Sistema de Contabilidad Integrada (SCI) y Sistema de Control Gubernamental (SCG). El Sistema de Administración de Bienes y Servicios, desarrolla la regulación de los contratos administrativos de consultoría individual de línea, estos contratos a diferencia de los contratos civiles están en función de la Teoría del Contrato Administrativo, que señala resumidamente lo siguiente:

El contrato administrativo es un acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y el Administrado, en el cumplimiento de sus funciones para la satisfacción del interés general.

⁶ TERRY, George R, y FRANKLIN, Stephen G., “*Principios de Administración*”, Compañía Editorial Continental S.A., Cuarta Edición, México, 1985, Pg. 22.

⁷ CHIAVENATO, Idalberto, “*Introducción a la Teoría general de la Administración*”, Quinta Edición, McGraw Hill, Colombia, 1999, pág. 252

Sus características son: a) El sujeto: una de las partes ha de ser la Administración Pública; b) El objeto: es la realización o satisfacción directa o indirecta de la finalidad pública dentro las competencias específicas del Órgano Estatal; c) El régimen jurídico especial: Que sitúa a la Administración en una situación privilegiada con relación al contratista, no existe una igualdad jurídica, expresada en “clausulas exorbitantes”, prerrogativas; d) La jurisdicción para resolver las contiendas es la Contencioso Administrativa.

Pasando ahora al enfoque jurídico social, antes mencionado, explicaremos en primera instancia el modelo del estado boliviano que señala la Constitución Política del Estado de Bolivia en su artículo primero:

“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”.

Donde resalta con mayúscula “**Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional**”, es en este el marco constitucional donde debe desarrollarse la norma jurídica, por ello explicamos a continuación esta terminología empleada.

Naranjo Mesa, citando a G. Burdeau, señala que:

“El **Estado simple o unitario** es aquel que posee un solo centro de impulsión política y administrativa, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte la totalidad de los atributos y funciones del poder político emana de un titular único, que es la persona jurídica llamada Estado. Todos los individuos colocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”⁸.

⁸ RAMOS Juan, Teoría Constitucional y Constitucionalismo Boliviano, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Segunda Edición, La Paz, Bolivia, 2009, página 197.

Respecto al **Estado Social de Derecho**, debemos decir que es la superación del Estado Liberal de Derecho, que a su vez fue la superación del Absolutismo, por ello las características del Estado Liberal de Derecho son: Imperio de la ley, división de poderes, legalidad de la administración y libertades fundamentales y derechos civiles y políticos (derechos de primera generación) frente a los excesos de los monarcas.

El Estado Social de Derecho surge como consecuencia de la evolución histórica de la humanidad, tenemos la irrupción del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), generando un nuevo enfoque pues constató que, el Estado Liberal de Derecho, si bien generaba una igualdad formal ante la Ley, también generaba una desigualdad de tipo económico; por ello estas constituciones plantearon la implantación de un orden justo de la autoridad sobre la economía, mediante la limitación de la propiedad, la subordinación del régimen laboral al derecho, la intervención coercitiva del Estado en la economía, en síntesis se plantearon derechos de contenido social, para mejorar condiciones de vida, estos derechos son de tipo económico y social (derechos de segunda generación)

Para Mayorga el **Estado Plurinacional**:

“No es un modelo de Estado diseñado con base en el pluralismo nacional, entendido como la coexistencia de diversas comunidades nacionales en un mismo espacio político. La plurinacionalidad es un metadiscurso que engloba una serie de demandas que reclaman el reconocimiento del pluralismo en diversas facetas (jurídico, religioso y lingüístico), como expresiones de la diversidad étnica y cultural de la sociedad boliviana”⁹

⁹ MAYORGA, Fernando, “Acerca del Estado Plurinacional”, Cochabamba, 2007.

Como se ha descrito el **Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional**, es un Estado con un conjunto de atributos que provenientes de varias corrientes del pensamiento y la historia del constitucionalismo, es parte integrante del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano que proyecta al Estado Constitucional, precisamente de ese cúmulo del pensamiento constitucional, se ha visto por conveniente asumir la Teoría del Estado Social de Derecho, para analizar y proponer que derechos se puede desarrollar en beneficio de los consultores individuales de línea.

6.3. MARCO CONCEPTUAL

Véase el Capítulo II, Subtítulo 2.1. Servicio de Consultoría Individual de Línea.

6.4. MARCO JURÍDICO.

Véase el Capítulo I, Subtítulo 1.3. Régimen Jurídico vigente de los contratos administrativos de Servicio de Consultoría Individual de Línea.

7. HIPÓTESIS DE TRABAJO

La coyuntural regulación de los Servicios de Consultoría Individual de Línea, limita derechos de trabajo, salud, seguridad social y responsabilidades de los Consultores Individuales de Línea de la Administración Central del Estado.

8. VARIABLES

8.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

Coyuntural regulación de los Servicios de Consultoría Individual de Línea

8.2. VARIABLES DEPENDIENTE

- Limitación de derechos de salud, trabajo y seguridad social de los consultores individuales de línea
- Limitación de responsabilidades de los consultores individuales de línea.

9.MÉTODOS A UTILIZAR

9.1. INDUCTIVO

Consiste en partir el estudio profundo de un fenómeno particular, para elaborar conclusiones válidas para una amplia gama de fenómenos¹⁰. Este método fue aplicado, pues se tomó una muestra de la Universo de Consultores Individuales de Línea, para en base a las respuestas de la encuesta, llegar a conclusiones de alcance general para la Administración Central del Estado.

9.2. COMPARATIVO

El método comparativo, consiste en realizar comparaciones de sistemas jurídicos, diferenciados, para que fruto de ello se logre caracterizaciones particulares del sistema jurídico estudiado. Se hizo un estudio comparativo de la legislación nacional, con la internacional, respecto a la figura de Contrato de Consultoría en la Administración Pública, esto con la finalidad de verificar la situación administrativa y social de los consultores individuales de línea en contextos diferenciados.

9.3. HISTÓRICO LÓGICO

Consistente en estudiar al objeto de estudio en su sucesión cronológica para conocer su evolución, desarrollo y estructura lógica del fenómeno. Se hizo un estudio cronológico del surgimiento de los servicios de consultoría individual de línea exponiendo la lógica administrativa de surgimiento de normativa que regula.

¹⁰VARGAS, Flores Arturo, Taller Teórico – Práctico de Elaboración de Perfil de Tesis (CD)

9.4. ANALÍTICO SINTÉTICO

Consiste en descomponer el fenómeno en sus partes, analizándolas separadamente; para luego una vez comprendido el funcionamiento de sus partes, volver a unirlos de manera racional y ordenada, en una totalidad. Se hizo el análisis de las normativas que regulan los servicios de consultoría individual de línea, así como del oficio del consultor, para luego plantear un enfoque social de la actividad.

9.5. ESTADÍSTICO

Consiste en la recolección, clasificación, resumen, organización, interpretación y análisis de datos con la finalidad de llegar a proposiciones de alcance general. Se procesaron datos obtenidos en la encuesta a consultores individuales de línea, para probar las variables de la hipótesis de trabajo.

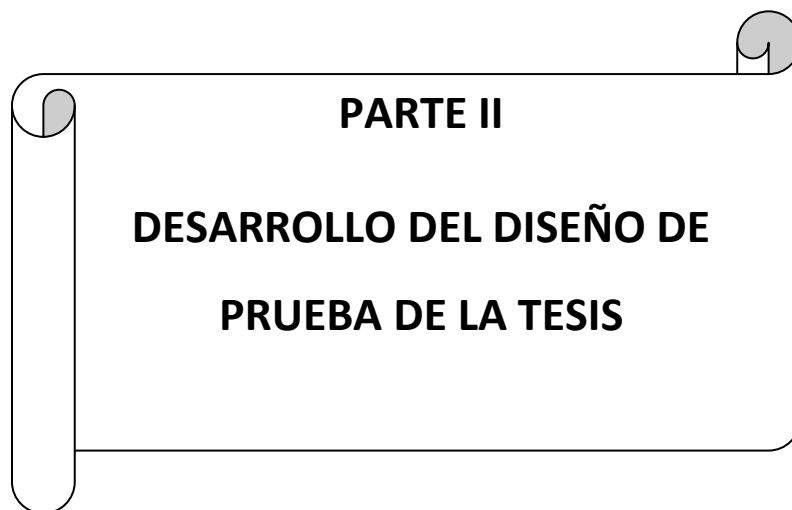
10. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN

10.1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

- Encuesta a consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado, está detallada en el ANEXO 1 de la investigación.
- Entrevista personal jerárquico de la Administración Central del Estado, está detallada en el ANEXO 1 de la investigación.
- Muestreo, está detallada en el ANEXO 1 de la investigación.

10.2. TÉCNICAS DE ANALISIS DE DATOS

- Análisis estadístico, de las encuestas a consultores de línea.
- Análisis de contenido, de las normas vigentes relacionadas a la consultoría individual de línea.



PARTE II

DESARROLLO DEL DISEÑO DE

PRUEBA DE LA TESIS

INTRODUCCIÓN

La Tesis de Grado, titulada *“Fundamentos jurídicos, administrativos y técnicos, para la regulación de los Contratos de Consultoría Individual de Línea en el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, de la Administración Central del Estado”*, tiene por objeto investigar la relación jurídica y práctica del consultor individual de línea con la Administración Central del Estado y a partir de ello proponer una norma para el ejercicio de derechos y responsabilidades del consultor individual de línea.

Se ha elegido este tema por su relevancia económica, social y administrativa que tiene. La actividad de consultoría individual en la Administración Central del Estado, por ejemplo, en la Gestión 2010 presupuestó un monto de Bs. 214.659.900 (Doscientos Catorce Millones Seiscientos Cincuenta y Nueve Mil Novecientos 00/100 Bolivianos).

En el ámbito del Derecho Administrativo Boliviano es importante abordar esta temática, pues se ha visto que los consultores individuales de línea, son una necesidad de las Administraciones Públicas, sin embargo al desarrollar un trabajo remunerado, se encuentran desconocidos sus derechos, generándose una evidente discriminación con relación a personal de carrera de las instituciones públicas, por ello es necesario regular los contratos de consultoría desde un enfoque social, complementando la perspectiva sistémica administrativa de la actualidad.

El problema es: *¿Los consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado, contratados en función al Sistema de Administración de Bienes y Servicios, tienen restringidos sus derechos de trabajo, salud, seguridad social y responsabilidades por el ejercicio de su actividad?*

La Administración Central del Estado, tiene un segmento de fuerza laboral, denominado *consultor individual de línea* excluido de derechos de salud, seguridad social y de trabajo, esto lo hace mediante la cobertura de un contrato administrativo

amparado en la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, siendo que el restante de la fuerza laboral denominado servidores públicos son contratados en función de la Ley No. 2027 Estatuto del Funcionario Público que garantiza derechos económicos y sociales de éste personal, esta realidad dispar, genera una situación de discriminación funcionaria en la Administración Central del Estado, por otra parte la utilización de un contrato administrativo para la contratación de personal, genera un sector de personal institucional exento de la responsabilidad administrativa, que regule su conducta funcionaria.

La hipótesis es: *“La coyuntural regulación de los Servicios de Consultoría Individual de Línea, limita derechos de trabajo, salud, seguridad social y responsabilidades de los Consultores Individuales de Línea de la Administración Central del Estado”*

Los métodos utilizados fueron el inductivo pues en función a un muestreo de casos se plantea conclusiones de alcance general; el comparativo ya que se analizó la legislación nacional e internacional; el método histórico lógico para descubrir la lógica de funcionamiento del fenómeno, el método analítico sintético para un análisis de la parte y del todo del fenómeno de estudio y el método estadístico para una adecuada formulación de variables y análisis de datos de la vivencia del consultor individual de línea.

En la recolección de datos, se hizo, una búsqueda bibliográfica y normativa relacionada al tema, además de un estudio de campo que consistió en la Encuesta a Consultores Individuales de Línea de la Administración Central del Estado y entrevistas a personal jerárquico de la Administración Central del Estado Plurinacional.

En el estudio de datos, se utilizó un análisis de contenido de las normas y bibliografía relacionada, además de un análisis estadístico de datos resultantes de la encuesta y la entrevista efectuados.

Se tiene como objetivo: “Investigar la necesidad de la regulación de los Servicios de Consultoría de Línea en el marco del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, estableciendo parámetros jurídicos, administrativos y técnicos, con el fin de reglamentar el ejercicio de derechos de salud, trabajo y de seguridad social, así como responsabilidades de los Consultores Individuales de Línea”, para este fin se plante un anteproyecto de Decreto Supremo.

La investigación tiene dos partes: el DISEÑO DE INVESTIGACIÓN y el DESARROLLO DEL DISEÑO DE LA PRUEBA DE LA TESIS, que se ordena en dos capítulos:

El capítulo I titula “LA COYUNTURAL REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA EN BOLIVIA”, que hace una análisis histórico jurídico y de legislación comparada que nos mostrará a la legislación administrativa de los servicios de consultoría individual de línea, como producto histórico de necesidades coyunturales de la gestión pública boliviana.

El capítulo II denominado “ANÁLISIS ADMINISTRATIVO Y JURÍDICO COMPARADO DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LINEA”, hace un análisis técnico, administrativo y jurídico de la situación laboral del consultor individual de línea en la Administración Central del Estado, respecto de la limitación de sus derechos constitucionales y de sus responsabilidades en el ejercicio de su trabajo.

Se presenta también las *Conclusiones*, donde se hace una síntesis de los hallazgos de la investigación, es decir se plante dos descubrimientos de ésta investigación, la coyuntural regulación de los servicios de consultoría individual de línea y la limitación de derechos y responsabilidades de los consultores individuales de línea.

El resultado de ésta investigación es la formulación de un anteproyecto de decreto supremo titulado “REGLAMENTACIÓN DEL OFICIO DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA”, en el que se define la naturaleza del consultor de línea, sus derechos y responsabilidades en el desarrollo de su actividad.

CAPÍTULO I. LA COYUNTURAL REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA EN BOLIVIA

1.1 INTRODUCCIÓN

A continuación se va exponer la legislación administrativa referida a los servicios de consultoría de línea desde un punto de vista histórico y actual, histórico porque nos mostrará el origen de los servicios de consultoría de línea y sus antecedentes que permitieron el surgimiento de esta figura contractual; vigente, porque se analiza la regulación actual de los contratos de servicios de consultoría individual de línea, como producto histórico, el análisis efectuado en este capítulo mostrará como la normativa vigente o legislación administrativa de los servicios de consultoría, se desarrolló de acuerdo a necesidades coyunturales y contextos sociopolíticos diferentes.

1.2. HISTORIA JURÍDICA DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORIA INDIVIDUAL DE LÍNEA

Podemos señalar como antecedente histórico nacional previo al surgimiento de la Ley No. 1178, la Ley de Consultoría aprobada mediante Decreto Ley No. 13964 de fecha 17 de septiembre de 1976 y la posterior Ley de Consultoría aprobado mediante Decreto Ley No. 16850 de 19 de Julio de 1979 que deroga la primera. La última Ley de Consultoría definía al servicio de consultoría como *“todo estudio realizado por una empresa consultora o un consultor unipersonal”*¹¹, nótese que esta normativa establece

¹¹ Bolivia, Decreto Ley No. 16850, art. 3.

que el objeto del servicio es un “estudio” producto especializado que sirve como insumo para una eficiente toma de decisiones¹² de la Administración Pública.

La Ley de Consultoría estableció que el *Instituto Nacional de Preinversión INALPRE*¹³, es la única entidad estatal para regular la actividad de las empresas consultoras y de los consultores unipersonales en el país, entre sus atribuciones tenía las siguientes:

- Registro Nacional de Empresas Consultoras y consultores unipersonales.
- Habilitación de propuestas de Empresas Consultoras y consultores unipersonales, para participar en procesos de contratación.
- Certificación de Trabajos Realizados por las Empresas Consultoras y consultores unipersonales
- Participación en las Juntas de Selección de Propuestas, para la apertura, calificación negociación y adjudicación de servicios de consultoría.
- Determinación de la modalidad de licitaciones (nacional y/o extranjera).
- Elaboración de Guías de calificación de propuestas en procesos de licitación.
- Cancelación del registro de la Empresas Consultoras y consultores unipersonales, por deficiente prestación de servicios.

¹² Bolivia, el Decreto Ley No. 16850, art 3 determina: *“Se definen como servicio de consultoría todo estudio realizado por una empresa consultora o un consultor unipersonal destinado a suministrar asistencia técnica especializada a un usuario determinado con el fin de que éste pueda disponer de un conjunto suficiente de antecedentes técnicos y económicos que permitan una eficiente toma de decisiones”.*

¹³ *El Instituto Nacional de Preinversión-INALPRE*, creado mediante Decreto Ley No. 11850 de 3 de octubre de 1974, modificado por el Decreto Supremo No. 13254 de 31 de diciembre de 1975, tenía como objetivo principal el otorgar créditos al sector público y privado, para la realización de estudios de Preinversión, hasta el nivel de proyecto definitivo, para la contribución del desarrollo económico y social del país.

- Canalización y suscripción de convenios internacionales de preinversión.
- Supervisión y evaluación del cumplimiento de la Ley de Consultoría.

Nótese que dicha entidad estatal controlaba toda la cadena de la actividad de consultoría en Bolivia, que pasaba por la captación de recursos internos y externos, centralización de fondos para consultoría, elaboración de procedimientos de contratación, participación en procesos de contratación, certificación y sanción a los consultores por el desempeño de su labor; sin embargo este modelo centralista de gestión tuvo su fin el año 1987 con la disolución del INALPRE¹⁴.

El marco histórico determinante para el nacimiento de los servicios de consultoría individual de línea en la legislación administrativa boliviana, es la Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990 conocida como Ley de Administración y Control Gubernamentales, ya que ésta normativa es el escenario administrativo y jurídico para el surgimiento de los servicios de consultoría de línea, pues el mismo se desarrolla en un subsistema de la Ley No. 1178.

La Ley No. 1178, crea el Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), establece tres subsistemas para la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas¹⁵, de la misma manera establece que el Órgano Rector del SABS, emitirá normas básicas para el SABS (NB-SABS).

Justamente una Norma Básica del SABS, aprobada mediante Decreto Supremo No. 29190 de fecha 11 de julio de 2007, instituye la consultoría individual de línea, como la conocemos hoy, dado que hasta esa fecha se contrataba consultores únicamente mediante la figura de consultoría por producto.

¹⁴ Bolivia, Decreto Supremo No. 21660 de 10 de julio de 1987.

¹⁵ Bolivia, Ley No. 1178, art. 10.

La historia jurídica de los servicios de consultoría individual de línea, deriva de la historia de la Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, al ser éstas su sustento legal, por ello recapitulamos a continuación las normas básicas emitidas desde la vigencia de Ley No. 1178:

- Resolución Suprema No. 215475 de 20 de marzo de 1995
- Resolución Suprema No. 216145 de 3 de agosto de 1995
- Decreto Supremo No. 25954 de 21 de octubre de 2000
- Decreto Supremo No. 27040 de 16 de mayo de 2003
- Decreto Supremo No. 27328 de 31 de enero de 2004
- Decreto Supremo No. 29190 de 11 de julio de 2007
- Decreto Supremo No. 181 de 28 de junio de 2009

1.2.1. RESOLUCIÓN SUPREMA No. 215475

La Resolución Suprema No. 215475 emitida en fecha 20 de marzo de 1995, pone en vigencia las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios para el sector público.

Esta norma no contempla a los servicios de consultoría de línea, más bien tiene un enfoque de consultoría por producto dirigido a empresa o firmas consultoras, la consultoría por producto exige la elaboración de un estudio concreto, que deberá realizarse a través de firmas consultoras en todos los casos, excluyéndose a los consultores individuales, se corrobora esto al revisar los puntos normados respecto a las consultorías, en la que se habla solamente de empresas y firmas consultoras.

Con referencia al contenido del Pliego de Condiciones para servicios de consultoría, determina fijar *“objetivos y alcances del estudio solicitado”*¹⁶, nótese en esta disposición que se considera en ese entonces la consultoría equivalente a un estudio producto de una investigación científica, lo que hoy en día se llama consultoría por producto.

En cuanto a las propuestas a presentarse para servicios de consultoría, las empresas consultoras debían adjuntar además de la propuesta técnica la: *“asignación de personal con sus presupuestos de tiempo, documentos de solvencia técnica para la evaluación y calificación del personal profesional, especialista y principal asignado al trabajo”*¹⁷

En la calificación de las propuestas técnicas determina que se tomará en cuenta la experiencia, formación académica del plantel técnico y características de los recursos técnicos y de los equipos que sean necesarios para la conclusión del trabajo¹⁸.

En el contenido del contrato establece que deberá consignarse la nómina del personal de la empresa consultora¹⁹, que realizará el estudio de la consultoría.

Entre las causales de resolución del contrato administrativo de consultoría están, disolución de la firma y cambios en el plantel profesional y técnico.²⁰

Resaltamos que tanto en el pliego de condiciones, propuestas, contenido del contrato y causales de resolución hay un enfoque de consultoría dirigido a empresas o firmas consultoras.

¹⁶Bolivia, Resolución Suprema No. 215475, Capítulo IV, art. 30, inciso b).

¹⁷Bolivia, Resolución Suprema No. 215475, art. 45.

¹⁸Bolivia, Resolución Suprema No. 215475, art. 56, Inc. b.3

¹⁹Bolivia, Resolución Suprema No. 215475, art. 77

²⁰Bolivia, Resolución Suprema No. 215475, art. 84.

Recapitulando lo reglado en ésta Norma Básica:

- Los servicios de consultoría solamente podían prestarse a través de empresas consultoras y firmas consultoras y no así por personas individuales o consultores individuales de línea.
- Los servicios de consultoría preveían como resultado un estudio profesional con recomendaciones para la toma de decisiones públicas.
- La consultorías existentes eran por producto y de empresas consultoras.

1.2.2. RESOLUCIÓN SUPREMA No. 216145

La Resolución Suprema No. 216145 de fecha 3 de agosto de 1195, abroga la Resolución Suprema 215475; a pesar de ello esta Norma Básica, no desarrolla cambios trascendentales en lo que atañe a los servicios de consultoría, lo único novedoso es la inclusión del Certificado del Registro de Empresas Consultoras emitido por el Órgano Rector del SABS, cómo requisito en la presentación del Sobre “A” de propuestas del pliego de condiciones legales, administrativas y técnicas.

Se dispone la creación del Registro de Empresas Consultoras dependiente del órgano rector del SABS, quien debe exigir para la inscripción los siguientes documentos: Documentos probatorios de la capacidad profesional del personal, resumen de áreas de su especialización, lista de trabajos realizados y personal profesional que los ejecutó, copia del Registro Único de Contribuyentes, copia del Registro de Comercio y Sociedades por Acciones²¹.

Respecto a otros aspectos normados relacionados a los servicios de consultoría, prácticamente es una reiteración del contenido de la Resolución Suprema No. 215475, variando únicamente en la estructura del articulado.—

²¹Bolivia, Resolución Suprema No. 216145, art. 45.

La creación del Registro de Empresas Consultoras, refuerza la idea de entonces que los servicios de consultoría en el marco del SABS, solamente debían ser prestados por empresas consultoras, no habiendo entonces la noción de consultor de línea.

1.2.3. DECRETO SUPREMO No. 25954

El Decreto Supremo No. 25964 de fecha 21 de octubre de 2000, aprueba las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, disponiendo a su vez la abrogación de la Resolución Suprema No. 216145 de 3 de agosto de 1995.

Las Normas Básicas del SABS aprobadas por el Decreto Supremo No. 25964, contiene 210 artículos, entre ellos algunos articulados regulan ciertos aspectos relacionados a los servicios de consultoría, de éstos recogemos los relacionados a nuestro estudio:

Esta Norma Básica a diferencia de las dos anteriores, menciona por vez primera la contratación de servicios de consultores individuales, restituyendo de alguna manera la figura de “*consultores unipersonales*” planteados en la Ley de Consultorías de 1979, esto representa un cambio cualitativo en relación a las anteriores normas básicas, pese a que aún no se menciona a los consultores individuales de línea, pues antes de ésta solamente se permitía a las empresas consultoras la prestación del servicio de consultoría ahora se incorpora a las personas individuales también como prestadora de éste tipo de servicios.

El aporte de esta normativa es que, instituye las Consultorías Individuales por Producto prestadas por profesionales:

“Las entidades públicas de acuerdo a la naturaleza de los servicios requeridos y para la realización de consultorías específicas por producto, podrán contratar los servicios de

personas naturales que reúnan las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional necesarias para desarrollar el trabajo encomendado”²²

Para la contratación de consultores individuales, se fijaron dos procedimientos conforme a la cuantía:

El procedimiento establecido para las contrataciones hasta Bs. 60.000 conllevaba los siguientes pasos: Invitación (adjuntando términos de referencia) al menos a tres consultores a presentar sus hojas de vida y conocer su interés en realizar la consultoría requerida; evaluación de la formación profesional y experiencia específica en el objeto de la consultoría, recomendación al proponente mejor evaluado por la Unidad Solicitante; adjudicación y elaboración del contrato por la Unidad Administrativa y Legal²³.

El procedimiento para la contratación de Bs. 60.000 a Bs. 300.000 tiene las siguientes fases: Invitación pública en la Gaceta Oficial de Convocatorias y en un periódico de circulación nacional, a presentar propuestas técnico económicas para realizar la consultoría requerida, en base a Términos de Referencia que incluían el objeto y alcance de la consultoría, el perfil profesional requerido, lugar de prestación y plazo estimado del servicio; presentación de propuestas técnico económicas; apertura de propuestas; calificación de propuestas técnico económicas y la recomendación de contratación del consultor mejor evaluado por la Unidad Solicitante; Adjudicación y suscripción del contrato por la Autoridad Responsable del proceso de Contratación²⁴.

²²Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 21, párrafo I.

²³Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 21, párrafo II, inc. a.

²⁴Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 21, párrafo II, inc. b.

Se prohíbe a los consultores individuales la cesación, transferencia o subcontratación parcial o total de los servicios contratados²⁵, es decir el servicio de consultoría individual es personalísimo y únicamente lo debe realizar el profesional contratado para el efecto; se prohíbe a las entidades públicas contratar consultores individuales cuando la naturaleza del servicio sea de carácter multidisciplinario en ese caso debiendo contratar empresas consultoras²⁶.

La contraparte para la recepción de estos servicios, está determinada contractualmente²⁷.

Respecto al reajuste de precios en los contratos administrativos de servicios de consultoría, menciona que procede reajuste de precios cuando el plazo de realización del servicio, supere el año calendario²⁸.

En relación a las garantías del contrato de consultoría, establece como instrumento de las mismas, las boletas bancarias o pólizas de seguro con carácter irrevocable, renovable y de ejecución inmediata.

Respecto a los tipos de garantía se determina las siguientes: Garantía de cumplimiento de contrato, por un monto equivalente al siete por ciento (7%) del valor del contrato; garantía de correcta inversión de anticipo, por un monto igual al cien por ciento (100%) del anticipo otorgado, que no será mayor al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato²⁹.

²⁵Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 21, párrafo III.

²⁶Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 21, párrafo IV.

²⁷Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 23, inc. c.

²⁸Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 50.

²⁹ Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 51.

Referente a la propiedad de los trabajos, fruto de los contratos de consultoría, establece que *“los planos, estudios y sus productos, programas informáticos, así como los informes y materiales que se generen en la ejecución”*³⁰ serán de propiedad de la entidad contratante.

Respecto al cumplimiento del objeto del contrato, refiere la norma que la contraparte de la consultoría establecida en el contrato, revisará los informes o productos antes de la emisión del Acta de Recepción Definitiva³¹.

En relación al manejo bienes de uso y consumo institucional resultado de servicios de consultorías, señala que los mismos, deberán ser regulados por Reglamento Específico de cada Entidad³².

La Norma dispone que las entidades contraten consultores externos para realizar servicios de análisis de factibilidad y/o avalúos de bienes a disposición que ya no son de utilidad para la entidad, dispone que, estos son responsables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley No. 1178.

Las Normas Básicas aprobadas mediante el Decreto Supremo No. 25964 de 21 de octubre, sufrió una serie de modificaciones, mediante los Decretos Supremos: No. 26062 de 2 de febrero de 2001³³, No. 26144 de 6 de abril de 2001³⁴, No. 26208 de 7 de

³⁰Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 52.

³¹Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 57.

³²Bolivia, Decreto Supremo No. 25964, art. 87.

³³Bolivia, Decreto Supremo 26062 de 2 de febrero de 2001, puso aplicación plena y obligatoria el Decreto Supremo 25964, estableció el periodo de transición, fijó cuantías, y estableció responsabilidades del Órgano Rector.

³⁴Bolivia, Decreto Supremo 26144 de 6 de abril de 2001, reitera la puesta en vigencia del Decreto Supremo 25964, además modifica el artículo 4 (Principios), artículo 7 (Funciones del Órgano Rector), artículo 9 (manual del sistema de Administración de Bienes y Servicios), artículo 18 (Contrataciones de la

junio de 2001³⁵ y No. 26738 30 de julio de 2002³⁶, dichas modificaciones en ningún caso afectaron la Norma Básica relacionada a los servicios de consultoría.

Como corolario se puede indicar los aportes hechos por las Normas Básicas aprobadas por el Decreto Supremo No. 25964 y sus reformas, al desarrollo de los servicios de consultoría individual son:

- Se restituye el concepto de “consultor unipersonal” planteado en la Ley de Consultorías; pero en esta ocasión se incluye por vez primera el término de “consultor individual” que debería obtener como fruto del servicio un producto.
- Se permite la convivencia de los consultores individuales y de las empresas consultoras, conforme a la naturaleza del servicio, las normas anteriores solamente establecían empresas consultoras, pero aún no se incluye el concepto de consultor individual de línea.

micro y pequeña empresa), artículo 22 (Prohibiciones), artículo 30 (Responsable de la Unidad Solicitante), artículo 38 (Apertura Sobre A), artículo 45 (Contrato), artículo 58 (Compras y Contrataciones menores), artículo 58 (Facturación y pago), artículo 60 (Compras y Contrataciones Menores), artículo 62 (Formalidades para la contratación por excepción), artículo 77 (Garantías para la interposición de recurso), artículo 82 (Conformación de la Comisión de Asesoramiento Externo), artículo 193 (Precio Base del Bien a Rematar), también amplía las disposiciones transitorias, pero en ninguna de estas modificaciones afecta la norma con relación a los servicios de consultoría.

³⁵Bolivia, Decreto Supremo 26208 de 7 de junio de 2001, modifica el artículo 1° , artículo 5(Niveles de organización del sistema), artículo 7 (Funciones del Órgano Rector), artículo 13 (Modalidades de contratación y cuantías), artículo 22 (Prohibiciones), artículo 34 (Pliego de Condiciones), artículo 35 (Convocatoria), artículo 36 (Forma de presentación de propuestas), artículo 39 (Calificación Sobre A), artículo 58 (facturación), artículo 62 (Formalidades para la contratación por excepción), artículo 63 (Recursos Administrativos), artículo 72 (Ampliación de plazo para resolver los recursos), artículo 73 (Procedencia), artículo 74 (Actos Administrativos impugnables), artículo 77 (Garantías para la interposición del recurso), artículo 78 (Plazo para resolución del recurso de revocatoria a la calificación del Sobre A y a las adjudicación), artículo 79 (Plazo para la resolución del recurso de revocatoria al pliego de condiciones), artículo 80 (Procedencia), artículo 81 (Trámite), artículo 84 (Notificaciones al Órgano Rector), artículo 85 (Agotamiento de la vía administrativa); sin embargo ninguna de éstas modificaciones al Decreto Supremo 25964, afecta la normativa relacionada a servicios de consultoría.

³⁶El Decreto Supremo 26738 de 30 de julio de 2002, que incorpora a los artículo 51 y 77 del Decreto Supremo 25964, la garantía a primer requerimiento, otorgada por entidades financieras.

- Se estableció procedimientos específicos para la contratación de servicios de consultoría individual, en las anteriores normas básicas no habían procedimientos.

1.2.4. DECRETO SUPREMO No. 27040

Cómo se había explicado líneas arriba las NB-SABS aprobadas mediante el Decreto Supremo No. 25964, regula en forma interrelacionada la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas; en cambio el Decreto Supremo No. 27040 de 16 de marzo de 2003, dispone exclusivamente la regulación de las contrataciones de bienes, obras, servicios generales y de consultoría³⁷, derogando la parte correspondiente a las contrataciones estatales de las NB-SABS y manteniendo vigente la regulación del manejo y disposición de los bienes y servicios normados. Recordemos que el SABS tiene tres subsistemas (contratación, manejo y disposición) las Normas Básicas del SABS regulan los tres subsistemas, en cambio el Decreto Supremo No. 27040 se aboca solamente al de contratación de bienes y servicios en los que está inmerso los servicios de consultoría.

Respecto a los servicios de consultoría, el Decreto Supremo No. 27040 regula los siguientes aspectos:

Define los Servicios de Consultoría como:

Son servicios de carácter intelectual y que por su naturaleza inmaterial no pueden medirse en forma física, tales como asesoramiento, capacitación, auditoría, desarrollo de sistemas y otros. Esta definición incluye servicios de profesionales especializados o

³⁷Bolivia, -Decreto Supremo No. 27040, art. 1.

*multidisciplinarios, que requiera la aplicación de conocimientos técnicos, económicos y sociales*³⁸.

Esta definición es importante, pues por vez primera una Norma Básica hace una definición de Servicio de Consultoría, en las anteriores Normas Básicas no se define conceptualmente al servicio de consultoría, dando simplemente parámetros operativos periféricos para comprender esta figura.

Esta norma prohíbe a consultores, participar en procesos de contratación, donde consultores asociados a las mismas, hayan asesorado en la elaboración del Pliego de Condiciones³⁹.

Establece modalidades de selección⁴⁰ en la calificación de contrataciones para los servicios de consultoría: Selección Basada en Calidad y Costo, Selección en Base a Presupuesto Fijo, Selección en Base a menor Costo, Selección Basada en Calidad, Contratación por Excepción y Contratación de Consultores Individuales

En relación de garantías señala como instrumento idóneo las boletas de garantía o póliza de seguro, con carácter irrevocable, renovable y de ejecución inmediata, estas son exigidas para garantizar contrataciones estatales de servicios de consultoría: garantía de cumplimiento de contrato equivalente al 7% del valor del contrato; garantía por anticipo equivalente al 20% del monto del contrato⁴¹.

Este decreto dedica un capítulo para el Régimen de Contratación de Servicios de Consultoría, en él se establece el Concurso de Propuestas como una modalidad de

³⁸Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 3, inc.n.

³⁹Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 7.

⁴⁰Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 13.

⁴¹Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 14.

contratación dedicada a la contratación de empresas consultoras en razón de la naturaleza multidisciplinaria y compleja del objeto de contrato, la selección se la hace en base a criterios de costo y calidad⁴².

La Contratación por Excepción, se da únicamente cuando el objeto del servicio solamente puede ser prestado por un único consultor individual o una única firma consultora⁴³.

La Modalidad de Contratación de Consultores Individuales, es aplicada únicamente para cuantías inferiores a las cuatrocientas mil Unidades de Fomento de Vivienda (UFV's 400.000) y está definida como:

La modalidad de contratación competitiva que permite la participación de un número indeterminado de profesionales independientes que reúnan las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional, para la prestación de servicios de consultoría por producto que no sean de carácter multidisciplinario⁴⁴.

Puede apreciarse que implícitamente se define al consultor de línea como un profesional independiente que confeccionará un producto.

Estos consultores individuales son seleccionados en base a criterios únicos de calidad, en razón de un presupuesto fijo del contrato.

El aporte que hace esta norma a la trayectoria de los servicios de consultoría es:

- Hace una definición de Servicio de Consultoría de manera genérica, útil tanto para contratos con empresa consultoras y consultores individuales.

⁴²Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, Cap. II, art. 38

⁴³Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 47.

⁴⁴Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 48

- Clarifica con mayor solvencia que la anterior norma la diferenciación de los servicios de consultoría prestados por firmas o empresa consultoras y consultores individuales por producto.

Sin embargo éste Decreto Supremo No. 27040, no llega a aplicarse por falta de reglamentación y presión desde las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores del país denunciando éste como *“un elemento que liberaliza el mercado nacional y lo pone a disposición de la inversión extranjera dejando indefensos a productores, constructores y profesionales bolivianos”*⁴⁵, pues éste ponía en igualdad de condiciones a empresas nacionales y extranjeras⁴⁶, todo ello en el marco del futuro acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que impulsaba los Estados Unidos y el Banco Mundial.

1.2.5. DECRETO SUPREMO NO. 27328

El Decreto Supremo No. 27328 de 31 de enero de 2004⁴⁷, dispone la regulación de los procesos de Contratación de Bienes y Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría⁴⁸.

⁴⁵ Periódico “El Diario”, Sección Economía, “Nuevas autoridades postergan tratamiento de Decreto Supremo 27040”, La Paz, 26 de septiembre de 2003.

⁴⁶ Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 19, señala la Licitación Pública es la modalidad de contratación de obras, bienes y servicios generales, que *“permite la libre participación de un número indeterminado de proponentes nacionales o internacionales, mediante convocatoria pública”*

⁴⁷ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, fue modificada en algunos articulados por el Decreto Supremo 27540 de 27 de mayo de 2004, Decreto Supremo 27877 de 26 de noviembre de 2004, Decreto Supremo 28136 de 17 de mayo de 2005 y Decreto Supremo 28271 de 28 de julio de 2005, que dispuso la elaboración del “Texto Ordenado del Subsistema de contrataciones Estatales y Subsistema de manejo y Disposición de Bienes”.

⁴⁸ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 1.

Al haber fracasado la aplicación del Decreto Supremo No. 27040 por la presión social que cuestionaba la liberalización de la economía nacional a favor de empresas foráneas, pues habilitaba la participación de proponentes extranjeros en la modalidad de Licitación Pública partir de UFV's 200.000 (Doscientos Mil Unidades de Fomento a la Vivienda), fue dictado el Decreto Supremo No. 27328 que limita la participación de proponentes internacionales, pues solamente pueden participar éstos en la Modalidad de Licitación Pública con Convocatoria Internacional cuando el presupuesto aprobado para la compra supere los UFV's 40.000.000 (Cuarenta Millones de Unidades de Fomento a la Vivienda)⁴⁹.

Este Decreto hace referencia a los servicios de consultoría individual en los siguientes puntos:

Define a los Servicios de Consultoría:

*Son servicios de carácter intelectual tales como diseño de proyectos, asesoramiento, capacitación, auditoria desarrollo de sistemas, estudios e investigaciones, supervisión técnica y otros. Esta definición incluye servicios de profesionales especializados o multidisciplinarios, que requiera la aplicación de conocimientos técnicos, económicos y sociales*⁵⁰

Impide participar en procesos de contratación a las personas individuales y colectivas asociadas con consultores que hayan colaborado en la elaboración del Pliego de

⁴⁹ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 19: La Licitación Pública "Es la modalidad de contratación de bienes, obras y servicios generales que permite la libre participación de un número indeterminado de proponentes, mediante Convocatoria Pública para Compras Nacionales, Convocatoria Pública Nacional o Convocatoria Pública Internacional".

⁵⁰ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 3. inc. r.

Condiciones o Solicitud de Propuestas⁵¹, es decir no puede participar en un proceso de contratación estatal proponentes socios de los consultores que elaboraron los Pliegos pues habría un conflicto de intereses.

Establece las siguientes modalidades de contratación⁵², para servicios de consultoría:

- Contratación por Concurso de Propuestas.
- Contratación Menor de Firmas Consultoras.
- Contratación de Servicios de Consultoría por Excepción.
- Contratación de Servicios de Consultoría Individual.

Establece los siguientes métodos de selección aplicadas a las modalidades de contratación anteriormente citadas:

- Selección Basada en Calidad y Costo.
- Selección Basada en el Menor Costo.
- Selección Basada en Presupuesto Fijo.
- Selección Basada en Calidad.

Las garantías requeridas en los procesos de contratación de consultoría son: garantía de seriedad de la propuesta en licitación pública equivalente al 1% a 1,5% del monto de la oferta; garantía de cumplimiento de contrato equivalente al 7% del monto del contrato; garantía de correcta inversión de anticipo equivalente al 20% del valor del

⁵¹Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 7.

⁵²Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 13.

contrato, dichas garantías pueden ser presentadas mediante póliza de seguro o garantía bancaria⁵³.

Determina que para dar transparencia a las contrataciones públicas las entidades públicas, deben difundir las convocatorias a propuestas de consultores individuales, en el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES)⁵⁴.

Esta Norma Básica determina un Régimen de Contrataciones de Servicios de Consultoría en general.

Establece al igual que el Decreto Supremo No. 27040, el Concurso de Propuestas como una modalidad de contratación de firmas consultoras en razón de la naturaleza multidisciplinaria del objeto de contratación⁵⁵.

También se describen otras modalidades de contratación de servicios de consultoría:

La Contratación Menor de Firms Consultoras, es una modalidad diferente en función de la cuantía, el Concurso de Propuestas se la utiliza para montos superiores a doscientos mil bolivianos y la Contratación de Firms Consultoras es para montos inferiores o iguales a doscientos mil bolivianos⁵⁶.

⁵³Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 14.

⁵⁴Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 18.

⁵⁵Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, Sección 1.

⁵⁶Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 45

La Contratación de Servicios de Consultoría por Excepción, es una modalidad que se aplica en los siguientes casos: cuando el servicios solamente pueden ser prestados por un único consultor o firma consultora; cuando se presente una emergencia nacional, departamental o municipal conforme a la Ley No. 2140 de 25 de octubre de 2000; cuando no existan privados que presten el servicio se podrá invitar de manera directa y excepcional a Entidades Públicas capacitadas⁵⁷.

La Contratación de Servicios de Consultoría Individual, es una modalidad que se aplica hasta el monto de cuatrocientos mil bolivianos, en esta participan competitivamente *“profesionales independientes que reúnan las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional”*⁵⁸.

Lo novedoso en esta norma es que determina que ésta modalidad *“será por producto y tiempo determinado, y siempre que el servicio no sea de carácter multidisciplinario”*⁵⁹, nótese que se incorpora el tiempo como un requisito de característico al igual que el producto en un servicio de consultoría, podemos apreciar un germen de lo que en el futuro será un consultor individual de línea, cuya característica fundamental es la dedicación de tiempo exclusivo a la entidad.

El procedimiento para la contratación de consultores individuales está normado en su Reglamento⁶⁰:

⁵⁷ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 46.

⁵⁸ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 47.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Bolivia, Reglamento del Texto Ordenado del Decreto Supremo No. 27328, fue aprobado mediante Resolución Ministerial de Hacienda 532 de fecha 23 de septiembre de 2005, el procedimiento de contratación de consultorías individuales se lo puede encontrar en el Capítulo V.

Esta norma posee una visión académica y profesional del oficio del consultor, pues establece que la entidad publicará la Convocatoria en el SICOES con criterios de evaluación que *“solo podrán referirse a la idoneidad académica, perfil y experiencia profesional, metodología de trabajo y monto de la propuesta”*⁶¹; las propuestas económicas y técnicas son presentadas en un solo sobre; la comisión calificadora en acto público procede a la apertura de sobres, la calificación y evaluación de propuestas en base un método de selección adoptado se la hace de manera reservada; el Máximo Ejecutivo del Área Solicitante de la Entidad adjudica a la propuesta mejor evaluada y recomendada por la comisión calificadora, posteriormente se suscribe el contrato⁶².

Esta norma permite la participación de personas naturales, asociaciones civiles sin fines de lucro, asociadas o no con otras personas jurídicas, es decir permite participar a cualquier profesional independiente o cualquier firma consultora, fundación u Organización No Gubernamental (ONG) como proponente⁶³, la norma es amplia en la participación de proponentes en los procesos de contratación de servicios de consultoría, acá debemos observar una injusticia, pues muchas entidades sin fines de lucro como ONG, pueden ofrecer precios inferiores en comparación a particulares que si lo hacen, pues ellos deben incluir en sus propuestas los impuestos de Ley, muy superiores a los que están sometidos las fundaciones y ONG´s.

Respecto a la Contratación de Auditorias para Control Gubernamental, establece que la contratación de firmas o servicios profesionales deberán sujetarse a reglamento que

⁶¹Bolivia, “Reglamento del Texto Ordenado del Decreto Supremo No. 27328”, art. 130

⁶² Ibídem.

⁶³Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 48.

expida la Contraloría General de la República, conforme a lo establecido por la Ley No. 1178 y el Decreto Supremo 23215 de 22 de julio 1992⁶⁴.

Cómo resumen de los aportes de esta norma digamos los siguientes:

- Por vez primera se caracteriza a los servicios de consultoría individual mediante la variable tiempo, antes solamente estaba caracterizado con la variable producto, siendo esto un avance hacia la creación futura de las consultoría de individuales de línea. Antes solamente exigían al consultor individual la presentación de un estudio para proceder al pago, ahora además de los estudios o trabajos realizados, ahora se les exige que deben cumplir labor durante un tiempo determinado en el contrato.
- La consultoría individual está identificado como un servicio de carácter profesional académico.

1.2.6. DECRETO SUPREMO No. 29190

Decreto Supremo No. 29190 de 11 de julio de 2007, de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, a diferencia de los anteriores decretos supremos, es en sí, una Norma Básica completa en el sentido que regula los subsistemas de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.

Prohíbe la participación como sujeto proponente a personas naturales o jurídicas asociadas con consultores que hayan colaborado en la elaboración del Documento Base de la contratación en la que concurra⁶⁵.

⁶⁴ *Ibíd.*

Prevé que los contratos administrativos de consultoría solamente podrán “modificarse en casos fortuitos o de fuerza mayor”⁶⁶.

Establece que el monto de las garantías de cumplimiento de contrato de consultoría (7%), de correcta inversión de anticipo (20%), de seriedad de propuesta (0,5%) deben ser operativizados mediante boleta, primer requerimiento y Póliza de Seguro de Caución, con carácter renovable, irrevocable y de ejecución inmediata.

Respecto al 0,5% de la Garantía de Seriedad de Propuesta en los procesos de contratación, establece que solamente será aplicado para servicios de consultoría por producto y servicios de consultoría prestados por empresas consultoras, ya que, *“en el caso de consultorías de línea, se excluye la presentación de la garantía de seriedad de propuesta”*⁶⁷.

Acá se halla por vez primera el uso término “consultor de línea”, esta norma es un hito, pues, forja el uso de la figura de consultor de línea en el Derecho Administrativo Boliviano, que se usa hasta nuestros días, antes solamente se utilizaban los términos “consultor individual” o “firma consultora”.

⁶⁵Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 22.

⁶⁶Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 36.

⁶⁷Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 38.

Las modalidades de contratación son: apoyo nacional a la producción y empleo (ANPE), licitación pública, contratación por excepción, contratación por emergencias⁶⁸, cada una con sus respectivos plazos administrativos.

En la modalidad ANPE establece las siguientes formas de contratación: Contratación Directa (hasta 5.000 Bs.), Contratación por Cotizaciones (de 5.001 hasta 200.000 Bs.), Contratación por Requerimiento de Propuestas Técnicas (de 200.001 hasta 500.000 Bs.)⁶⁹.

En la modalidad de Licitación Pública establece las siguientes formas de contratación: Convocatoria Pública Nacional (de 500.001 hasta 40.000.000 Bs.), Convocatoria Pública Internacional (montos iguales o superiores a 40.000.001 Bs)⁷⁰.

En la modalidad Contratación por Excepción procede por: incumplimiento de contrato, especialización o experiencia única, ausencia de empresas privadas se contrata una entidad pública⁷¹.

La modalidad Contratación por Emergencias, para enfrentar la emergencia nacional, departamental y municipal conforme a la Ley N° 2140 de 25 de octubre de 2000, de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres⁷².

⁶⁸Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 48.

⁶⁹Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 51.

⁷⁰Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 52.

⁷¹Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 53.

⁷²Bolivia, Decreto Supremo No. 29190, art. 54

Lo resaltable en esta Norma Básica es:

- Esta norma implanta la figura de consultor de línea, por vez primera en las Normas Básicas del SABS, antes solamente se percibía el servicio de consultoría para la elaboración de un estudio determinado y no así para un asesoramiento continuo de acompañamiento a la gestión administrativa de las instituciones públicas.
- Esta norma si bien institucionaliza la contratación de consultores de línea, no hace una definición de la misma tampoco una sistematización y diferenciación conceptual con consultor por producto.
- No regula derechos sociales y económicos de los consultores de línea.

1.2.7. DECRETO SUPREMO No. 181

El Decreto Supremo No. 181 de 28 de Junio de 2009, de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, abrogó el Decreto Supremo No. 29190, estableciendo nuevos parámetros respecto de los servicios de consultoría.

Existe una definición genérica de Servicios de Consultoría⁷³, por vez primera en la trayectoria de los servicios de consultoría de línea existe la definición de Servicios de

⁷³ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 5, inc. pp. **Servicios de Consultoría:** “Son los servicios de carácter intelectual tales como diseño de proyectos, asesoramiento, auditoría, desarrollo de sistemas, estudios e investigaciones, supervisión técnica y otros servicios profesionales, que podrán ser prestados por consultores individuales o por empresas consultora”

Consultoría Individual de Línea⁷⁴, se define también los Servicios de Consultoría por Producto⁷⁵

Respecto a los montos en las garantías se dispone 0.5% para Garantía de Seriedad de propuesta, 7% para garantía de Cumplimiento de Contrato y se elimina el 20% de garantía de Correcta Inversión de Anticipo, normado en anteriores Normas Básicas, dejando abierta este porcentaje⁷⁶.

Determina que los consultores de línea pueden ser miembros de las comisiones de calificación y recepción de la entidad, en ausencia de servidores públicos idóneos⁷⁷.

Prohíbe que participen como sujetos proponentes: personas naturales y jurídicas que se encuentre asociadas a consultores que hayan asesorado en la elaboración del Documento Base de Contratación; consultores con los que se hubiese resuelto contrato administrativo por causa atribuible a éstos con daño económico al Estado⁷⁸.

⁷⁴ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 5, inc. qq. **Servicio de Consultoría Individual de Línea:** “Son los servicios prestados por un consultor individual para realizar actividades o trabajos recurrentes, que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato”

⁷⁵ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 5, inc. pp. **Servicio de Consultoría por Producto:** “Son los servicios prestados por un consultor individual o por una empresa consultora, por un tiempo determinado, cuyo resultado es la obtención de un producto conforme los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato”.

⁷⁶ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 21.

⁷⁷ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 38 y No. 39.

⁷⁸ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 43.

Prohíbe que adjudicatarios de bienes, servicios u obras, presten servicio de consultoría sobre los mismos o la inversa, un consultor no puede adjudicarse provisión de bienes, obras o servicios generales relacionados al objeto de la consultoría⁷⁹.

Establece las modalidades de contratación: Contratación menor (hasta 20.000 Bs.), Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE) (de 20.001 hasta 1.000.000 Bs), Licitación Pública Nacional (de 1.000.001 hasta 40.000.000 Bs) Licitación Pública Internacional (de 40.000.001 adelante), Contratación Directa de Bienes y Servicios, Contratación por Excepción y Contratación por desastres o emergencias, las tres últimas sin límites inferior y superior de cuantía⁸⁰.

La contratación por excepción de un servicio de consultoría se da en los siguientes casos: se requiera un servicio único por su especialización; cuando no existan consultores idóneos para el servicio, se es posible contratar entidades públicas⁸¹.

Establece que Contrato Modificatorio para Consultores Individuales de Línea, es posible previa evaluación de cumplimiento de contrato, esta *“podrá realizarse hasta un máximo de dos (2) veces, no debiendo exceder el plazo de cada modificación al establecido en el contrato principal”*⁸².

⁷⁹ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 44.

⁸⁰ Decreto Supremo No. 181, art. 52 No. al art. 73.

⁸¹ Decreto Supremo No. 181, art. 65.

⁸² Decreto Supremo No. 181, art. 89.

Es la primera vez que se norma la aplicación de contratos de consultores de línea, pudiendo con esta previsión un consultor hasta trabajar tres gestiones consecutivas en la administración pública, con el mismo alcance del servicio.

Los aportes de esta norma al desarrollo de la noción de servicio de consultoría individual de línea son:

- Define y diferencia los servicios de consultoría individual de línea con los servicios de consultoría por producto.
- Permite a los consultores individuales de línea renovar su contrato hasta dos veces.
- Se regula solamente algunas facultades administrativas y prohibiciones de los consultores de línea, sin embargo, no se incluyen derechos económicos y sociales, ni responsabilidades administrativas.

1.2.8. ANÁLISIS HISTÓRICO JURIDICO DEL SURGIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA

A modo de síntesis de la historia jurídica de los servicios de consultoría individual de línea, proponemos el siguiente cuadro resumen:

Norma Básica	Tipo de consultoría normada	Aporte al desarrollo de los servicios de consultoría individual de línea
R.S. No. 215475 (20-mar-1995)	• Consultoría por Producto de Empresa Consultora	Ninguno
R.S. No. 216145	• Consultoría por	Ninguno

(3-ago-1995)	Producto de Empresa Consultora	
D.S. No. 25964 (21-oct-2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoría Individual por producto. • Consultoría por Producto de Empresa Consultora 	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyó por vez primera el concepto de consultor individual que debería obtener como fruto del servicio un producto.
D.S. No. 27040 (16-may-2003)	Ibídem.	<ul style="list-style-type: none"> • Hace una definición genérica de Servicio de Consultoría, útil tanto para consultores individuales como para Empresas. • Diferenciación de los servicios de consultoría prestados por firmas o empresa consultoras y consultores individuales por producto.
D.S. No. 27328 (31-ene-2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoría individual por producto. • Consultoría por Producto de Empresa Consultora 	<ul style="list-style-type: none"> • Caracteriza a los servicios de consultoría individual mediante la variable tiempo, antes solamente estaba caracterizado con la variable producto, siendo esto un avance hacia la creación futura de las consultoría de individuales de línea. • Identifica la consultoría de línea a su vez como un servicio de carácter profesional académico.
D.S. No. 29190 (11-jul-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoría Individual por producto. • Consultoría Individual de Línea • Consultoría por Producto de Empresa Consultora 	<ul style="list-style-type: none"> • Implanta la figura de consultor de línea, por vez primera vez en las Normas Básicas del SABS. • Esta norma si bien institucionaliza la contratación de consultores de línea, no hace una definición de la misma tampoco una sistematización y diferenciación conceptual con consultor por producto.

D.S. No. 181 (28-jun-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoría Individual por producto. • Consultoría Individual de Línea • Consultoría por Producto de Empresa Consultora 	<ul style="list-style-type: none"> • Define y diferencia los servicios de consultoría individual de línea con los servicios de consultoría por producto. • Permite a los consultores individuales de línea renovar su contrato hasta dos veces. • Se regula solamente algunas facultades administrativas y prohibiciones de los consultores de línea, sin embargo, no se incluyen derechos económicos y sociales, ni responsabilidades administrativas.
-------------------------------	---	--

La idea de contratar a personas a cuenta propia con conocimiento especializado para el apoyo de la gestión pública del Estado Boliviano, asoma y desaparece en el pensamiento administrativo boliviano.

El Decreto Ley No. 16850 de 19 de Julio de 1979, define a los servicios de consultoría como un estudio realizado por una empresa consultora o un consultor unipersonal, en ese entonces el decreto citado denominado “Ley de Consultoría”, admitía contratar consultores unipersonales para la realización de un estudio, dicha norma estableció el objeto del servicio de consultoría como un “estudio” específico, en la terminología actual un “producto” específico.

El 20 de julio de 1990 se aprueba la Ley No. 1178, con la finalidad de regular la administración y el control de los recursos del Estado, con los que son contratados los servicios de consultoría, de esta manera se implementa las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que regularán la contratación de servicios de consultoría.

La primera Norma Básica, fue emitida cinco años después de haberse aprobado la Ley No. 1178, la Resolución Suprema No. 215475 de 20 de marzo de 1995, haciendo un retroceso con la normativa de la década del setenta, en el sentido que solamente permite la contratación de empresas o firmas consultoras y no así consultores unipersonales o individuales, a la par de esta se emite la segunda Norma Básica con Resolución Suprema No. 216145 de fecha 3 de agosto de 1995, la que repite en esencia el sentido de la primera, la razón para la aprobación de la Norma Básica fue el proceso de “capitalización”⁸³, siendo este la segunda generación de reformas estructurales de corte neoliberal consistente en la privatización de empresas públicas estratégicas, ya que la primera generación de reformas neoliberales apuntalado por el Decreto Supremo No. 21060 estableció la desregulación del mercado a través del mecanismo de la libre oferta y demanda.

La tercera Norma Básica fue aprobada por el Decreto Supremo No. 25964 de 21 de octubre de 2000, esta norma retoma la idea de contratar consultores individuales por producto a la par de empresas consultoras, que se habían planteado el año 1979 mediante Decreto Ley No. 16850, no con esa terminología pero con la misma concepción.

El 16 de mayo de 2003 se aprueba el Decreto Supremo No. 27040, que es una reforma parcial a la Norma Básica aprobada mediante Decreto Supremo No. 25964, sin embargo, éste, no llega a aplicarse por falta de reglamentación y presión desde las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores del país, que percibían a éste como un instrumento de liberalización del mercado nacional ya que ponía en

⁸³Bolivia, Decreto Supremo No. 23981 de 20 de marzo de 1995, art. 1 señala: *“El proceso de capitalización establecido en la Ley 1544 de 21 de marzo de 1994 y particularmente la Licitación Pública Internacional ordenada por su artículo 4º para seleccionar inversionistas privados y determinar su aporte a sociedades de economía mixta, se sujetará a las Normas Básicas del sistema de Administración de bienes y servicios y la reglamentación específica que se emita”*

igualdad de condiciones a empresas nacionales y extranjeras⁸⁴, todo ello en el marco del futuro acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que impulsaba los Estados Unidos y el Banco Mundial, siendo esta la tercera generación de reformas neoliberales en el país, que no llegó a concretarse.

El 31 de enero de 2004, se aprueba el Decreto Supremo No. 27328, que tiene como principal aporte al desarrollo de la idea de servicio de consultoría individual, la inclusión de la noción de tiempo en el servicio de consultoría individual por producto⁸⁵, esto es importante pues antes de esto solamente se exigía al consultor la presentación del producto del servicio en plazo establecido, ahora además se le exige que cumpla su trabajo en un tiempo determinado en el contrato, esto viene a ser la génesis del turno de trabajo del consultor en la entidad pública. Este Decreto Supremo fue denominado “El Compro Boliviano”, en el sentido que plantea una serie de privilegios a los productores nacionales, tales como ponderación especial en el sistema de calificaciones de propuestas en productos de origen nacional con relación a productos foráneos, como podrá apreciarse, al haberse derogado el anterior decreto que ponía en pie de igualdad a proponentes nacionales y extranjeros, éste en cambio, pone en desigualdad a los proponentes, favoreciendo a los productores nacionales en desmedro de los foráneos, al haber fracasado el ALCA.

El 11 de julio de 2007, se aprueba el Decreto Supremo No. 29190, siendo ésta Norma Básica, la que introduce la figura de consultor individual de línea como la conocemos hoy, es decir un personal de las instituciones públicas que no es un servidor público,

⁸⁴ Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 19, señala la Licitación Pública es la modalidad de contratación de obras, bienes y servicios generales, que *“permite la libre participación de un número indeterminado de proponentes nacionales o internacionales, mediante convocatoria pública”*

⁸⁵ Bolivia, Decreto Supremo No. 27328, art. 76.

pero a la par, desarrolla su actividad profesional en horarios y lugar de trabajo de la institución pública.

El 28 de Junio de 2009 se aprueba el Decreto Supremo No. 181, la vigente Norma Básica, dentro de un contexto político de aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, abrogando la Constitución de 1967, éste Decreto, tiene por virtud de definir técnicamente el servicio de consultoría individual de línea, además de que establece que un consultor, puede renovar su contrato hasta dos veces, supóngase que el contrato primero sea de un año calendario, si renovase por dos veces se estaría ante la figura de relación contractual de tres años de un profesional con la administración estatal, claramente esto apunta a la masiva contratación de consultores en sustitución de personal de planta o servidores públicos, siendo esta figura una cobertura administrativa para evitar carga social y económica al presupuesto estatal.

En teoría esta clase de trabajo del consultor individual de línea un personal de la entidad pública, sin derechos laborales y sociales como aguinaldo, vacaciones, seguro viene a ser una contravención con el espíritu del modelo del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, pues todo trabajador tiene derechos económicos y sociales⁸⁶, en este caso se limitan muchos derechos.

Pese a este panorama sombrío se ha dado un salto cualitativo en el desarrollo de la noción de consultor individual de línea, con la aprobación de la Ley No. 065 de Pensiones de fecha 10 de diciembre de 2010, que instituye el seguro social obligatorio a largo plazo a los consultores de línea, es un salto cualitativo, pues esta norma apunta a una transición de una visión meramente administrativista financiera de la actividad

⁸⁶ Bolivia, Constitución Política del Estado Capítulo V, *Derechos Sociales y Económicos*.

del consultor a otra dimensión de carácter humano, donde el consultor ejerza derechos sociales y económicos establecidos en la Nueva Constitución Política del Estado.

1.3. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA

1.3.1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de los derechos Humanos, establece entre otros derechos que, toda persona tiene derecho al trabajo, a la seguridad social, a condiciones satisfactorias de trabajo, a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana⁸⁷.

Esta gama de derechos que refiere no son exclusivamente para trabajadores dependientes o por cuenta ajena, también se aplican a los trabajadores independientes o por cuenta propia, en sí a todos los seres humanos, estos derechos son universales, por ello los profesionales independientes al desarrollar su trabajo de consultoría individual de línea, tienen los derechos descritos, aunque no están desarrollados, por falta de normativa.

1.3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

⁸⁷ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas, “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*”, art. 22 y No. 23.

El consultor de línea es un trabajador por cuenta propia o profesional independiente, que presta servicio especializado de manera periódica y a dedicación exclusiva a la Administración Central del Estado, a cambio de una remuneración económica.

La actividad del consultor, la consultoría, al ser un trabajo, está amparada en la Constitución Política del Estado, que dispone, que toda persona tiene derecho *“al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio”*⁸⁸, como toda forma de trabajo lícito, la consultoría tiene derechos que deben ser implementados.

La consultoría, es una actividad económica, amparada en la Constitución Política del Estado, pues establece, que *“toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o cualquier actividad económica lícita”*⁸⁹, la consultoría individual de línea es una actividad económica, ya que, el contrato administrativo de consultoría, implica una contraprestación de servicio intelectual a cambio de una retribución económica, que genera un movimiento económico de millones de bolivianos cada año, por ejemplo, la incidencia que tuvo en el Presupuesto 2010 de la Administración Central del Estado fue de Bs. 214.659.900 (Doscientos catorce millones seiscientos cincuenta y nueve mil novecientos bolivianos), este cálculo no incluye los montos presupuestado para consultoría de línea en entidades territoriales autónomas y otras instituciones desconcentradas y descentralizadas del Estado⁹⁰.

1.3.3. LEY No. 1178

⁸⁸ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 46

⁸⁹ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 47

⁹⁰ Bolivia, Presupuesto General del Estado Gestión 2010.

La consultoría individual de línea es una actividad lícita, pues está regulado en el Derecho Administrativo Boliviano, inicialmente mediante la Ley No. 1178 que instituye el Sistema de Administración de Bienes y Servicios que establece “*la forma de contratación, de manejo y disposición de bienes y servicios*”⁹¹ del Sector Público; esta Ley establece que los contratos administrativos son “*aquellos que se refieren a la contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza*”, que hace la Administración Pública sujeta a su ámbito de aplicación.

La Ley No. 1178 es el marco legal que regula la contratación de los servicios de consultoría individual de línea, para ello interactúan los ocho subsistemas que regula para un adecuado uso de los recursos públicos en el cumplimiento de políticas gubernamentales.

1.3.4. DECRETO SUPREMO No. 181 (NB-SABS)

Supeditado a la Ley No. 1178 están sus Normas Básicas, entre las cuales se tiene la Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS), la vigente es el Decreto Supremo No. 181 de 28 de junio de 2009, que nomina los servicios de consultoría, en su Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, que engloba funciones, actividades y procedimientos administrativos “*para adquirir bienes, contratar obras, servicios generales y **servicios de consultoría***”⁹².

Las NB-SABS definen los Servicios de Consultoría Individual de Línea como:

Servicios prestados por un consultor individual para realizar actividades o trabajos recurrentes, que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad

⁹¹ Bolivia, Ley No. 1178, art. 10.

⁹² Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 1.

*contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato*⁹³

Las NB-SABS regulan los siguientes aspectos de los servicios de consultoría individual de línea:

- El consultor individual de línea debe ofrecer garantías para el desarrollo de su actividad. Garantía: de seriedad de propuesta, de Cumplimiento de Contrato o retención parciales y de Correcta Inversión de Anticipo.
- El consultor individual de línea puede ser miembro de las comisiones de calificación y recepción de la Entidad.
- Prohíbe que consultores individuales de línea, con los que se hubiese resuelto contrato con daño económico al Estado por causales atribuibles a estos participe en procesos de contratación hasta tres (3) años después de la firma de la Resolución del Contrato.
- Prohíbe que un consultor en forma asociada o no, que asesore a la Administración Pública en un proceso de contratación, participe en el mismo proceso bajo ninguna razón o circunstancia.
- Establece las modalidades de contratación de consultorías individuales de línea: Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE), Contratación Directa de Bienes y Servicios y Contratación por Excepción.
- Establece *que Contrato Modificatorio para Consultores Individuales de Línea, es posible previa evaluación de cumplimiento de contrato, esta “podrá realizarse hasta un máximo de dos (2) veces, no debiendo exceder el plazo de cada*

⁹³Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 5, inc. qq.

*modificación al establecido en el contrato principal*⁹⁴, por lo que un consultor puede trabajar continuamente hasta tres gestiones consecutivas.

1.3.5. PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO – GESTIÓN 2010

Otra Norma que regula ciertos aspectos de los servicios de consultoría en línea juntamente a las NB-SABS es el Presupuesto General Del Estado – Gestión 2010⁹⁵, dicho Presupuesto establece que:

- El consultor individual de línea debe prestar su declaración jurada, al igual que un servidor público, que certifique que el total de sus ingresos percibidos por recursos públicos, no son iguales o superiores al Presidente del Estado Plurinacional⁹⁶.
- Toda contratación de consultoría de línea independientemente de la fuente de financiamiento, debe ser efectuada mediante las NB-SABS⁹⁷.
- El consultor individual de línea no debe *“ejercer funciones como personal de planta”*⁹⁸ o prestar simultáneamente servicios de consultoría de línea o producto en otras entidades estatales.
- El consultor individual de línea no debe percibir bajo ningún motivo, beneficio adicional a sus honorarios por servicios prestados⁹⁹.

⁹⁴ Decreto Supremo No. 181, art. 89.

⁹⁵ En el marco del art. 158, numeral 11 de la Constitución Política del Estado, habiendo transcurrido 60 días, sin haber sido aprobado el proyecto de Presupuesto Gestión 2010, por la Asamblea Legislativa Plurinacional, remitido en fecha 30 de octubre de 2009, por el Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia, adquiere fuerza de ley.

⁹⁶ Bolivia, Presupuesto General Del Estado – Gestión 2010, art. 21, inc. a.

⁹⁷ Bolivia, Presupuesto General Del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. b.

⁹⁸ Bolivia, Presupuesto General Del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. c.

- El monto mensual de los honorarios de un consultor individual de línea no debe ser mayor a la remuneración mensual de un Director General en los Ministerios de Estado¹⁰⁰.
- El nivel de remuneración de un consultor individual de línea debe estar definido en función de la escala salarial de la entidad contratante¹⁰¹.

1.3.6. LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO-GESTIÓN 2011

La regulación efectuada en el Presupuesto del Estado 2010, se mantiene vigente mediante Ley No. 62 de fecha 28 de noviembre de 2010 Ley del Presupuesto General del Estado – gestión 2011¹⁰².

1.3.7. MODELO DE CONTRATO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA

Otra norma de menor rango que regula ciertos aspectos de los Servicios de Consultoría de Línea es el Modelo de Documento Base de Contratación de Servicios de Consultoría ANPE, aprobado mediante Resolución Ministerial No. 262 de 15 de julio 2009.

Las partes que componen el Documento base de Contratación (DBC) son: Instrucciones Generales; Información General a los Proponentes; Información Técnica de la Contratación, ANEXO 1 Formularios de presentación de Propuestas; ANEXO 2 Formularios Referenciales de Apoyo y ANEXO 3 MODELO REFERENCIAL DE CONTRATO.

Como establece la Ley No. 2027, otras personas que no sean servidores públicos y que prestan servicios al Estado, se regulan sus derechos y obligaciones en su respectivo

⁹⁹ Bolivia, Presupuesto General Del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. e.

¹⁰⁰ Bolivia, Presupuesto General Del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. f.

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² Bolivia, Ley No. 62, art. 41

contrato administrativo y ordenamiento legal aplicable¹⁰³, por ello, se presenta a continuación las disposiciones del Modelo Referencial del Contrato Administrativo de Servicio de Consultoría de Línea, emitido por el Órgano Rector del SABS:

- Ordena la legislación aplicable, objeto y causa, documentos integrantes del contrato, vigencia, garantías, anticipos, plazo del servicio, forma de pago, monto, y el lugar de prestación de los servicios de consultoría de línea¹⁰⁴.
- Obliga al consultor a: Realizar la consultoría, en forma eficiente, oportuna y en lugar estipulado en los términos de referencia; mantener la condición de empresa habilitada para contratar con el Estado; mantener vigentes las garantías presentadas; cumplir las cláusulas del contrato y *“otras obligaciones que la entidad considere pertinente”*¹⁰⁵.
- Dispone que la Entidad contratante, retenga el 7% de cada pago parcial para constituir garantía de cumplimiento de contrato, mismas que serán devueltas al cumplimiento del contrato¹⁰⁶.
- Manda que el consultor corra con el pago de impuestos emergentes por el servicio¹⁰⁷.

¹⁰³ Bolivia, Ley No. 2027, art. 6.

¹⁰⁴ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Primera a la Décimo Primera del Modelo Contrato Administrativo de Consultoría.

¹⁰⁵ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Cuarta del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹⁰⁶ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Séptima del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹⁰⁷ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Décimo Segunda y Décimo Tercera del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría..

- Determina que el contrato solo puede ser modificado, conforme al artículo 89 del Decreto Supremo No. 181¹⁰⁸.
- Prohíbe al consultor transferir (ceder) el contrato a un tercero, siendo responsabilidad personal del consultor¹⁰⁹.
- Exonera a la Entidad por daños a terceros en el desarrollo de consultoría, siendo el consultor de línea el único responsable¹¹⁰.
- Establece la extinción del contrato por: cumplimiento de contrato; o por resolución de contrato a requerimiento de la Entidad por causas atribuibles al consultor, a requerimiento del consultor por causas atribuibles a la Entidad o por causas de fuerza mayor o caso fortuito¹¹¹.
- La información a la que tuviese acceso el consultor, así como los materiales producidos por el desarrollo del contrato, tienen un carácter confidencial¹¹².
- Determina que la solución de controversias del contrato administrativo, está sujeto a Jurisdicción Coactiva Fiscal.¹¹³

¹⁰⁸Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Décimo Cuarta del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹⁰⁹Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Décimo Quinta del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹¹⁰Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009 Cláusula Décimo Octava del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹¹¹Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Vigésima del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹¹²Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Décimo Séptima del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría.

¹¹³Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, Cláusula Vigésima Primera del Modelo de Contrato Administrativo de Consultoría

1.3.8. LEY No. 065 DE PENSIONES

Ninguna de las normas de carácter administrativo y financiero instituyen derechos sociales para los consultores individuales de línea, sin embargo el 10 de diciembre de 2010, fecha de promulgación de la ley No. 65 de pensiones, se produjo un cambio de enfoque de los servicios de consultoría, pues instituye por vez primera, el seguro social obligatorio de largo plazo para los consultores individuales de línea¹¹⁴, los consultores también son seres humanos sujetos de derechos fundamentales.

El Seguro Social Obligatorio a Largo Plazo, cubre las siguientes prestaciones: Prestaciones de Vejez¹¹⁵; Prestación de Invalidez por Riesgo Común¹¹⁶; Pensión por Muerte por Riesgo Común¹¹⁷; Prestaciones por Invalidez por y Muerte por Riesgo Laboral¹¹⁸.

Para cumplir con la obligatoriedad del seguro social a largo plazo el consultor está obligado a contribuir como asegurado independiente a la Gestora Pública de la

¹¹⁴Bolivia, Ley No. 065, art. 101 señala: *“Los consultores se encuentran obligados a contribuir como Asegurado Independiente pagando el Aporte del Asegurado, el Aporte Solidario del Asegurado, la prima por Riesgo Común, la prima por Riesgo Laboral y la Comisión deducidas del Total Mensual en caso de consultores por línea. En caso de Consultores por Producto las contribuciones señaladas se realizarán mensualmente sobre el monto resultante de dividir el monto total del contrato entre la duración del mismo. Los contratantes tienen la responsabilidad de exigir el comprobante de las contribuciones antes de efectuar los pagos establecidos en su contrato”.*

¹¹⁵ Bolivia, Ley No. 65, Capítulo I.

¹¹⁶ Bolivia, Ley No. 65, Capítulo IV.

¹¹⁷ Bolivia, Ley No. 65, Capítulo VI.

¹¹⁸ Bolivia, Ley No. 65, Capítulo VIII.

Seguridad Social de Largo Plazo, costeando por su cuenta: el Aporte del Asegurado¹¹⁹, el Aporte Solidario del Asegurado¹²⁰, la prima por Riesgo Común¹²¹, la prima por Riesgo Laboral¹²² y la Comisión¹²³ deducidas del total mensual.

Respecto al Seguro Social a Corto Plazo, que comprende: Prestaciones en especie y dinero, por enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, estos están diseñados para el sector de empleados dependientes y no así para los consultores, que son profesionales independientes.

Pero la legislación boliviana a previsto el seguro voluntario para aquellas personas que trabajan por cuenta propia, este *“seguro actualmente cubre al titular del derecho y a sus beneficiarios o su grupo familiar dentro de los seguros de enfermedad y maternidad en especie”*¹²⁴, el financiamiento de este seguro corre a cuenta del titular, debiendo obligatoriamente permanecer el afiliado al menos 2 años cotizando mensualmente, de acuerdo a escala de aportes de la Entidad Gestora del seguro; bien

¹¹⁹ Bolivia, Ley No. 065, Anexo Definiciones Aplicables, define Aporte del Asegurado como :*“Es la cotización mensual obligatoria cotización adicional voluntaria a cargo del Asegurado Dependiente; y la cotización mensual y adicional voluntaria a cargo del Asegurado Independiente”*.

¹²⁰ Bolivia, Ley No. 065, Anexo Definiciones Aplicables, define Aporte Solidario del Asegurado como: *“Es el aporte obligatorio que realizan los Asegurados Dependientes y Asegurados Independientes, con destino al Fondo Solidario”*

¹²¹ Bolivia, Ley No. 065, Anexo Definiciones Aplicables, define Prima por Riesgo Común como: *“Son los recursos pagados por los Asegurados Dependientes y Asegurados Independientes, para contratar el seguro de Riesgo Común”*.

¹²² Bolivia, Ley No. 065, Anexo Definiciones Aplicables, define Prima por Riesgo Laboral como: *“Son los recursos pagados por los Asegurados Independientes, para contratar el seguro de Riesgo Laboral”*.

¹²³ Bolivia, Ley No. 065, Anexo Definiciones Aplicables, define Comisión como: *“Son los montos de dinero pagados en favor de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, en calidad de contraprestación por servicios prestados, de conformidad a la presente Ley”*

¹²⁴ TUFÍÑO RIVERA, Nancy, *“Seguridad Social para Todos”*, Primera edición, La Paz Bolivia, Pág. 51.

podría ser éste seguro utilizado por los consultores de línea, el único inconveniente es la sostenibilidad del aporte continuo de 2 años, susceptible de ser interrumpido, de manera unilateral por el titular, por falta de recurso económicos a la conclusión de su contrato administrativo. La diferencia del seguro social a corto plazo voluntario con el seguro social a largo plazo de los consultores de línea, es precisamente la obligatoriedad del segundo en cambio el primero es de carácter voluntario.

1.4. PROCESO SANCIONADOR AL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA

El consultor individual de línea está sujeto a un proceso¹²⁵ administrativo sancionador, en caso de incumplimiento de condiciones del contrato.

Este procedimiento administrativo, funciona de la siguiente manera:

1.4.1. AUTORIDAD SANCIONADORA

La Entidad contratante, designa un supervisor del consultor denominado contractualmente “Responsable de Recepción”¹²⁶ o una “Comisión de Recepción”, que cumple las funciones de recibir el servicio verificando el cumplimiento de los términos de referencia del contrato y emitir “Informe de Conformidad” o de “Disconformidad” del Servicio, siendo la peculiaridad que el supervisor es la única autoridad responsable de verificación del servicio, la denominamos autoridad

¹²⁵ MOSTAJO, Max, *“Apuntes para la Reinención del Derecho Administrativo Boliviano”*, Segunda Edición, La Paz, 2004, pag.539: *“El proceso y el procedimiento, son medios técnico jurídicos que se utilizan en la administración pública, el proceso materialmente se traduce en el expediente, dossier o en el conjunto de documentos acumulados, ante un órgano administrativo; en cambio el procedimiento es el instrumento técnico jurídico, para la actuación del administrado como de la administración, orientado a resolver el proceso administrativo”*.

¹²⁶ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial No. 262/2009, Modelo Referencial de Contrato de Consultoría, cláusula sexta.

sancionadora, pues esta tiene la potestad de emitir informes para sancionar la actividad del consultor con multas, ejecución de boletas de garantía o resolver contrato, es decir el consultor está supeditado contractualmente al juicio de su “Responsable de Recepción”¹²⁷.

1.4.2. INCUMPLIMIENTOS Y SANCIONES.

Las sanciones que contempla el contrato administrativo de consultoría son Multas, Resolución de Contrato y Ejecución de Garantías de contrato:

- **Multas por incumplimiento de plazos:**

El contrato de consultoría estipula que el consultor en caso de incumplimiento de plazos de entrega de sus servicios, será multado por día de retraso hasta un 1 % del monto total del contrato, llegando hasta un tope de la suma de multas de 20% del monto total del contrato sin perjuicio de resolver el contrato¹²⁸.

- **Ejecución de Garantía por incumplimiento contractual**

La garantía de cumplimiento de contrato correspondiente al 7% del monto del contrato, es ejecutada en favor de la Entidad contratante, sin necesidad de ningún trámite o acción judicial, a su solo requerimiento, si el consultor incurriere en algún tipo de incumplimiento de contrato¹²⁹.

- **Resolución de Contrato.**

¹²⁷ Decreto Supremo No. 181, art. 39.

¹²⁸ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial No. 262/2009, Modelo Referencial de Contrato de Consultoría, cláusula décima sexta.

¹²⁹ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial No. 262/2009, Modelo Referencial de Contrato de Consultoría, cláusula séptima.

Si hubiese la resolución de contrato por causas atribuibles al consultor, a la entidad o caso fortuito o fuerza mayor, se procede a una *“liquidación de saldos deudores y acreedores de ambas partes, efectuándose los pagos a que hubiere lugar”*¹³⁰, de acuerdo al grado de cumplimiento de los términos de referencia del servicio.

Como se podrá apreciar no existe un proceso sancionador garantista, lo que existe es un proceso sancionador arbitrario, pues limita el derecho a la defensa del consultor en caso de sanciones que emite su supervisor, siendo la Jurisdicción Coactiva Fiscal la única vía para la restitución de sus derechos, planteamos en el Proyecto de Decreto Supremo la aplicación de un proceso sancionar interno garantista del debido proceso, previo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que le permita al consultor defender su trabajo ante una posible opinión discrecional de su supervisor del servicio, en el marco de un debido proceso.

Corresponde que antes de la aplicación de sanciones a los consultores individuales de línea, ya sea la resolución o la aplicación de multas a los contratos administrativos, de manera unilateral por parte de los supervisores del servicio, se les se le instaure un proceso interno ante una autoridad imparcial, que compulse pruebas de cargo y descargo, para determinar si hubo o no faltas y contravenciones al contrato, pues:

Toda actividad sancionadora, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa¹³¹

El derecho a un debido proceso y a la defensa, están garantizados por la Constitución Política del Estado¹³², lo que se plantea es que se norme el ejercicio para los contratos de consultoría individual de línea.

¹³⁰ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial No. 262/2009, Modelo Referencial de Contrato de Consultoría, cláusula séptima.

¹³¹ Bolivia, Tribunal Constitucional, Sentencia Constitucional No. 0993/2010-R de 23 de agosto de 2010.

1.5. COYUNTURAL REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA

Por coyuntural regulación de los servicios de consultoría individual de línea, se entiende, que el conjunto de legislación administrativa referida a los servicios de consultoría de línea, surgió por necesidades circunstanciales de la gestión pública boliviana, esto se puede detallar mediante el siguiente cuadro:

CONCEPTO	DIMENSIONES	INDICADOR	INDICE
COYUNTURAL REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LINEA	LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA	Dispersión o disgregación de Normas vigentes de Consultoría de Línea	<ul style="list-style-type: none"> • 7 normas regulatorias • Falta de enfoque integral del oficio del consultor
		Desorden jerárquico de normas vigentes de consultoría de línea	<ul style="list-style-type: none"> • 5 Leyes, 1 D.S. y 1 R.M.
	MODELO ECONÓMICO	Neoliberal	<ul style="list-style-type: none"> • D.S. 21060 • Capitalización • ALCA
		Economía Plural	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención Estatal • Nacionalización
	PARTICIPACIÓN POLÍTICA	Presión de Organizaciones Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • CAO • Pequeños Productores
		Incidencia de coaliciones gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia Pactada • Democracia Plurinacional

La coyuntural regulación de los servicios de consultoría de línea se puede analizar en tres dimensiones: Legislación Administrativa, Modelo Económico y Participación Política.

¹³² Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 115, párrafo II: “El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”; art. 119, párrafo II: “Toda persona tiene derecho inviolable a la defensa”.

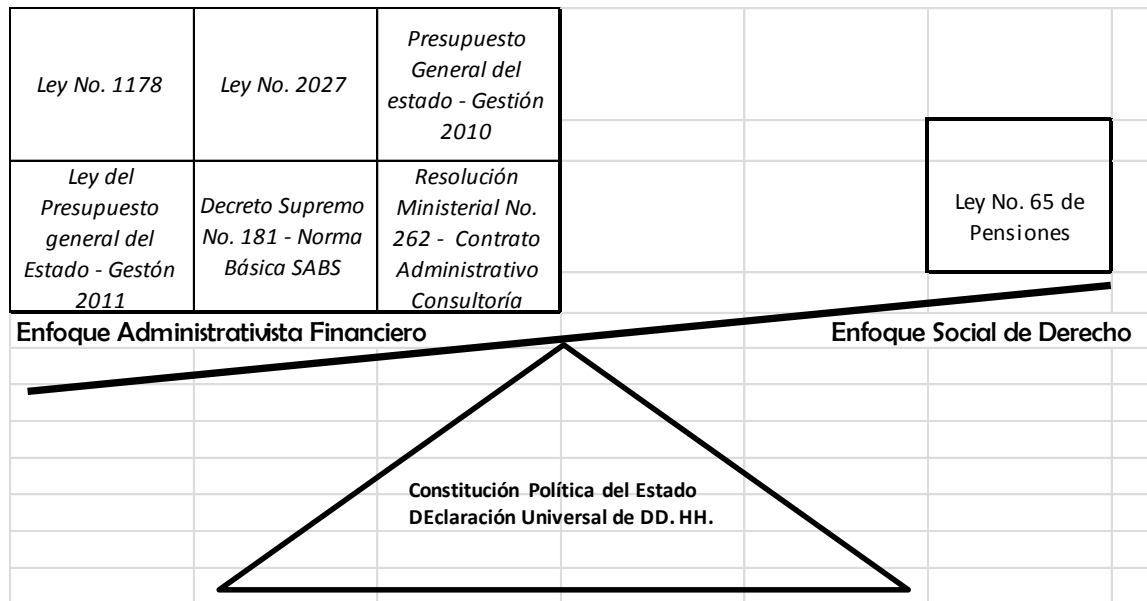
1.5.1.LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA

La legislación administrativa referida a los servicios de consultoría individual de línea presenta dos indicadores o características distintivas: El desorden y su disgregación:

La disgregación o dispersión está expresada en la falta de sistematización conceptual planeada de las normas, que regulan los servicios de consultoría, hay diversidad de normas que regulan porciones específicas de los servicios de consultoría individual de línea, por ejemplo, la forma de contratación, la forma de contrato, la limitación entre servidor público y consultor, escala salarial, declaración jurada, etc.

Existe un desorden jerárquico de normas, ya que las vigentes que regulan diferentes aspectos de ésta actividad, son de diferente jerarquía, ya sea Resolución Ministerial, Decreto Supremo, Ley, cada una de ellas solucionando contingencias del momento.

Del conjunto de normas jurídicas que regulan la relación del consultor individual de línea y los órganos estatales, nos presentan un enfoque eminentemente administrativista y financiero, exceptuando la Ley de Pensiones, que plantea el seguro a largo plazo de los consultores de línea; demostrándose, que en la actualidad, hace falta un enfoque integral del oficio del consultor, que combine la visión administrativista financiera con un enfoque social, que le permita al consultor individual de línea desarrollar su actividad en un marco de bienestar, el desequilibrio de enfoque conceptual normativo puede describirse en el siguiente gráfico:



La investigación propone la formulación de una norma que equilibre el enfoque administrativista, mayoritario a la fecha, con un enfoque social, donde el consultor de línea, además de sus responsabilidades contractuales, asuma sus derechos constitucionales.

1.5.2. MODELO ECONÓMICO

El modelo económico estatal es otra dimensión que explica la coyuntural regulación de los servicios de consultoría de línea y lo coyuntural que son las Normas Básicas del SABS.

Durante la vigencia del neoliberalismo en Bolivia (1985-2005), se han emitido un conjunto de normas básicas que regularon la relación del consultor de línea con la Administración Estatal, hay muchos ejemplos de cómo ellas, se adecuaron al modelo económico imperante, podemos ejemplificar la R. S. 215475 de 20 de marzo de 1995, que reglamentó el proceso de capitalización o el D.S. 27040 de 16 de mayo de 2003, que buscó la implementación del ALCA en nuestro país.

Durante la decadencia del neoliberalismo en Bolivia y en transición a la Economía Plural mencionada en la nueva Constitución Política del Estado, se emitió el D.S. 27328 de 31 de enero de 2004 denominado el “Compro Boliviano”, con un enfoque proteccionista de la economía boliviana eliminando la libre competencia internacional.

1.5.3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Otra dimensión de la coyuntural regulación de los servicios de consultoría de línea, es la participación política, entendida esta como la incidencia o influencia que ejercen las organizaciones sociales y los partidos políticos gobernantes en la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Esta lucha política, tuvo notable manifestación en la crisis de 2003, donde la coalición gobernante en ese entonces la denominada “Mega-coalición”, compuesta por MNR-MIR-NFR, emitió el D.S. 27040 que constituyó una reforma a las NSABS, que no llegó a aplicarse por falta la presión desde las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores del país, que percibían a éste decreto, como un instrumento de liberalización del mercado nacional ya que ponía en igualdad de condiciones a empresas nacionales y extranjeras¹³³, todo ello en el marco del futuro acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que impulsaba los Estados Unidos y el Banco Mundial.

Como conclusión, podemos mencionar que el concepto de servicio de consultoría individual de línea, está en permanente evolución en la historia jurídico administrativa boliviana, apareciendo como un apoyo coyuntural a la gestión pública, hasta prácticamente institucionalizarse su uso y su vigencia mediante la Ley de Pensiones, durante este desarrollo de esta actividad, corresponde ahora completar un enfoque

¹³³ Bolivia, Decreto Supremo No. 27040, art. 19, señala la Licitación Pública es la modalidad de contratación de obras, bienes y servicios generales, que *“permite la libre participación de un número indeterminado de proponentes nacionales o internacionales, mediante convocatoria pública”*

integral del consultor de línea, para darle una estabilidad y vigencia en la gestión pública.

CAPITULO II. ANÁLISIS ADMINISTRATIVO Y JURÍDICO COMPARADO DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LINEA

2.1. SERVICIO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA

El Estado necesita relacionarse con terceros para cumplir su finalidad¹³⁴, del bienestar general; para ello, está dotado de personalidad jurídica¹³⁵ y facultades extraordinarias.

Es por ello que los órganos estatales, celebran contratos regulados por la legislación administrativa, estos contratos son llamados típicos o nominados por que se encuentran regulados en forma expresa en el ordenamiento jurídico, *“Son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza”*¹³⁶, el contrato administrativo es un acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y el Administrado, en el cumplimiento de sus funciones para la satisfacción del interés general.

Sus características son:

- El sujeto: una de las partes ha de ser la Administración Pública;
- El objeto: es la realización o satisfacción directa o indirecta de la finalidad pública dentro las competencias específicas del Órgano Estatal;

¹³⁴ Respecto a los fines y funciones esenciales del Estado, véase artículo 9 de la Constitución Política del Estado.

¹³⁵ Bolivia, Código Civil, art. 52.

¹³⁶ Bolivia, Ley 1178, art. 47.

- El régimen jurídico especial: Que sitúa a la Administración en una situación privilegiada con relación al contratista, no existe una igualdad jurídica, expresada en “clausulas exorbitantes”, prerrogativas.
- La jurisdicción para resolver las contiendas es la Contencioso Administrativa.

El contrato administrativo de servicio de consultoría individual de línea, es un instrumento legal de naturaleza administrativa que regula la relación contractual entre la entidad contratante y el consultor contratista.

El servicio de consultoría¹³⁷ individual de línea es una actividad especializada de consejo y/o asesoría, prestada por un sujeto denominado consultor¹³⁸ a otro sujeto llamado consultante¹³⁹, en nuestro estudio el consultante es la Administración Central del Estado.

Analizando ésta definición, se plantea tres elementos de un servicio de consultoría individual de línea:

1. Objeto del servicio, consistente en el asesoramiento, consejo, informe, guía, parecer, recomendación, proyecto, para satisfacción del cliente o consultante, en un plazo determinado.

¹³⁷Según el diccionario la CONSULTORÍA es “*Actividad del consultor*”, véase, Real Academia Española, “*Diccionario de la lengua Española*”, Vigésima Segunda Edición, <http://www.rae.es/rae.html>

¹³⁸Según el diccionario CONSULTOR es: “(Del lat. *consultor*, -ōris) *adj.* Que da su parecer, consultado sobre algún asunto”, es decir es un adjetivo que señala un sujeto que da su parecer sobre algún asunto consultado, , véase, Real Academia Española, “*Diccionario de la lengua Española*”, Vigésima Segunda Edición, <http://www.rae.es/rae.html>

¹³⁹Según el diccionario CONSULTANTE es “*adj.* Que consulta”, es decir es un adjetivo que establece un sujeto que consulta o pide parecer o consejo sobre algún asunto de su interés; CONSULTA es la “*Acción y efecto de consultar*”; CONSULTAR es “*Pedir parecer, dictamen o consejo*”, véase, Real Academia Española, “*Diccionario de la lengua Española*”, Vigésima Segunda Edición, <http://www.rae.es/rae.html>

2. Sujeto prestador del servicio (Consultor), una persona individual especializada en un área de conocimiento.
3. Sujeto beneficiario del servicio (Consultante), la Administración Pública u órganos estatales que requieren conocimiento especializado.

En la normativa administrativa boliviana, está definido los Servicios de Consultoría como:

*“Servicios de carácter **intelectual** tales como diseño de proyectos; asesoramiento, auditoría, desarrollo de sistemas, estudios e investigaciones, supervisión técnica y otros servicios **profesionales**, que podrán ser prestados por consultores de línea o empresas consultoras”¹⁴⁰*

Donde destacan dos cualidades: Lo Intelectual y Lo profesional.

El servicio de consultoría individual de línea es una especie de servicio de consultoría, junto a los servicios de consultoría individual por producto, la norma boliviana define a los servicios de consultoría individual de línea de la siguiente manera:

*“Son los servicios prestados por un consultor individual para realizar actividades o trabajos **recurrentes**, que deben ser desarrollados con dedicación **exclusiva** en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato”¹⁴¹*

Donde destacan dos cualidades: La Recurrencia y La Exclusividad.

¹⁴⁰Bolivia, Decreto Supremo No. 181, inc. pp, art. 5.

¹⁴¹ Decreto Supremo No. 181, art 3. Definiciones.

De estas dos definiciones que hacen al género y especie de los servicios de consultoría, se pueden extraer cuatro cualidades del servicio de consultoría individual de línea: Lo intelectual, lo profesional, la recurrencia y la exclusividad:

1. Intelectualidad, se refiere a que el consultor desarrolla una actividad especializada de un área del conocimiento humano.
2. Profesionalidad, se refiere a que la actividad del consultor es competitiva, experta e idónea; sin embargo la norma boliviana no establece si esta profesionalización, debe ser de condición universitaria, técnica u otro tipo de adiestramiento, siendo una falencia que no existe en otros países del área sudamericana
3. Recurrencia, refiere a que la actividad del consultor debe ser periódica.
4. Exclusividad, refiere a que el servicio de consultoría únicamente debe ser prestado en la Administración Pública donde fue contratado, prohibiéndole prestar servicios en otras entidades públicas y privadas en los horarios de trabajo propios del personal de la entidad.

Para tener un marco jurídico comparado, analizamos las características de los servicios de consultoría en España, Ecuador y Argentina, al ser estos principales referentes doctrinal y normativo para el Derecho Administrativo de nuestro país.

La legislación Española implícitamente establece una enunciación de servicio de consultoría en la definición de contratos de consultoría y asistencia, según la cual los

servicios de consultoría son aquellas que tienen por objeto, actividades con predominancia intelectual en función a titulación académica¹⁴².

En la legislación ecuatoriana, podemos apreciar que existe una Ley de Consultoría, la que determina que los servicios de consultoría son servicios profesionales especializados¹⁴³, respecto a los servicios de apoyo a la consultoría menciona que es un servicio auxiliar que no impliquen dictamen o juicio profesional¹⁴⁴, en síntesis la norma ecuatoriana, establece que los servicios de consultoría tiene tres características: especialización, profesionalización y dictamen, esta normativa toma la esencia del

¹⁴² España, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del Reino de España, art. 196.2 del señala: *“Son contratos de consultoría y asistencia aquellos que tengan por objeto: A) Estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos. B) Llevar a cabo, en colaboración con la Administración y bajo su supervisión, las siguientes prestaciones: Investigación y estudios para realizar cualquier trabajo técnico; Asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios públicos; Estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos; Cualesquiera otras prestaciones directa o indirectamente relacionadas con las anteriores y en las que también predomine el carácter intelectual. En particular, los contratos que la Administración celebre con profesionales, en función de sus titulación académica, así como los contratos para actividades de formación del personal de las Administraciones públicas.”*

¹⁴³ Ecuador, Ley No. 15 de fecha 24 de febrero de 1984, art. 1, menciona *“Para los efectos de la presente Ley, se entiende por consultoría, la prestación de servicios profesionales especializados, que tengan por objeto identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización y evaluación de proyectos, así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación”.*

¹⁴⁴ Ecuador, Ley de Consultorías No. 15 de fecha 24 de febrero de 1984, art. 3, determina *“Son servicios de apoyo a la consultoría los auxiliares que no implican dictamen o juicio profesional, tales como los de contabilidad, topografía, cartografía, aerofotogrametría, la realización de ensayos y perforaciones geotécnicas sin interpretación, la computación, el procesamiento de datos y el uso auxiliar de equipos especiales”.*

servicio de consultoría de la Teoría de la Administración, al plantearla como un servicio eminentemente consultivo y de orientación para la toma de decisiones¹⁴⁵.

En la legislación argentina los servicios de consultoría son definidos como servicios profesionales de nivel universitario¹⁴⁶, cuya finalidad es un estudio, proyecto o trabajo encomendado¹⁴⁷ que recomienda una solución a una problemática, es decir, las características del servicio de consultoría son: profesionalización-titulación universitaria y asesoramiento, al igual que en la normativa ecuatoriana los servicios de consultoría son de consejería.

Respecto a los servicios de consultoría de línea, no está normado expresamente en la legislación española, pero se puede inferir el uso de la consultoría interna, pues la Ley de Contrataciones de las Administraciones Públicas Española, manifiesta que el contratista realiza la actividad de la consultoría y asistencia junto a la Administración

¹⁴⁵ Idalberto Chiavenato, plantea que las funciones del Staff de consultoría y asesoría en una Organización, son actividades especializadas a manera de *“orientación y recomendación”*, véase CHIAVENATO, Idalberto, *“Introducción a la Teoría general de la Administración”*, Quinta Edición, McGraw Hill, Colombia, 1999, pág. 252

¹⁴⁶ Argentina, Ley No. 22.460 de fecha 6 de abril de 1981, art. 2, establece que son Servicios de Consultoría: *“toda prestación de servicios profesionales, científicos y técnicos de nivel universitario, cumplidos bajo la forma de locación de obra intelectual o de servicios y realizada por firmas consultoras o consultores”*.

¹⁴⁷ Argentina, Ley No. 22.460 de fecha 6 de abril de 1981, art. 7, señala *“Las firmas consultoras y los consultores deberán formular sus conclusiones y recomendaciones en forma clara y precisa, asumiendo plena responsabilidad por las soluciones que aconsejen. Los documentos que hagan al objeto de la tarea encomendada deberán ser firmados por el consultor. La responsabilidad de los consultores o firmas consultoras no se extinguirá con la entrega y aprobación del estudio, proyecto o trabajo encomendado, sino que subsistirá de acuerdo con la índole de los mismos durante los plazos razonables que se fijen en los pliegos de los concursos o en los contratos que se celebren, sin perjuicio de la responsabilidad por ruina parcial o total de la obra o de vicio oculto del proyecto que torne imposible su ejecución”*.

contratante, en colaboración y bajo su supervisión¹⁴⁸, de la misma forma la normativa ecuatoriana, no establece nominalmente la consultoría de línea, pero abre la posibilidad de contratar consultores internos, pues establece una serie de actividades del consultoría que solamente la realizaría trabajando dentro y en colaboración con la Administración, como ser “servicios de asesoría y asistencia técnica”, a la Administración, no especificando temporalidad del servicio¹⁴⁹. La legislación Argentina, también abre la posibilidad de contratación de consultoría de línea o interna, al señalar al servicio de consultoría debe ser cumplido como locación de obra intelectual o de “servicios”¹⁵⁰, no señalando si estos serán realizados de manera discontinua o fuera de la entidad contratante.

Las modalidades de consultor individual de línea y consultor interno se asemejan pues llevan las características análogas, su diferenciación es el grado de dependencia respecto a la Entidad Pública, el consultor de línea tiene un fuerte lazo de dependencia jerárquica con la entidad, entre tanto el consultor interno solamente depende las cláusulas contractuales de su servicio.

¹⁴⁸ España, Texto Refundido de la Ley de Contratas de las Administraciones Públicas, art. 196.2 señala: *Son contratos de consultoría y asistencia aquellos que tengan por objeto: B) Llevar a cabo, en colaboración con la Administración y bajo su supervisión, las siguientes prestaciones: Investigación y estudios para realizar cualquier trabajo técnico; Asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios públicos; Estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos; Cualesquiera otras prestaciones directa o indirectamente relacionadas con las anteriores y en las que también predomine el carácter intelectual. En particular, los contratos que la Administración celebre con profesionales, en función de sus titulación académica, así como los contratos para actividades de formación del personal de las Administraciones públicas.”*

¹⁴⁹ Ecuador, Ley No. 15 de fecha 24 de febrero de 1984, art. 1.

¹⁵⁰ Argentina, Ley No. 22.460 de fecha 6 de abril de 1981, art. 2.

Podemos concluir que en la legislación internacional el trabajo del consultor dentro y en cooperación con la Administración contratante, no está prohibido, si en muchos casos explícitamente normado.

2.2. LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA COMO PERSONAL FÁCTICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

Para Johnson citado por Antonorsi el consultor individual puede ser definido como *“...un individuo auto-empleado que, por un honorario, da consejo o servicio experto y calificado en un área de conocimiento o entrenamiento calificado.”*¹⁵¹.

La ciencia de la administración, ubica funcionalmente al consultor individual en el tipo de organización¹⁵² Línea-Staff. La Organización Línea-Staff, es el modelo de organización por excelencia aplicado en instituciones públicas y privadas, este tipo de organización es el resultado de la combinación de los tipos de organización lineal¹⁵³ y funcional¹⁵⁴,

¹⁵¹ JOHNSON BARBARA, “PrivateConsulting”, Prentice-Hall, EnglewoodCliffs, New Jersey, 1982, citado por ANTONORSI BLANCO, Marcel, “El oficio del consultor. Concepto, tipos, modalidades de trabajo y otras consideraciones sobre la actividad”, Revista Espacios. Vol. 12, Venezuela, 1991. Pág. 9

¹⁵² “Una Organización es un conjunto de cargos funcionales y jerárquicos a cuyas reglas y normas de comportamiento deben sujetarse todos sus miembros”, véase CHIAVENATO, Idalberto, “Introducción a la Teoría general de la Administración”, Quinta Edición, McGraw Hill, Colombia, 1999, pág. 252

¹⁵³ La **Organización Lineal**, se caracteriza porque en ella existen líneas directas y únicas de autoridad y responsabilidad entre superior y subordinados, se caracteriza por la presencia de una autoridad lineal única, la comunicación es gradual de arriba a abajo y viceversa y la toma de decisiones es centralizada, como ejemplos se tiene: la organización de antiguos ejércitos, la organización eclesiástica medieval y la organización de microempresas en la actualidad.

¹⁵⁴ La **Organización Funcional**, se cimienta en el principio de especialización o función, que separa y distingue la responsabilidad por tarea específica. La autoridad la tiene el especialista, se caracteriza por

pues coexisten órganos de línea (órganos de dirección y ejecución) y de Staff (órganos de apoyo y de consultoría) manteniendo relaciones entre sí. Los órganos de línea se reconocen por la autoridad lineal y por el principio escalar, en cambio los órganos de Staff se aprecian por prestan asesoría y servicios especializados.

La consultoría y asesoría es una de las principales funciones del Staff, consistente en *“actividades especializadas como asistencia jurídica, métodos y procesos, consultoría laboral, etc., proporcionada por el Staff, a manera de orientación y recomendación”*¹⁵⁵, en cualquier zona de la estructura organizacional de las instituciones y empresas.

El consultor individual de línea es aquel individuo auto-empleado o trabajador por cuenta propia, que presta servicios especializados de resolución de consultas a manera de orientación, de manera no permanente, a cambio de una remuneración.

Los consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado, desarrollan sus labores de manera análoga a los servidores públicos, sin embargo, tienen limitados sus derechos de trabajo, para describir éste fenómeno se ha elaborado la siguiente tabla operacional:

CONCEPTO	DIMENSIONES	INDICADORES	INDICES
----------	-------------	-------------	---------

que la autoridad funcional está dividida por área de especialización, la comunicación se desarrolla de acuerdo a la especialización o función, pudiéndose sobrepasar niveles o grados jerárquicos, las decisiones están descentralizadas por especialización

¹⁵⁵ CHIAVENATO, Idalberto, *“Introducción a la Teoría general de la Administración”*, Quinta Edición, McGraw Hill, Colombia, 1999, pág. 265.

CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA COMO PERSONAL FACTICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO	Relación de Dependencia	Percepción Institucional	81 % CIL percibe relación jerárquica 80 % PJE percibe relación jerárquica
	Continuidad Laboral	Percepción Institucional	• 66 % de CIL fueron renovados sus contratos
	Ubicación Organizacional	Percepción Institucional	• 50 % PJE ubica al CIL como servicio administrativo operativo • 50 % PJE ubica al CIL como servicio de asesoramiento
	Dedicación Exclusiva	Norma Jurídica	D.S. No. 181, art. 5, inc. qq. • Presupuesto General del Estado – Gestión 2010
	Escala salarial	Norma Jurídica	• Presupuesto General del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. f.
	Ámbito laboral	Observación Directa	Horario de trabajo similar al personal Lugar de trabajo es en la Entidad • Material y activos proporcionados por la Entidad

CIL= Consultor Individual de Línea; PJE= Personal Jerárquico Entrevistado

La percepción institucional reproducida en esta investigación, tiene dos componentes: la encuesta a los consultores individuales de línea y la entrevista a personal jerárquico ambos de la Administración Central del Estado¹⁵⁶.

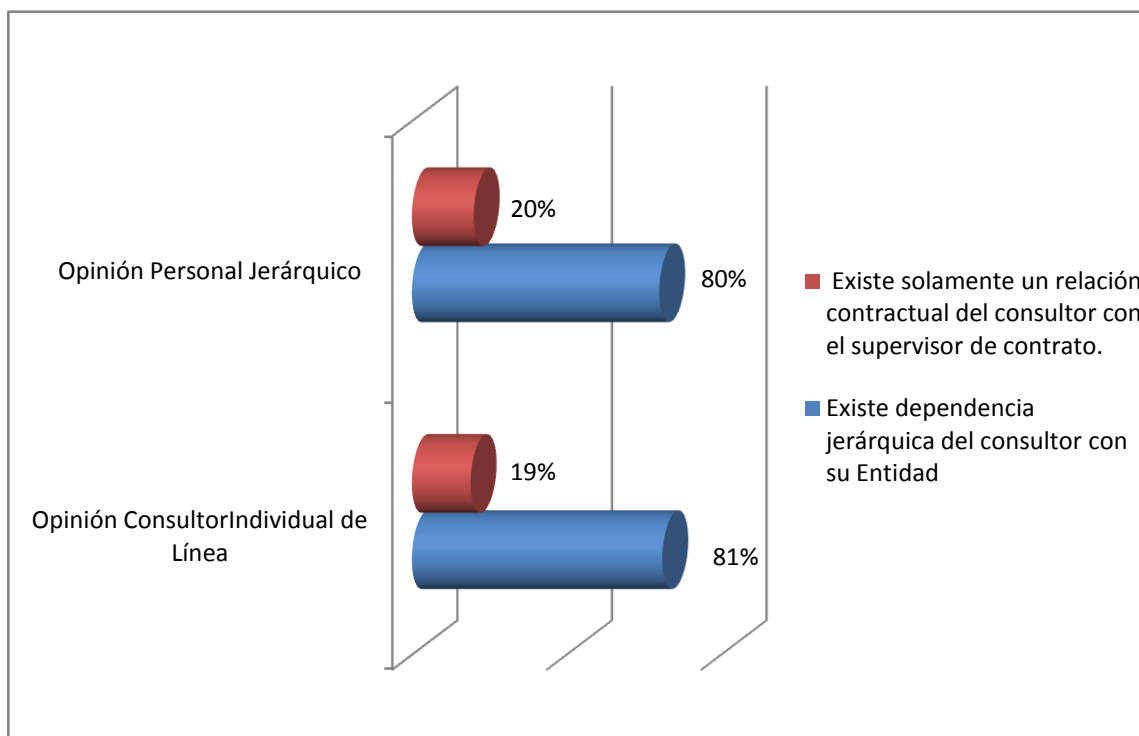
2.2.1 RELACIÓN DE DEPENDENCIA

La relación de dependencia es un vínculo jurídico entre un servidor público y su superior jerárquico, que conlleva una subordinación y remuneración¹⁵⁷, esta a su vez es una peculiaridad de todo servidor público¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Para conocer la ficha técnica de la Encuesta y de la Entrevista de Percepción Institucional, véase el Anexo No. 1 de la presente investigación

¹⁵⁷ Bolivia, Decreto Supremo No. 23318-A, art. 9.

Al respecto de la encuesta y entrevista realizada en la Administración Central del Estado, sobre esta temática señalaron lo siguiente:



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

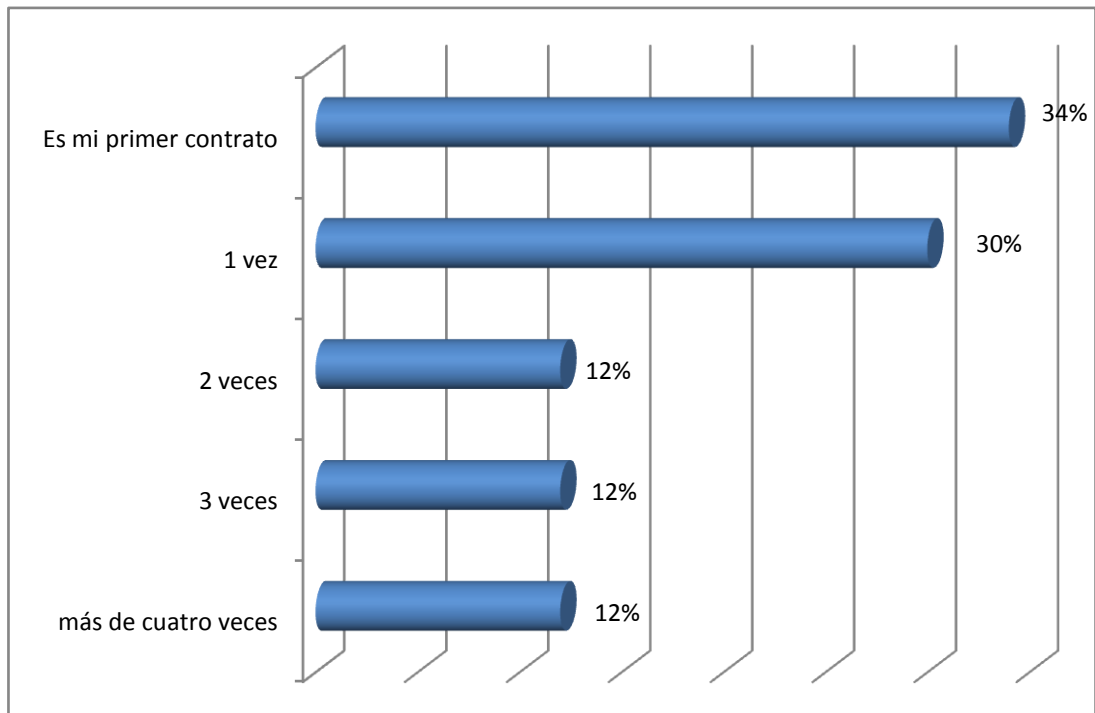
El 81% de los consultores individuales de línea y el 80% del personal jerárquico de la Administración Central del Estado señalaron que existe una dependencia jerárquica del consultor con su entidad, pues, reciben órdenes del personal jerárquico de la Entidad y en muchos casos realizan funciones que no están descritas en el contrato administrativo. La Entidad Contratante, incluye en los términos de referencia de los contratos el cumplimiento de determinadas funciones y “otras” que determine la Entidad, es por ello a más de relacionarse con un coordinador o supervisor del servicio, el consultor responde a jefaturas o direcciones dentro la Entidad, al igual que un servidor público.

¹⁵⁸ Bolivia, Ley No. 1178, art. 28, inc. c.

2.2.2. CONTINUIDAD LABORAL

La característica de todo servicio público es la continuidad de la prestación¹⁵⁹, por ello toda Administración Pública, requiere de personal permanente, este personal es denominado jurídicamente “servidor público” o “funcionario público”, son personal de planta de la entidad cuya relación jurídica se basa en el Estatuto del Funcionario Público.

Es por ello que la continuidad laboral es una característica de los servidores públicos, esta continuidad laboral, está siendo asumida por los consultores individuales de línea, pues en un porcentaje de 66 % se le ha renovado su contrato para la prosecución de sus funciones, véase el cuadro siguiente:



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

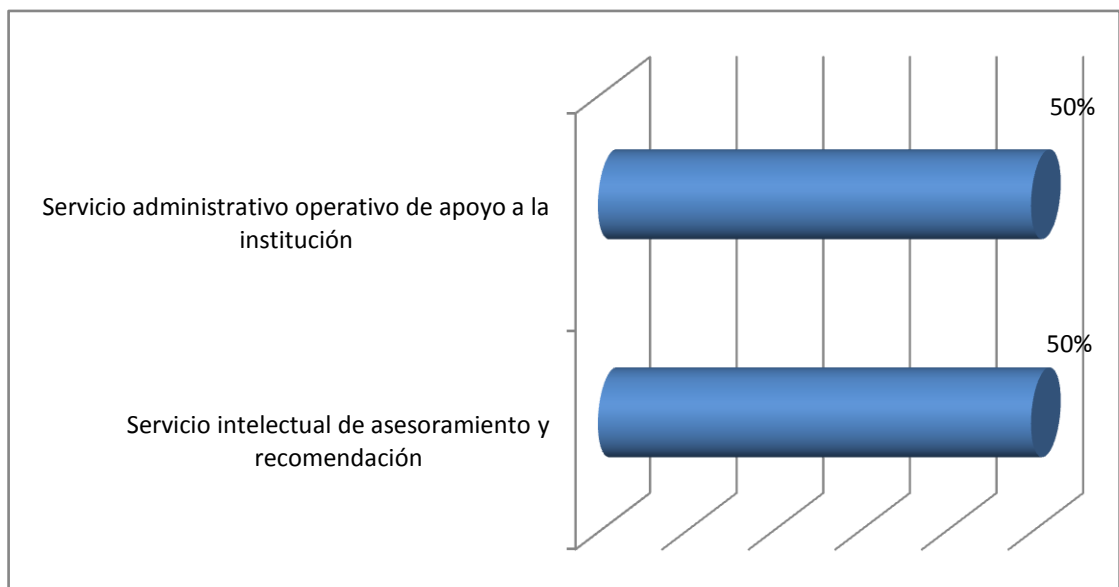
¹⁵⁹ OSSORIO, Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, 28° Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Bs. As. Argentina, 2001, pag. 917

2.2.3. UBICACIÓN ORGANIZACIONAL

Teóricamente un el servicio de consultoría es un servicio especializado de asesoramiento que se ubica en el Staff de toda organización, a diferencia de niveles operativos y directivos que son asumidos por personal permanente de las organizaciones.

En la Administración Central del Estado, se tiene la percepción que un servicio de consultoría debería ser “administrativo y operativo” en un 50 % y de “asesoramiento y recomendación” también un 50 %; esto nos indica que la actual tendencia es contratar consultores para funciones operativas y administrativas que debería hacerla teóricamente el personal de planta de la entidad contratante, esta situación se da sin duda por ahorro de la carga social que implica contratar un servidor público”

Otra característica de servidor público es su labor administrativa y operativa, está siendo asumida por los consultores individuales de línea.



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

2.2.4. DEDICACIÓN EXCLUSIVA

Otra característica de todo servidor público es su dedicación exclusiva en la entidad donde realiza funciones, donde es incompatible ejercitar más de una actividad remunerada en la Administración Pública y cumplir su jornada laboral¹⁶⁰.

Esta característica del servicio público, también la asume el consultor individual de línea, pues la normativa básica dispone que la actividad del consultor debe ser desarrollado con “*dedicación exclusiva en la entidad contratante*”¹⁶¹, prohibiendo que prestar simultáneamente servicios de consultoría de línea o producto en otras entidades estatales¹⁶².

2.2.5. ESCALA SALARIAL

La escala salarial es una característica de toda organización pública o privada del tipo línea-Staff, se tiene dos tipos de gradaciones por autoridad y por especialización, es decir, la posición de una persona en la escala salarial estará en razón de su grado de autoridad o de especialización, es el empleado o servidor público, el que se ajusta a la escala salarial de la entidad donde presta servicios; un consultor individual de línea no debería estar sujeto a una escala salarial, pues formalmente no es parte de dicha organización, sin embargo, de acuerdo a la normativa vigente, en la Administración Central del Estado, los consultores perciben un nivel de remuneración definido en función de la escala salarial de la entidad contratante¹⁶³.

¹⁶⁰ Bolivia, Ley No. 2027, art. 8 y 11.

¹⁶¹ Bolivia, Decreto Supremo No. 181, art. 5, inc. qq.

¹⁶² Bolivia, Presupuesto General del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. c.

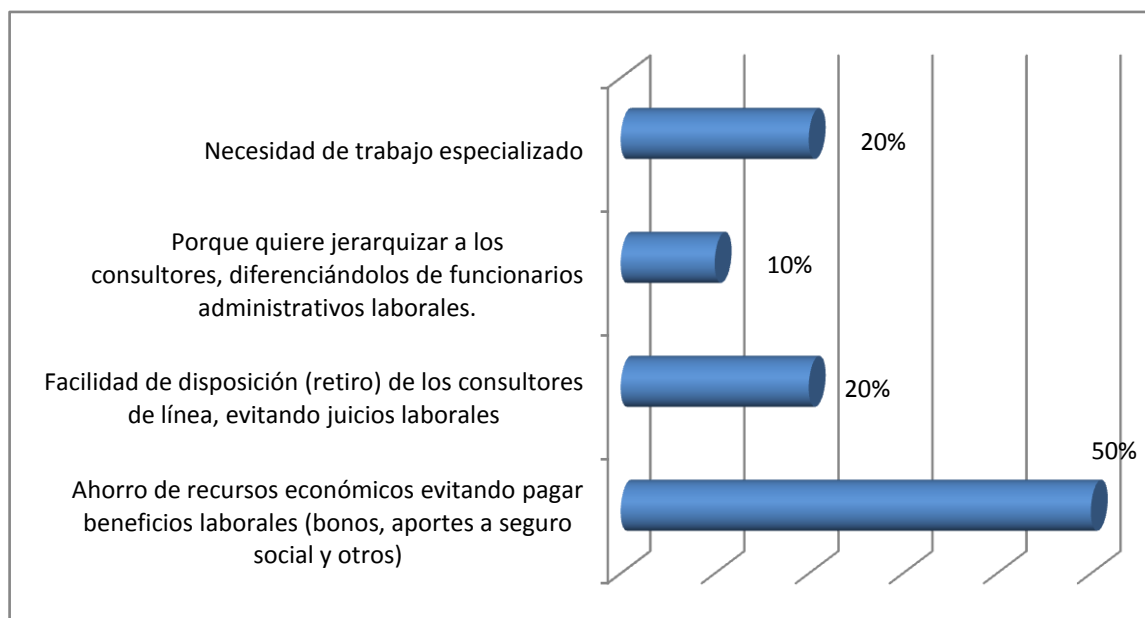
¹⁶³ Bolivia, Presupuesto General del Estado – Gestión 2010, art. 25, inc. f.

2.2.6. ÁMBITO LABORAL

El ámbito donde desarrolla el trabajo de consultor individual de línea, es el mismo del servidor público, pues el horario, lugar y activos en los que desarrolla su labor son bajo dependencia y provisión de la entidad contratante.

2.3. LA CONTRATACIÓN DE CONSULTORES PARA AHORRO DE RECURSOS ECONÓMICOS DEL ESTADO

Como se ha descrito anteriormente, los consultores individuales de línea, son personal factico de las entidades públicas, sin embargo, este personal, por su naturaleza de contrato, no representan una carga social para el empleador en este caso la Administración Central del Estado. De acuerdo a la entrevista realizada a personal jerárquico de la Administración Central del Estado, la principal razón (50%) para contratar personal mediante un contrato administrativo, es por el “*ahorro de recursos económicos evitando pagar beneficios laborales*”.



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

Para contratar un consultor individual de línea solo se requiere una partida presupuestaria, en cambio para contratar un servidor público, se requiere la concurrencia de varias partidas presupuestarias.

Al consultor individual de línea se lo contrata mediante la partida presupuestaria 25220¹⁶⁴ para apoyo a gestión institucional o la partida 25820¹⁶⁵ para apoyo a proyectos de inversión pública, esta partida solamente cubre la remuneración u honorarios del consultor.

En cambio para contratar un servidor público, la Administración Pública, debe presupuestar una batería de partidas:

- 🔊 11220: Bono de Antigüedad
- 🔊 11330: Otras Bonificaciones
- 🔊 11400: Aguinaldos
- 🔊 11600: Asignaciones familiares
- 🔊 11700: Sueldos
- 🔊 11910: Horas extraordinarias
- 🔊 11920: Vacaciones no utilizadas

¹⁶⁴ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Clasificador Presupuestario para la gestión 2010, la partida 25220 (Consultorías de Línea), está definido presupuestariamente como *“Gastos destinados a consultorías de línea, para trabajos que no pueden ser realizados oportunamente con el personal permanente, de conformidad con la normativa vigente”*.

¹⁶⁵ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Clasificador Presupuestario para la gestión 2010, la partida 25820 (Consultorías de Línea), está definido presupuestariamente como *“Gasto en consultores de programas y proyectos de inversión pública que desempeñen actividades técnicas, operativas, administrativa, financiera cuya relación contractual está dentro del marco de los convenios de financiamiento y de conformidad con la normativa vigente”*.

- 🔊 12100: Personal eventual
- 🔊 13110: Aporte patronal Régimen de Corto Plazo (Salud)
- 🔊 13120: Aporte patronal Régimen de Largo Plazo (Pensiones)

La Administración Central del estado, para la manutención de su personal permanente y eventual, debe velar por los derechos establecidos en la ley No. 2027 bajo la modalidad de contrato laboral permanente o eventual, en cambio para contratar personal mediante la modalidad consultoría individual de línea lo hace bajo la cobertura del contrato administrativo, sustentado en la Norma Básica del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

En la gestión 2010, la Administración Central del Estado a presupuestado Bs. 2,977,301,871 (Dos mil novecientos setenta y siete millones trescientos un mil ochocientos setenta y uno 00/100 bolivianos) para la manutención de su personal permanente y eventual, en cambio a presupuestado Bs. 178,956,002 (Ciento setenta y ocho millones novecientos cincuenta y seis mil dos 00/100 bolivianos) para la contratación de consultores individuales de línea, si sumáramos los dos montos que sustentan la contratación de personal mediante la figura de contrato laboral y administrativo, diríamos que un 5,6% de gastos en personal de la Administración Central del Estado, es cubierto mediante el contrato administrativo¹⁶⁶; sin embargo éste porcentaje solamente es para cubrir honorarios y no así para cubrir beneficios de índole económico y social, lo que elevaría de manera importante el gasto en personal.

¹⁶⁶ Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presupuesto General del Estado 2010.

2.4. LIMITACIÓN DE DERECHOS DE TRABAJO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y RESPONSABILIDADES DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA

El trabajo actividad fundamental del hombre y de la mujer, que hace a su esencia es un derecho universal¹⁶⁷ y constitucional¹⁶⁸.

La consultoría es un trabajo¹⁶⁹ a cuenta propia, no asalariado, jurídicamente no dependiente de la Administración Pública, ejercitado por el profesional independiente, en sujeción de un contrato administrativo en la Administración Pública y en sujeción a un contrato civil en la Administración Privada.

La actual normativa boliviana, que permite la contratación de personal mediante la figura de contrato administrativo, carece de disposiciones, que permitan al consultor desarrollar su trabajo en condiciones favorables para él y su familia, limitando derechos de trabajo, de salud y seguridad social, así como la responsabilidad administrativa, el cuadro siguiente analiza esta situación.

CONCEPTO	DIMENSIONES	INDICADORES	INDICES
----------	-------------	-------------	---------

¹⁶⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23, inc. 1: *“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”*.

¹⁶⁸ Bolivia, Constitución Política del Estado, art. 46, par. I, inc. I: *Toda persona tiene derecho “Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna”*

¹⁶⁹ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define al TRABAJO como un: *“Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”*, véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/tools/aboutthes.htm>

LIMITACIÓN DE DERECHOS DEL TRABAJO, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA	Limitación de Derecho de Trabajo, Salud y Seguridad Social	Legislación Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de normativas de derechos de los Consultores Individuales de Línea
		Percepción Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • 96 % de CIL apoya que un CIL tener derechos laborales • 90 % de PJE apoya que un CIL tenga derechos laborales • 89 % de CIL apoya que un CIL pase a contrato laboral, para obtener derechos • 80 % de PJE apoya que un CIL pase a contrato laboral, para obtener derechos • 89 % de CIL se sienten discriminados en sus derechos con relación a los servidores públicos
	Limitación de la Responsabilidad Administrativa	Legislación Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de normativa sobre responsabilidad administrativa del consultor
		Percepción Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • 85 % de CIL apoyan que CIL asuma Responsabilidad Administrativa • 100 % de PJE apoyan que CIL asuma Responsabilidad Administrativa

CIL= Consultor Individual de Línea; PJE= Personal Jerárquico Entrevistado

2.4.1. LIMITACIÓN DE DERECHOS DE TRABAJO, SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA

La legislación administrativa relacionada a los servicios de consultoría de línea, no regula derechos de trabajo, salud y seguridad social de los consultores de línea, salvo la Ley No. 065 de Pensiones que establece el Seguro Social Obligatorio a Largo Plazo, a más de ello no se vislumbra una norma que regle éstos derechos fundamentales, por esta razón su ejercicio está limitado.

Para precisar los derechos que se limitan a los consultores individuales de línea, debemos partir de la máxima de que un consultor individual de línea es cuasi servidor público, pues realiza sus actividades con características de dependencia, continuidad, ubicación funcional, exclusividad y ámbito laboral propias de un servidor público o funcionario público, es por ello que, para aproximarnos a observar los derechos limitados a los consultores individuales de línea, debemos partir de los derechos que gozan los servidores públicos¹⁷⁰, pues se constituye un modelo referencial por su cercanía y similitud de funciones.

A continuación, se presenta un cuadro de derechos limitados a los consultores individuales, el mismo es fruto de la traspolación de derechos del servidor público de un ámbito laboral al ámbito administrativo, respetando la naturaleza del contrato administrativo y sustentándolos jurídicamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Constitución Política del Estado, y la legislación administrativa vigente.

¹⁷⁰ De acuerdo a la Constitución Política del Estado y la ley No. 2027, los derechos que disfruta los funcionarios públicos son los siguientes: 1.- A desempeñar funciones o tareas inherentes al ejercicio de su cargo; 2.- Al goce de una justa remuneración, correspondiente con la responsabilidad de su cargo y a la eficiencia de su desempeño; 3.- A una oportuna y periódica retribución económica; 4.- A la inembargabilidad de las remuneraciones, dentro los límites establecidos por la legislación aplicable; 5.- Prohibición de deducciones a las remuneraciones, destinadas a parcialidades o intereses políticos, así sean éstas solicitadas por los mismos servidores públicos; 6.- Derecho a percepción de aguinaldo de navidad equivalente a un salario mensual o duodécimas correspondientes; 7.- Al respeto y consideración por su dignidad personal en la función (sin discriminación); 8.- Al goce de vacaciones, licencias, permisos y otros beneficios; 9.- A horario de trabajo; 10.- A que le proporcionen los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 11.- A la Carrera Administrativa; 12.- A la capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional; 13.- A impugnar las decisiones administrativas que afecten situaciones relativas a sus ingreso, promoción o retiro, o aquellas que deriven de procesos disciplinarios; 14.- A representar por escrito, ante la Autoridad Jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de algunos de sus derechos; 15.- A recibir y conocer información oportuna, de las autoridades sobre aspectos que puedan afectar el desarrollo de sus funciones; 16.- A representar fundamentadamente, las instrucciones que considere técnica, legal y/o administrativamente inadecuadas, que pudiesen ocasionar un daño a la Entidad; 17.- Al goce especial de incentivos económicos (bonos y pago horas extras); 18.- Inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o hijo cumpla un año de vida; 19.- A la percepción de pensiones jubilatorias, así como invalidez y sobrevivencia para su derechohabientes; 20.- Al derecho a la prestación de salud; 21.- A recibir la protección necesaria en materia de higiene y seguridad en el trabajo.

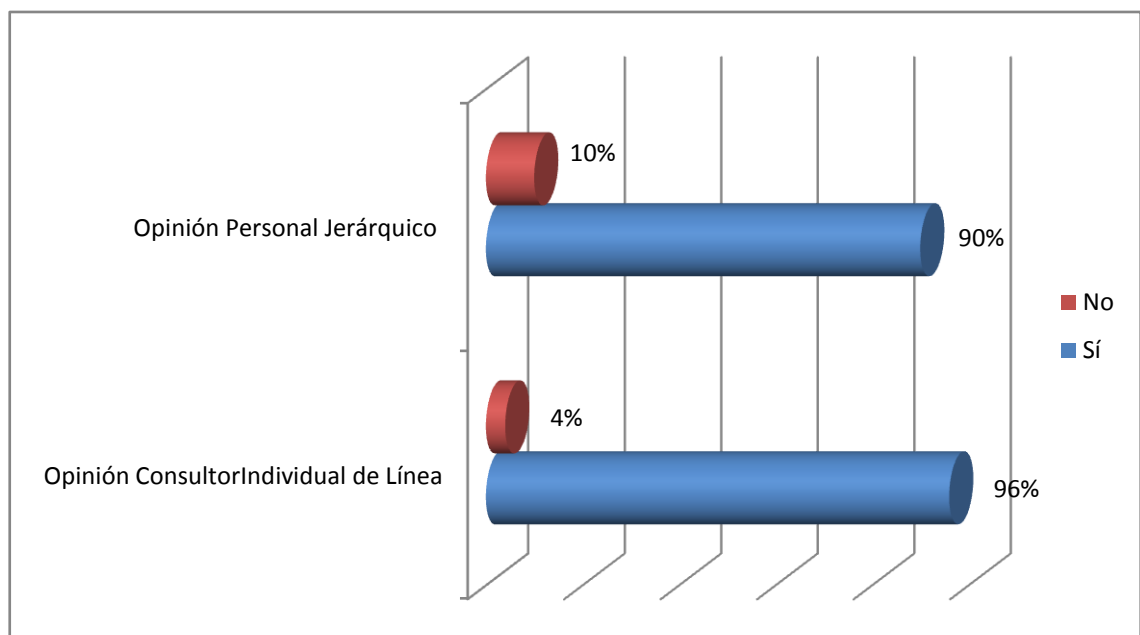
TABLA 2: DERECHOS LÍMTADOS A LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA

Derechos de Trabajo del Consultor Individual de Línea	Sustento Legal
DERECHO AL TRABAJO Y AL EMPLEO	
1.- A desempeñar sus funciones en estricta observancia a los términos de referencia del contrato administrativo, no debiendo ejercer funciones como personal de planta.	DHDDHH, art. 23, inc.1; CPE, art. 46, par. I, inc. 2; Presupuesto General del Estado Gestión 2010, 25, inc. c; D.S. No. 181, art. 5, inc. qq.
2.- Al goce de una justa remuneración, correspondiente al grado de especialización profesional, que le asegure una existencia digna.	DHDD.HH. art. 23, inc. 3); CPE art. 46, par. I, inc. 1; Presupuesto General del Estado gestión 2010, 25, inc. f.
3.- Al desembolso íntegro, periódico y oportuno del pago de sus remuneraciones, acordado en el contrato, prohibiendo deducciones destinadas a parcialidades o intereses políticos.	DHDDHH, art. 23, inc. 3; CPE, art. 46, par. I, inc. 1 y 2.
4.- A la inembargabilidad e imprescriptibilidad de las remuneraciones devengadas, dentro los límites establecidos por Ley.	CPE art. 48, par. IV
5.- Respeto de su intimidad y consideración debida a su dignidad, comprendida dicha protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual o discriminatoria.	DHDDHH, art. 1 y 23, inc. 2; CPE art. 46, par. I, inc 1
6.- Permiso para ausentarse de sus trabajos para fines personales u oficiales, en el primer caso deberán compensar sus ausencias con horas adicionales de trabajo que cubran el tiempo total de las utilizadas para dicho cometido en el segundo la entidad reconocerá el pago de viáticos para cumplir con los fines oficiales previstos por la Entidad.	DHDDHH, art. 24.
7.- A un horario de trabajo equiparable con el personal de planta de la Entidad.	DHDDHH, art. 23, inc. 1; CPE art. 46, par. I, inc 2
8.- A que se le proporcionen un ambiente idóneo, material de escritorio y activos fijos compatibles con sus tareas para el desarrollo de la consultoría	DHDDHH, art. 23, inc. 1; CPE art. 46, par. I, inc 2
9.- A la capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional, cubriendo su costo el consultor, gozando para el efecto de permisos que serán debidamente	DHDDHH, art. 26, INC. 1; CPE, art. 77, par. I y art. 97

compensados con horas efectivas de trabajo adicionales, para no entorpecer el cumplimiento del contrato.	
10.- El contrato no podrá ser resuelto aduciendo incumplimientos que no sean indiscutiblemente probados, teniendo el consultor derecho a un debido proceso sumarísimo.	CPE, art, 115, par. II y art. 119, par. II.
11.- A representar por escrito, ante la Autoridad Jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de algunos de sus derechos.	DHDDHH, art. 10.
12.- A representar fundamentadamente, las instrucciones que considere técnica, legal y/o administrativamente inadecuadas, que pudiesen ocasionar daño a la Entidad.	DHDDHH, art. 10; Ley No. 1178, art. 31
13.- A solicitar cambio de supervisor en caso de verificarse diferencias irreconciliables de tipo personal que perjudiquen el normal desarrollo de la consultoría.	CPE, art. 24.
14.- El estado de gravidez materna en ningún caso podrá ser causal de resolución de contrato.	DHDDHH, art. 25, par. 2; CPE, art. 48, par. VI; Bolivia, Tribunal Constitucional, S. C. No. 0993/2010-R
DERECHO A LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL	
15.- Los consultores individuales de línea tienen derecho a Prestaciones de Vejez; Prestación de Invalidez por Riesgo Común; Pensión por Muerte por Riesgo Común; Prestaciones por Invalidez y Muerte por Riesgo Laboral, conforme a Ley.	DHDDHH, art. 22; CPE, art. 45, Ley No. art. 101.
16.- Al derecho de las prestaciones de salud, en enfermedad y maternidad en especie, para este efecto deberá el consultor afiliarse al Seguro Social Voluntario en un Entidad Gestora del Sistema de Seguridad Social.	DHDDHH, art. 22; CPE, art. 45
17.- A recibir la protección necesaria en materia de higiene y seguridad en el trabajo	CPE, art. 33

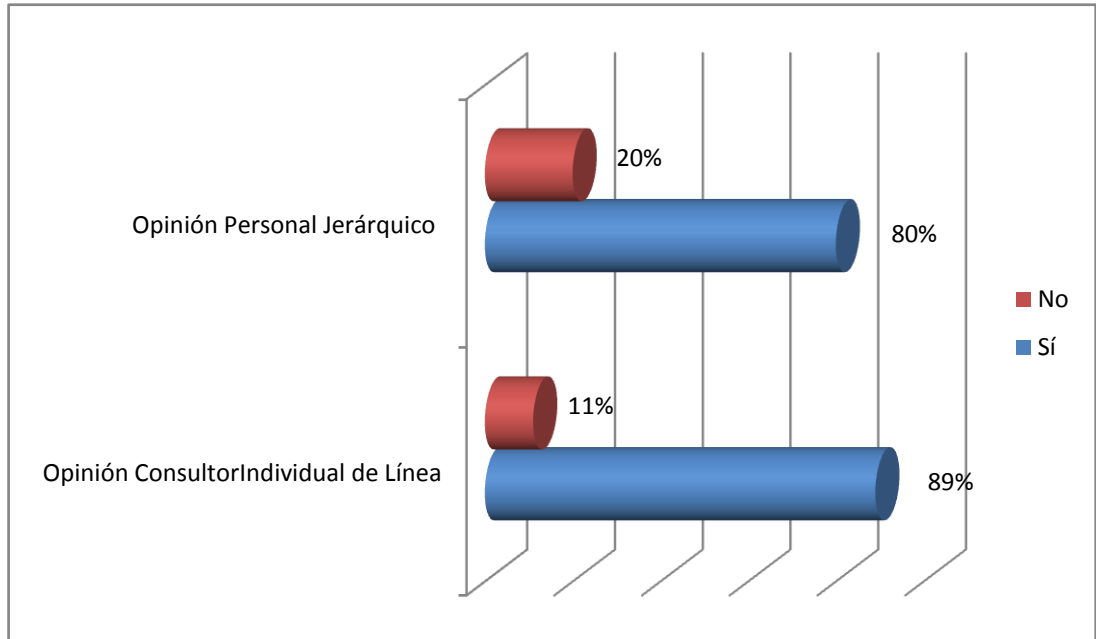
La idea de que un consultor individual de línea debe ejercer derechos en el ámbito de su trabajo, es percibida por ellos y también por los funcionarios públicos que trabajan

en la Administración Central del Estado, pues de acuerdo a la Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional efectuada, la mayoría de los consultores individuales de línea (96%) y del personal jerárquico entrevistado (90 %) considera que un consultor individual de línea, debería tener derechos a licencias y permisos sin descuento, para asuntos personales y oficiales, enfermedad y accidente.



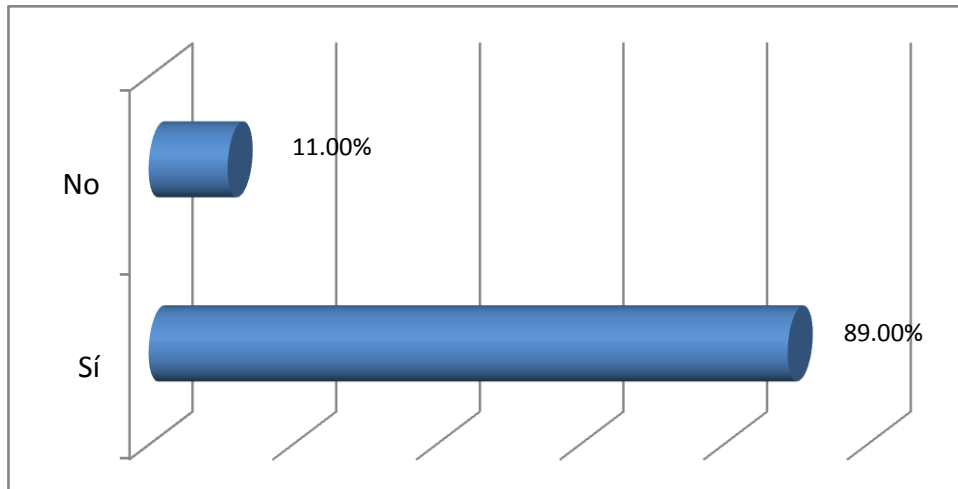
Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

Por otra parte también consideran la mayoría de consultores individuales de línea encuestados (89%) y personal jerárquico entrevistado (80%) que deberían pasar los consultores de Contrato Administrativo a Contratos Laborales Eventuales para gozar de los beneficios del régimen de funcionario público.



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

Al ser los consultores individuales de línea personal sin derechos de salud, trabajo y seguridad, un 89% de los consultores individuales de línea encuestados, se sienten discriminados por el Estado, ya que realizan sus funciones a la par de los servidores públicos.



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

2.4.2. LIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA

La Responsabilidad Administrativa es un tipo de responsabilidad por la función pública que *“emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público”*¹⁷¹, la responsabilidad por la función pública se cimienta en la suposición de que todo servidor público *“responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo”*¹⁷², dicha responsabilidad de carácter personal del servidor público puede ser de acuerdo a la Ley No. 1178 de carácter Administrativa, Civil¹⁷³, Penal¹⁷⁴ y Ejecutiva¹⁷⁵, según cumpla los requisitos exigidos para su tipificación.

La responsabilidad administrativa, tiene una de las siguientes sanciones de acuerdo a la gravedad: multa hasta veinte por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de treinta días o destitución del cargo¹⁷⁶; sin embargo como se ha observado dicha responsabilidad administrativa está creada para normar la conducta

¹⁷¹Bolivia, Decreto Supremo No. 23318 A de 3 de noviembre de 1992, Reglamento de *Responsabilidad por la Función Pública*

¹⁷²Bolivia, Ley No. 1178, art. 28.

¹⁷³Bolivia, Ley No. 1178, art. 31: La responsabilidad es civil cuando *“la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al Estado valuable en dinero”*.

¹⁷⁴Bolivia, Ley No. 1178, art. 34: La responsabilidad es penal cuando *“la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentra tipificada en el Código Penal”*.

¹⁷⁵Bolivia, Ley No. 1178, art. 31: La responsabilidad es ejecutiva *“cuando la autoridad o ejecutivo no rinda las cuentas a que se refiere el inciso c) del artículo 1 y el artículo 28 de la presente Ley (1178); cuando incumpla lo previsto en el primer párrafo y los incisos d),e) o f) del artículo 27 de la presente Ley (1178); o cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permita lograr, dentro las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficacia, eficiencia y economía”*.

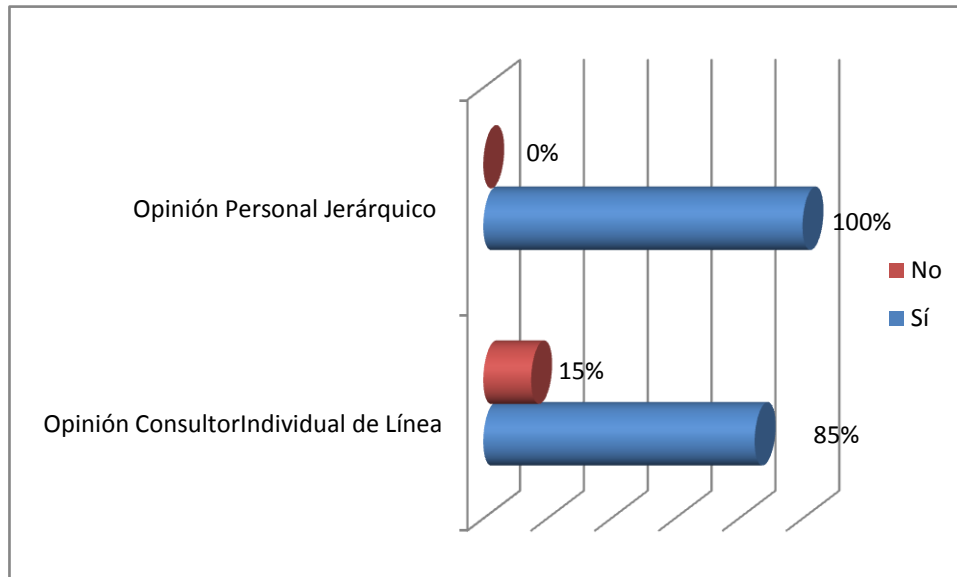
¹⁷⁶Bolivia, Ley No. 1178, art. 29.

del servidor o funcionario público, entendido este como: *“dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales”*¹⁷⁷ ; a su vez la Ley No. 2027 de Estatuto del Funcionario Público, señala que otras personas que prestan servicios al Estado con carácter provisional o prestan servicios especializados (consultores), están regulados su relación con el Estado mediante contrato administrativo sujeto a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bines y Servicios.

La responsabilidad administrativa está diseñada para regular la conducta del servidor público y no así para regular la conducta del consultores de línea o producto, que se vinculan con contratos administrativos al Estado, en cambio, la responsabilidad civil y penal si puede ser aplicada a un consultor de línea, pues la norma manifiesta que se da a cualquier persona que por su acción u omisión dañe económicamente al Estado o cometa un delito en el ejercicio de su actividad.

Al respecto existe una percepción mayoritaria de consultores individuales de línea (85%) y del personal jerárquico entrevistado (100%) que considera que el consultor individual de línea, debería asumir la responsabilidad administrativa por el ejercicio de sus funciones, en los diálogos que se tuvo con consultores, muchos no quieren esa responsabilidad, pues piensan que al no acceder a derechos laborales, también no deberían tener responsabilidades administrativas, pues, según indican, si hay falencias en el servicio que presta, la responsabilidad, recae en el supervisor del contrato administrativo.

¹⁷⁷ Bolivia, Ley No. 1178, art. 28.



Fuente: Encuesta y Entrevista de Percepción Institucional; La Paz, Diciembre 2010

Los consultores individuales de línea al desarrollar su actividad se relacionan con el ordenamiento administrativo interno de la entidad donde prestan sus servicios, constituyéndose prácticamente en personal de la organización, la pregunta es ¿cómo se regula la conducta del consultor de línea?, la Ley No. 2027 de Estatuto del Funcionario Público, señala que estos están regulados mediante contrato administrativo y ordenamiento legal aplicable, pero se puede constatar que la normativa vigente es insuficiente para regular la conducta del consultor de línea.

Para proyectar las responsabilidades que deberían regular la conducta de un consultor individual de línea debemos dar un vistazo a los deberes y responsabilidades de los servidores públicos¹⁷⁸, algunos de los cuales ya son asumidos por los consultores¹⁷⁹,

¹⁷⁸Bolivia, Ley No. 2027, art. 8. DEBERES. Los servidores públicos tienen los siguientes deberes: a) Respetar y cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes y otras disposiciones legales. b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional. c) Acatar las determinaciones de sus superiores jerárquicos, enmarcadas en la Ley. d) Cumplir con la jornada laboral establecida. e) Atender con diligencia y resolver con eficiencia los requerimientos de los administrados. f) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones,

otros deberían ser adecuados a la naturaleza del contrato administrativo y otros definitivamente no corresponden que los asuma, de ello se ha elaborado un listado de responsabilidades que debería asumir el consultor individual de línea en función a los principios de acatamiento al orden establecido, eficiencia en el trabajo y cautela de los bienes del Estado.

RESPONSABILIDADES DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA

PRINCIPIO DE CONDUCTA	RESPONSABILIDAD DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA
ACATAMIENTO	Cumplimiento a la Ley y al ordenamiento jurídico administrativo de la Entidad Contratante.
	Acatar las determinaciones de personal jerárquico de la Entidad Contratante enmarcados a la Ley y Términos de Referencia del Contrato Administrativo.
	Cumplir con las funciones de la consultoría en ambiente y jornada laboral establecida por la entidad contratante.

previamente establecidos como confidenciales, conocidos en razón a su labor funcionaria. g) Velar por el uso económico y eficiente de los bienes y materiales destinados a su actividad administrativa. h) Conservar y mantener, la documentación y archivos sometidos a su custodia, así como proporcionar oportuna y fidedigna información, sobre los asuntos inherentes a su función. i) Cumplir las disposiciones reglamentarias relativas a la seguridad e higiene en el trabajo. j) Presentar declaraciones juradas de sus bienes y rentas conforme a lo establecido en el presente Estatuto y disposiciones reglamentarias. k) Declarar el grado de parentesco o vinculación matrimonial que tuviere con funcionarios electos o designados, que presten servicios en la administración. l) Excusarse de participar en los comités de selección de ingreso de funcionarios de carrera, cuando exista con los postulantes vinculación o grado de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, conforme al cómputo establecido en el Código de Familia.

¹⁷⁹ La Ley No. 2027, en el artículo 8 DEBERES de los servidores públicos establece dos que son aplicados a los consultores individuales, estos son: la presentación de declaraciones juradas de bienes y rentas, de la misma manera el presupuesto general del Estado 2010, menciona en su artículo 21 que un consultor individual de línea debe prestar su declaración jurada, al igual que un servidor público; por otra parte, es deber de un servidor público mantener la reserva sobre asuntos informaciones confidenciales conocidos en su labor, análogamente la cláusula décimo séptima del Modelo de Contrato Administrativo señala que la información que tuviese acceso el consultor, tiene un carácter confidencial.

EFICIENCIA	Desarrollar sus funciones, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, eficacia, licitud, probidad y con pleno sometimiento a lo estipulado en el contrato administrativo.
CAUTELA	Conservar discreción sobre asuntos confidenciales de la entidad contratante.
	Resguardar el material y activos asignados a su puesto de trabajo y devolver los mismos en buen estado, salvando el natural desgaste por uso.
	Custodiar y preservar, la documentación y archivos entregados para el desarrollo de la consultoría.
	Excusarse de participar en los comisiones de calificación y selección de personal, cuando exista con los postulantes relación de parentesco segundo grado de afinidad o hasta tercer grado de consanguinidad
	Presentar su declaración jurada de bienes y rentas, antes de firma de contrato y a la culminación del mismo.

Al estar exentos los consultores individuales de línea de la responsabilidad administrativa por la función pública, se plantea la implementación de un régimen de RESPONSABILIDAD DEL CONSULTOR, de amañera semejante al régimen de RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA del Servidor Público, la responsabilidad del consultor, debe estar supeditado a un proceso sumario que garantice su derecho a la defensa y a un debido proceso, por otra parte, la disciplina de un consultor debiera resguardarse con sanciones como multa hasta el 20% de cada pago mensual o resolución de contrato administrativo, de acuerdo a la gravedad de la falta.

CONCLUSIONES

- Los servicios de consultoría individual de línea surgieron a raíz del Decreto Supremo No. 29190 de fecha 11 de julio de 2007, fruto del desarrollo normativo de las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, en el marco de la ley No. 1178. La actividad del consultor individual de línea tuvo una raíz administrativista (Ley No. 1178), sin embargo, en la actualidad tiende a perfeccionarse con una visión social, que le brinde al consultor individual de línea el ejercicio de sus derechos constitucionales, circunscritos al Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional de Bolivia.

- La normativa vigente que regula el contrato de servicios de consultoría individual de línea, tiene la particularidad de ser coyuntural, ya que es el resultado de la satisfacción de necesidades circunstanciales de carácter económico y político de la gestión pública boliviana.
- Un consultor individual de línea es cuasi servidor público, pues realiza su oficio con características de dependencia, continuidad, ubicación funcional, exclusividad y ámbito laboral propias de un servidor público o funcionario público, la única diferenciación con un servidor público, es la naturaleza de su vínculo jurídico con la Administración Central del Estado.
- Los consultores individuales de línea, tienen restringidos sus derechos de salud, trabajo y seguridad social, por carencia de regulación en la normativa vigente.
- Los consultores individuales de línea, tienen limitada su responsabilidad por el ejercicio de sus funciones, por ausencia de reglamentación en la normativa vigente.

ANTEPROYECTO

DECRETO SUPREMO No.

Fecha de Aprobación.....

REGLAMENTACIÓN DEL OFICIO DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA

CONSIDERANDO

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

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

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

Que el artículo No. 9 del Decreto supremo No. 181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, determina como atribución del Órgano Rector del SABS, la de revisar, actualizar y emitir las NB-SABS y su reglamentación y vigilar la adecuada aplicación de las NB-SABS.

Que el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia tiene por política generar condiciones de acceso a derechos sociales y garantías procesales de los trabajadores del Estado Plurinacional.

ARTÍCULO 1 (FINALIDAD Y OBJETO DE LA NORMA)

La finalidad es reglamentar el ejercicio de derechos de salud, trabajo y seguridad social del consultor individual de línea en el marco de la Constitución Política del Estado.

El objeto de la presente norma es regular la relación del consultor individual de línea con la Administración Central del estado

ARTÍCULO 2 (PRINCIPIOS DE LA NORMA)

- a) Salud y Seguridad Social, de los recursos humanos de la Administración Pública.
- b) Trabajo digno, en condiciones adecuadas y sin discriminación.
- c) Debido proceso, en contrataciones y resoluciones de contrato administrativo.
- d) Eficacia, eficiencia, economía y probidad del consultor individual de línea.
- e) Cautela de los bienes del Estado
- f) Responsabilidad del consultor.

ARTÍCULO 3 (CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y DEFINICIONES)

Para efectos de la presente norma, se establecen las siguientes definiciones:

- a) **CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA** El consultor individual de línea es un trabajador por cuenta propia o profesional independiente, que presta servicio especializado de manera periódica y exclusiva, por un tiempo limitado a la Administración Central del Estado, a cambio de una remuneración económica
- b) **SERVICIO DE CONSULTORÍA INDIVIDUAL DE LÍNEA** Servicios especializado intelectual de carácter profesional titulado prestados por un consultor individual de línea, de manera recurrente y a dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato administrativo y normativa vigente.

ARTÍCULO 4 (AMBITO DE APLICACIÓN)

La presente norma es de uso y aplicación obligatoria por todas las entidades públicas de la Administración Central del Estado.

ARTÍCULO 5 (DERECHO DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA)

Los consultores individuales de línea tienen los siguientes derechos:

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

compensados con horas efectivas de trabajo adicionales, para no entorpecer el cumplimiento del contrato.

- j) El contrato no podrá ser resuelto aduciendo incumplimientos que no sean indiscutiblemente probados, teniendo el consultor derecho a un debido proceso sumarísimo.
- k) A representar por escrito, ante la Autoridad Jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de algunos de sus derechos.
- l) A representar fundamentadamente, las instrucciones que considere técnica, legal y/o administrativamente inadecuadas, que pudiesen ocasionar daño a la Entidad.
- m) A solicitar cambio de supervisor en caso de verificarse diferencias irreconciliables de tipo personal que perjudiquen el normal desarrollo de la consultoría.
- n) El estado de gravidez materna en ningún caso podrá ser causal de resolución de contrato.
- o) Los consultores individuales de línea tienen derecho a Prestaciones de Vejez; Prestación de Invalidez por Riesgo Común; Pensión por Muerte por Riesgo Común; Prestaciones por Invalidez y Muerte por Riesgo Laboral, conforme a Ley.
- p) Al derecho de las prestaciones de salud, en enfermedad y maternidad en especie, para este efecto deberá el consultor afiliarse al Seguro Social Voluntario en un Entidad Gestora del Sistema de Seguridad Social.
- q) *A recibir la protección necesaria en materia de higiene y seguridad en el trabajo*

ARTICULO 6 (RESPONSABILIDAD DEL CONSULTOR)

La responsabilidad del consultor se da cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del consultor individual de línea en el marco de sus actividades, esta será determinada mediante proceso sumario administrativo interno y prescribe a la conclusión de contrato administrativo.

No existirá responsabilidad del consultor, cuando se pruebe que la decisión hubiese sido tomada en beneficio de la entidad contratante, dentro de circunstancias y riesgos propios de la operación, o cuando situaciones de caso fortuito y fuerza mayor originaron la decisión o incidieron en el resultado final de la operación.

ARTÍCULO 7 (RESPONSABILIDADES).

- a) Cumplimiento a la Ley y al ordenamiento jurídico administrativo de la Entidad Contratante.
- b) Acatar las determinaciones de personal jerárquico de la Entidad Contratante enmarcados a la Ley y Términos de Referencia del Contrato Administrativo.
- c) Cumplir con las funciones de la consultoría en ambiente y jornada laboral establecida por la entidad contratante.
- d) Desarrollar sus funciones, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, eficacia, licitud, probidad y con pleno sometimiento a lo estipulado en el contrato administrativo.
- e) Conservar discreción sobre asuntos confidenciales de la entidad contratante.
- f) Resguardar el material y activos asignados a su puesto de trabajo y devolver los mismos en buen estado, salvando el natural desgaste por uso.
- g) Custodiar y preservar, la documentación y archivos entregados para el desarrollo de la consultoría.

- h) Excusarse de participar en los comisiones de calificación y selección de personal, cuando exista con los postulantes relación de parentesco segundo grado de afinidad o hasta tercer grado de consanguinidad.
- i) Presentar su declaración jurada de bienes y rentas, antes de firma de contrato y a la culminación del mismo.

ARTÍCULO 7 (PROCEDIMIENTOS).

- a) La afiliación al Seguro Voluntario de los consultores Individuales de Línea, deberá demostrarse por éste antes del desembolso del primer pago parcial de la consultoría, con el debido carnet de asegurado, para este efecto los Entes Gestores de Seguro a Corto Plazo, deberán dar la alta a la presentación de contrato de contrato administrativo de consultoría, de la misma manera se dará baja del seguro a la conclusión de contrato administrativo, pudiendo el consultor individual de línea solicitar al Ente Gestor del Seguro la continuidad del mismo, para este efecto deberá el titular del seguro aceptar las normativas del Seguro del Ente Gestor.
- b) Toda infracción al ordenamiento jurídico administrativo de la entidad en el desempeño de las funciones de consultor individual de línea, será causal de multas hasta un 20 % del monto mensual de honorario o resolución de contrato de acuerdo a la gravedad de la infracción, debiendo esto sustanciarse en un debido proceso sumarísimo.
- c) Toda sanción efectuada al Consultor Individual de Línea, deberá anexarse a su file de Kardex Institucional.
- d) Para la ejecución de multas y resolución de contrato, el supervisor del servicio deberá solicitar estas sanciones al sumariante de la entidad, adjuntando un informe debidamente respaldado, el sumariante para este efecto pedirá el

descargo del consultor, y en un plazo de tres días sin ampliación deberá dictaminar resolución.

- e) Para el pago de honorarios de los consultores individuales de línea, la entidad contratante tiene un plazo de cinco días, desde la presentación del Informe del Consultor a su Supervisor, de no cumplirse este plazo, se deberá sancionar administrativamente al o los responsables de la demora, de oficio.

DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA

La normativa respecto a los consultores individuales de línea establecida en el Capítulo V De la Remuneración de los Servidores Públicos y Consultores del Presupuesto General del Estado 2010, la Ley No. 062 del Presupuesto General del Estado 2011, de 28 de noviembre de 2010, La ley No. 065 de Pensiones de fecha 10 de diciembre de 2010, El Decreto Supremo No. 778 Reglamento de Desarrollo parcial de la Ley de Pensiones, Decreto Supremo No. 181 de Normas Básicas del SABS así como los Modelos de Documento base de Contratación se mantienen vigentes y son parte complementaria de la presente normativa.

SEGUNDA

Se modifica el artículo No. 8 del Decreto Supremo No. 22578, del 13 de agosto de 1990, de la siguiente manera:

“El seguro voluntario para las prestaciones de salud y Maternidad, tendrá un plazo mínimo de dos (2) años; por lo cual el asegurado suscribirá un contrato con la Entidad Gestora mediante la garantía de dos asegurados que tengan relación de dependencia. En el caso de los consultores individuales de línea, el seguro voluntario tendrá un plazo equivalente al contrato administrativo de consultoría”

Se modifica el artículo No. 11 del Decreto Supremo No. 22578, del 13 de agosto de 1990, de la siguiente manera:

“El seguro voluntario concluirá por:

- a) Vencimiento del plazo mínimo del seguro (dos años) con renuncia expresa firmada por el asegurado.*
- b) Falta de pago de cotizaciones durante dos meses consecutivos*
- c) Ingreso a la actividad laboral en calidad de trabajador dependiente*
- d) Conclusión de Contrato Administrativo de Consultoría “.*

TERCERA

El Órgano Rector del SABS, tiene la atribución de modificar o adicionar la normativa que permita el desarrollo del presente reglamento.

CUARTA

No están incluidos en la presente normativa, los consultores individuales por producto, firmas o empresas consultoras y entidades estatales públicas que realizan servicios de consultoría.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Todos los contratos de consultoría individual de línea suscritos antes de la presente norma, deberán regirse a lo normado anteriormente, debiendo los contratos suscritos a partir de la fecha de promulgación de la presente norma, incluir en su parte contractual la presente norma.

DISPOSICIONES ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS

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

DISPOSICIONES FINALES

El señor Ministro de Estado, en el Despacho de Economía y Finanzas Públicas, queda encargado de la ejecución del presente Decreto Supremo, en un plazo de tres meses a partir de la promulgación del presente decreto supremo.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD, ADELA Y SERVIN, LUIS,

INTRODUCCIÓN AL MUESTREO,

Editorial LIMUSA S.A., Primera edición, Sexta Reimpresión, México, 1993

ANGULO, ANÍBAL,

CURSO DE POST GRADO “TÉCNICAS DE MUESTREO”,

UMSA, La Paz, 2001.

ANTONORSI BLANCO, MARCEL,

EL OFICIO DEL CONSULTOR,

Revista Espacios. Vol. 12, Venezuela, 1991. Pág. 9

CERVO, LUIZ AMADO,

METODOLOGÍA CIENTÍFICA,

Primera Edición, Editora Mc Graw Hill, Bogotá, Colombia, 1979, Págs. 137.

CHIAVENATO, IDALBERTO,

INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN,

Quinta Edición, Editorial McGraw-Hill, Bogotá, Colombia, 1999, Págs. 1056.

GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO y FERNANDEZ, TOMAS-RAMON,

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,

Reimpresión 1986, Tomo 1, Editorial Civitas, S.A., Madrid, España, 1986, Págs. 766.

MOSTAJO MACHICADO, MAX,
APUNTES PARA LA REINVENCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO BOLIVIANO,
Segunda Edición, La Paz Bolivia, 2004. Págs. 622.

OSORIO MANUEL,
DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
28° Edición, Editorial Heliasta S.R.L., Bs. As. Argentina, 2001, Págs. 1038.

RAMOS M., JUAN,
TEORIA CONSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO,
Segunda Edición, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, La Paz, Bolivia,
2009, Págs. 726.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA,
DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA,
Vigésima Segunda Edición, <http://www.rae.es/rae.html>

TUFIÑO RIVERA, NANCY,
SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS,
Primera Edición, Edición Mónica Navia, La Paz, Bolivia, 2007, Págs. 147.

VARGAS FLORES, ARTURO,
TALLER TEÓRICO PRÁCTICO DE ELABORACIÓN DE PERFIL DE TESIS DE GRADO,
CD interactivo, La Paz, Bolivia, 2005.

BOLIVIA, Constitución Política del Estado Plurinacional, 2009
BOLIVIA, Código de Seguridad Social, de 14 de diciembre de 1956.

BOLIVIA, Ley No. 1178, de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio de 1990.

BOLIVIA, Ley No. 2027, Estatuto del Funcionario Público, de 27 de octubre de 1999

BOLIVIA, Presupuesto General del Estado – Gestión 2010.

BOLIVIA, Ley No. 31, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 19 de julio de 2010.

BOLIVIA, Ley No. 62, Presupuesto General del Estado – Gestión 2011, de 28 de noviembre de 2010.

BOLIVIA, Ley No. 65, de Pensiones, de 10 de diciembre de 2010.

BOLIVIA, Resolución Suprema No. 215475, de 20 de marzo de 1995

BOLIVIA, Resolución Suprema No. 216145, de 3 de agosto de 1995

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 25954, de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, de 21 de octubre de 2000

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 27040, de Contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y de consultoría, de 16 de mayo de 2003

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 27328, de Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios Generales y de Consultoría, de 31 de enero de 2004

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 29190, de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y servicios, de 11 de julio de 2007

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 29894, Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, de 7 de febrero de 2009

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 181, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, de 28 de junio de 2009

BOLIVIA, Decreto Ley No. 13964, Ley de Consultorías, de 17 de septiembre de 1976.

BOLIVIA, Decreto Ley No. 16850, Ley de Consultorías, de 19 de Julio de 1979

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 23318- A, Reglamento de la responsabilidad por la Función Pública, de 3 de noviembre de 1992

BOLIVI: Decreto Supremo N° 27113, de 23 de julio de 2003, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo

BOLIVIA, Decreto Supremo 22578 de 13 de agosto de 1990.

BOLIVIA, Decreto Supremo No. 25350, Manual de Técnicas Normativas, de 8 de abril de 1999.

BOLIVIA, Ministerio de Hacienda, Resolución Ministerial No. 532, de 23 de septiembre de 2005 (Reglamento del T.O. Decreto Supremo No. 27328)

BOLIVIA, Ministerio de Hacienda, Resolución Ministerial No. 757, de 26 de agosto de 2002 (Modelo de Pliego de Condiciones para la Contratación de Servicios de Consultoría)

BOLIVIA, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009.

BOLIVIA, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Clasificador Presupuestario para la Gestión 2010.

BOLIVIA, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Clasificador Presupuestario para la Gestión 2011.

BOLIVIA,

ESPAÑA, Real Decreto No. 2/2000, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 16 de junio de 2000.

ECUADOR, Ley de Consultorías, No. 15 de fecha 24 de febrero de 1984.

ARGENTINA, Ley No. 22.460 de fecha 6 de abril de 1981.

ANEXOS

ANEXO 1: DISEÑO METODOLÓGICO DE LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL; LA PAZ, DICIEMBRE 2010

1. ANTECEDENTES

El Diseño de la Investigación tiene dos objetivos específicos¹⁸⁰, el segundo es *“Analizar la limitación de derechos de salud, de trabajo y seguridad social, así como las responsabilidades de los consultores individuales de línea en Bolivia”*, para el logro de éste objetivo específico se apoya la investigación en *“LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL; LA PAZ, DICIEMBRE 2010”*, que resultó de una encuesta a los consultores individuales de línea y entrevista a personal jerárquico de la Administración Central del Estado.

2. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL

El objetivo de *“LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL; LA PAZ, DICIEMBRE 2010”*, es sintetizar la opinión intrínseca institucional respecto a la situación de la limitación de derechos y responsabilidades de los consultores individuales de línea.

¹⁸⁰DISEÑO DE INVESTIGACIÓN. 5.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS: El primer objetivo específico es: *“Analizar la coyuntural regulación de los servicios de consultoría individual de línea en Bolivia”*, el mismo fue alcanzado mediante un método análisis histórico- comparativo.

3. VARIABLES DE LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL

Las variables utilizadas para la encuesta y en la entrevista fueron las mismas del Diseño de Investigación:

1. Limitación de derechos de salud, trabajo y seguridad social de los consultores individuales de línea
2. Limitación de responsabilidades de los consultores individuales de línea

CUADRO 1
VARIABLES DE INVESTIGACIÓN APLICADAS A LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL

VARIABLES DE INVESTIGACIÓN ->	Limitación de Derechos	Limitación de responsabilidades
Encuesta ->	Pregunta 4	Pregunta 5
	Pregunta 6	
	Pregunta 7	
Entrevista ->	Pregunta 4	Pregunta 5
	Pregunta 6	

Para estudiar los derechos y limitaciones de los consultores de línea se planteó la premisa que un consultor individual de línea es un funcionario público de facto o de hecho, dicha proposición también es objeto de “LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL; LA PAZ, DICIEMBRE 2010”.

CUADRO 2

PREMISA APLICADA A LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL

PREMISA	DE	<i>Funcionario Público</i>
ESTUDIO ->		<i>de Hecho</i>
<i>Encuesta -></i>		Pregunta 2
		Pregunta 3
<i>Entrevista -></i>		Pregunta 2
		Pregunta 3

En función a las variables y premisas de investigación se formularon las preguntas de “LA ENCUESTA Y ENTREVISTA DE PERCEPCIÓN INSTITUCIONAL; LA PAZ, DICIEMBRE 2010”, como se aprecia en los cuadro 1 y 2.

4. FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA A LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

4.1. POBLACIÓN MARCO

La población estudiada en la encuesta a los consultores individuales de línea fue extraída de la página web del SICOES¹⁸¹, en el que se registra las convocatorias y contrataciones de consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado, entendida esta como el conjunto entidades que aglutinan la Presidencia, Vicepresidencia y Ministerios del Estado Plurinacional¹⁸²:

1. Vicepresidencia del Estado Plurinacional
2. Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁸¹El Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), es una página web, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, donde se informa de las contrataciones estatales: www.sicoes.gov.bo

¹⁸² Bolivia, Decreto Supremo No. 29894, art. 7.

3. Ministerio de Gobierno
4. Ministerio de Educación
5. Ministerio de Defensa
6. Ministerio de La Presidencia
7. Ministerio de Justicia
8. Ministerio de Economía Y Finanzas Públicas
9. Ministerio de Desarrollo Productivo Y Economía Plural
10. Ministerio de Salud Y Deportes
11. Ministerio de Desarrollo Rural Y Tierras
12. Ministerio de Transparencia
13. Ministerio de Autonomías
14. Ministerio de Culturas
15. Ministerio de Planificación
16. Ministerio de Trabajo
17. Ministerio de Minería
18. Ministerio de Hidrocarburos
19. Ministerio de Defensa Legal Del Estado
20. Ministerio de Obras Públicas
21. Ministerio de Medio Ambiente

Del conjunto de entidades¹⁸³ de la Administración Central del Estado se ha contratado durante los meses de enero a octubre de 2010, Seiscientos Dieciséis (616) consultores individuales de línea, esa es la poblaciónmarco de nuestro estudio.

4.2. TRABAJO DE CAMPO

¹⁸³ Presupuesto General del Estado Plurinacional de Bolivia 2010

El lugar de la encuesta fue en las instalaciones de las entidades de la Administración Central del Estado, durante los meses de noviembre y diciembre de la gestión 2010.

4.3. MUESTREO

El muestreo es una técnica estadística utilizado en investigaciones de carácter no experimental, según Adela Abad *“En el muestreo probabilístico se elige a algunas unidades de la población de manera aleatoria o aleatoriamente, y en base a ellas derivamos o inferimos una conclusión válida para toda la población”*¹⁸⁴

4.4. TIPO DE MUESTRA

En la encuesta a los consultores individuales de línea, se aplica el muestreo aleatorio simple, que consiste en seleccionar unidades de la población estudiada, de manera que cada elemento que la forma tiene la misma oportunidad de estar en la muestra, logrando de esta manera de representatividad.

4.1. NIVEL DE CONFIANZA

El nivel de confianza adoptado para la muestra es de 95%.

4.2. ERROR MAXIMO ACEPTABLE

El error máximo aceptado para la muestra es de 4%.

4.3. TAMAÑO DE LA MUESTRA

¹⁸⁴ ABAD, Adela y SERVIN, Luis, “Introducción al Muestreo”, Editorial LIMUSA S.A., Primera edición, Sexta Reimpresión, México, 1993, pg. 29.

Con los datos de nivel de confianza 95% y error 4%, se ha calculado el tamaño de la muestra representativa de 100 casos o 100 consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado¹⁸⁵, para éste efecto se ha utilizado la fórmula:

$$n = \frac{no}{1 + \frac{no}{N}}$$

4.4. CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DE LA ENCUESTA

La muestra seleccionada incluyó a consultores individuales de línea de la Administración Central del Estado Plurinacional de la gestión 2010, excluyéndose de ésta a los consultores individuales por producto.

4.5. ESTIMADORES

El estadígrafo o medida resultante de los valores observados en la muestra es la *Proporción* $p=na/n$, utilizado en el análisis de casos de la encuesta, obteniendo porcentajes de percepción.

4.6. BOLETA DE LA ENCUESTA

La boleta de encuesta a los consultores individuales de línea, fue diseñada en función a las variables y premisa de la investigación, se adjunta boleta utilizada.

¹⁸⁵ El cálculo del tamaño de la muestra se lo realizó en el programa informático estadístico EPIDATA.

5. FICHA TÉCNICA DE LA ENTREVISTA A PERSONAL JERÁRQUICO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

5.1. MARCO DE LA ENTREVISTA

La entrevista es una técnica de recolección de información, a través de una conversación donde se recoge información orientada a los objetivos de la investigación, mediante preguntas¹⁸⁶, por ello, se entrevistó a personal jerárquico de la Administración Central del Estado, entendido este como el conjunto de tomadores de decisión institucional.

5.2. CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DE LA ENTREVISTA

Para efectuar las entrevistas se ha elegido a funcionarios públicos que tienen a su cargo áreas o dependencia de la Administración Central del Estado, es decir con facultades de toma de decisiones administrativas, ya sea con nivel de jefatura o dirección.

Se ha excluido de esta entrevista a funcionarios públicos con rango operativo o administrativo carentes de rango jerárquico, también se ha omitido de la entrevista a otro personal ya sea consultores individuales de línea o por producto.

5.3. MUESTREO DE LA ENTREVISTA

La entrevista al ser una técnica de investigación eminentemente cualitativa, no requiere de la elaboración de una muestra probabilística, por esta razón se hizo un “muestreo sin norma”, es decir se tomó una muestra de manera casual por circunstancias de factibilidad, obteniendo de esta manera, un trozo de la población estudiada, dependiendo la representatividad de dicha muestra de la homogeneidad

¹⁸⁶ CERVO, Amado Luis, “Metodología Científica”, Editorial McGraw-Hill latinoamerica, S.A., Segunda Edición, Bogotá, 1980, pág. 93.

de la población¹⁸⁷, por esta razón se entrevistó a veinte (20) personas que cumplen cargos jerárquicos de la Administración Central del Estado.

5.4. FORMULARIO DE ENTREVISTA

El formulario es una lista informal de destinada a la recolección de datos provenientes de la observación o interrogatorio efectuado por el investigador¹⁸⁸, por ello formulario de la entrevista contiene preguntas cerradas diseñadas en función de las variables y premisa de investigación, se adjunta formulario de entrevista utilizado.

5.5. TRABAJO DE CAMPO

El lugar de las entrevistas fueron las instalaciones de las entidades de la Administración Central del Estado, durante los meses de noviembre y diciembre de la gestión 2010.

¹⁸⁷ ANGULO, Aníbal, Curso de Post Grado “Técnicas de Muestreo”, UMSA, La Paz, 2001, pag.6

¹⁸⁸ CERVO, Amado Luis, “Metodología Científica”, Editorial McGraw-Hill latinoamerica, S.A., Segunda Edición, Bogotá, 1980, pág. 95.