

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
CARRERA DE DERECHO**



**TESIS DE GRADO**

**"BENEFICIOS SOCIALES, LA INJUSTICIA  
LABORAL A LOS EMPLEADOS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA"**

**POSTULANTE: LIDIA CHUNGARA PONCE  
ASESOR: Dr. RAUL JIMENEZ SANJINES**

**LA PAZ - BOLIVIA  
1998**

---

**DEDICATORIA:**

*A mi familia y en especial a mi Madre,  
quien fué y es mi guía, inspiración y  
fortaleza.*

---

## AGRADECIMIENTO:

*Afectuosamente a los catedráticos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, quienes compartieron sus conocimientos contribuyendo día a día a la formación de profesionales.*

*Al Dr. Raúl Jiménez Sanjinés, por su colaboración teórica, comprensión y amistad en todo el proceso de investigación de la tesis.*

*A mi familia por haberme brindado apoyo en todo momento.*

*A quienes cooperaron y ayudaron en el desarrollo de la presente tesis.*

---

## I N D I C E

	Pág
<b>INTRODUCCION</b>	<b>I al XI</b>
<b>CAPITULO I. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
1.1. La administración pública en el desarrollo de los países	1
1.2. Administración Pública	9
1.3. Funcionarios de la Administración Pública	17
<b>CAPITULO II. ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	
2.1. Legislación Comparada con otros países	24
<b>CAPITULO III. CONQUISTAS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES</b>	
3.1. Evolución Histórica	33
3.2. Beneficios Sociales	34
3.3. Desahucio	40
3.4. Indemnización	43
<b>CAPITULO IV. BENEFICIOS SOCIALES COMO DERECHO ADQUIRIDO DE LOS TRABAJADORES DENTRO DE LA LEGISLACION BOLIVIANA</b>	
4.1. Diferencias entre empleados públicos y privados	59
4.2. Diferencia entre empleados públicos	68
4.3. Inexistencia de Beneficios sociales a los trabajadores dependientes del T.G.N.	75
4.4. Fondo de Retiro de la Administración Pública	77

---

**CAPITULO V. LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA**

5.1. Ley de Carrera Administrativa	88
5.2. El Servicio Civil en Bolivia	90
5.3. Sistema de Administración de Personal	104
5.4. El Servicio Civil en la Legislación Comparada:	106
5.4.1. Legislación Venezolana	106
5.4.2. Legislación Ecuatoriana	110
5.4.3. Legislación Francesa	111

**CAPITULO VI. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN BOLIVIA**

6.1. Origen de la Responsabilidad en los Estados	116
6.2. Responsabilidad de los funcionarios públicos en Bolivia	121
6.3. Funcionarios de la Administración Pública Servidores Sociales	124
6.4. Ley 1178 SAFCO	135
6.4.1. Responsabilidad Administrativa	144
6.4.2. Responsabilidad Ejecutiva	145
6.4.3. Responsabilidad Civil	155
6.4.4. Responsabilidad Penal	156

**CAPITULO VII. EL ESTADO Y SU ALCANCE A LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEPENDIENTES DEL T.G.N.**

7.1. A las responsabilidades creadas mejores niveles salariales	159
-----------------------------------------------------------------	-----

7.2. A los retiros forzosos dentro de la Administración Pública, otorgación de desahucio e indemnización	161
<b>CAPITULO VIII. BASES DEL PROYECTO DE LEY PARA LA OTORGACION DE BENEFICIOS SOCIALES A LOS SERVIDORES PUBLICOS DEPENDIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL REMUNERADOS POR EL T.G.N.</b>	
8.1. Caja de Garantía para Beneficios Sociales a los Servidores Públicos dependientes del Gobierno Central	173
8.2. Proyecto de Ley	183
8.3. Encuesta de Opinión	189
<b>CONCLUSIONES DE LA TESIS</b>	195
<b>RECOMENDACIONES</b>	212
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	216
<b>ANEXOS</b>	223

## INTRODUCCION

La tesis que presentamos está enmarcada dentro de la Ciencia del Derecho, del Derecho Social, Derecho del Trabajo, conflictos laborales, derechos y deberes de los trabajadores, beneficios sociales, beneficios sociales de los trabajadores de la administración pública y de los que dependen del Tesoro General de la Nación.

Nuestro estudio toma el tiempo para la investigación a partir de la promulgación de la Ley Safco. Ley No. 1178 de fecha 20 de julio de 1990, hasta nuestros días, disposición legal que no contempla los beneficios sociales de los trabajadores de la administración pública dependientes de la T.G.N. Este límite en nuestro trabajo nos permitirá realizar todos los estudios necesarios para comprobar que efectivamente los trabajadores que dependen de la T.G.N. están marginados de los derechos laborales a beneficios sociales.

El espacio de estudio estará limitado a los funcionarios de la administración pública centralizada dependientes del Tesoro General de la Nación en Bolivia.

La administración pública se ha desarrollado con muchas irregularidades al no tener normas adecuadas que permitan un

---

## II

desarrollo equilibrado, el Estado ha intentado a través de la Ley 1178 una Reforma Administrativa, que busca un nuevo modelo administrativo-financiero con el objetivo de reestructurar el control gubernamental, pretendiendo llegar a una supuesta modernización. Esta Ley muestra falencias en el trato a los empleados, a quienes no les otorga el trato correcto como la falta de beneficios sociales, estabilidad laboral, distorsión a los niveles profesionales, laborales e incentivos a la responsabilidad asumida.

### 1. PROBLEMATIZACION DEL TEMA DE LA TESIS

- Los procesos de modernización del Estado deberían tomar en cuenta a los funcionarios públicos en cuanto a las escalas salariales y otorgarles otros beneficios como los sociales?

- Los empleados públicos deberían estar al margen de las disposiciones legales sobre beneficios sociales que benefician al resto de los trabajadores?. Al marginarlos no se está vulnerando los principios de igualdad, equidad y justicia social?

- Un servidor público remunerado por el T.G.N. tendrá que ser tratado como un empleado inferior o de segunda?



### III

- Estos empleados públicos deberán estar siempre viviendo en una inestabilidad laboral?

- Los trabajadores de la Administración Pública después de años de trabajo no merecerán que se les brinde protección y seguridad?

La administración pública ha estado siendo observada desde hace varios años como una institución a la que se debería transformar, por considerarla como un sistema que tiende al desorden o entropía, ya que no tenía regulaciones ni normas en las cuales basarse, además por una serie de irregularidades presentadas por los funcionarios que no recibían sanción a más de una amonestación o retiro de su función, dichas medidas administrativas no consideraban la afección económica que producían ciertos actos en la administración pública.

Estos hechos fueron ya considerados en 1973. Una misión asesora del grupo P.A.S. (Public Administration Service), contratada por USAID-Bolivia, formuló el "Plan Nacional de Reforma Administrativa", por encargo de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación, organismo dependiente de la Presidencia de la República.

---

#### IV

De estos estudios surge la Ley 1178 o Ley SAFCO, con un enfoque innovador, producto de la aplicación de un nuevo modelo administrativo-financiero del Estado, tenía el objetivo de reestructurar el control gubernamental sobre las instituciones.

El tema que analizamos acerca de la injusticia laboral hacia los trabajadores de la administración pública determinado por la legislación boliviana y en particular por la Ley Safco que supuestamente tiende a mejorar el trato a los trabajadores ya que ratifica esta ley, el papel protector del Estado hacia sus ciudadanos, sin embargo no plantea incluir a ese sector a los beneficios sociales y de esa manera reparar la injusticia que ha venido afectando a los empleados públicos desde hace unas décadas atrás.

Esta Ley, que tiene como objetivos: a) adecuar el funcionamiento de las instituciones de la administración central a su nuevo papel en un Estado Moderno: b) exigir al funcionario público mayor responsabilidad sin el beneficio de una buena remuneración y estabilidad en el puesto adecuado, quien asume el cargo sabe que debe responder por las acciones que tome o no en el ejercicio de sus funciones.

Concientiza al funcionario público sobre su relación con

---

la sociedad civil, su rol de real servicio y no de preferencia ni parcialidad a las personas que acuden a las oficinas para hacer un trámite.

Estas responsabilidades crecientes del funcionario público eleva su trabajo y dedicación, ya que no sólo debe responder por sus actos, sino debe estar consciente en todo momento de las consecuencias a las que le puede llevar sus acciones u omisiones.

Cuando cometa errores es él quien responderá a través de un proceso ya sea administrativo, civil, penal o coactivo fiscal.

Pese a lo detallado sobre la peligrosidad y responsabilidad con la que trabaja el funcionario público, la Ley SAFCO, no contempla en sus postulados la otorgación de beneficios sociales a los empleados públicos, por ello, la presente investigación, pretende develar a través del análisis de diferentes documentos y hechos, las condiciones de injusticia en el tratamiento de beneficios sociales a los trabajadores del Estado y se pretende proponer las modificaciones que contemplen la otorgación de los mismos.

Las leyes de Servicio Administrativo vigentes en el País

---

## VI

han causado un cambio en las relaciones entre los empleados públicos y el Estado, en tanto éstas se enmarcan en un manejo unilateral de los derechos ciudadanos. Esto también ha causado un cambio de actitudes de los empleados frente a sus fuentes de trabajo, la percepción laboral que se tiene ahora de las fuentes de trabajo es que ya no le ofrece casi ningún tipo de garantías en tanto la seguridad laboral, ya que en caso de retiro este no tendrá beneficios sociales de acuerdo a los derechos laborales universales, y tendrá que responder por todos los actos que estuviesen tipificados por la ley 1178 y los posteriores Decretos Supremos.

Otras disposiciones legales promulgadas por los gobiernos democráticos influidos por estudios extranjeros, en concordancia con la ley 1178, afectan a los trabajadores, como el caso del Decreto Supremo No. 22407 y 21060.

Estos Decretos Supremos aparte de desconocer las conquistas sociales estipuladas en la Ley General del Trabajo sirven para cubrir jurídicamente, la politización de los nombramientos de funcionarios del gobierno, que trabajan estrechamente con entidades de sus partidos políticos y por ende se maneja con arbitrariedad ya que son militantes políticos de los partidos en función de gobierno, quienes tienen la prioridad en ser contratados en estas fuentes de

---

trabajo, con lo cual se distorcionan los niveles profesionales y laborales. Hay personas que están actualmente desarrollando cargos que no tienen nada que ver con su formación y esto permite la fuga y malversación de fondos por la eventualidad de los cargos, siendo esto una de las causas de corrupción.

## 2. OBJETIVOS

En la investigación de esta tesis tenemos los siguientes objetivos

1.- Mostrar que las disposiciones legales de nuestro país en el caso de los funcionarios de la administración pública dependientes del T.G.N. no les otorga beneficios sociales.

2.- Demostrar que la Ley Safco responsabiliza a los funcionarios públicos de sus actos por omisión o comisión, sin que como contrapartida estos gocen de algunos derechos reconocidos universalmente a los trabajadores, como el derecho a los beneficios sociales.

3.- Demostrar que el Fondo de Retiro creado por el D.S. 14640 de 03-07-77 no asimila y en ningún caso otorga

---

## VIII

beneficios sociales.

4.- Demostrar que el concepto irracional del Estado hacia los empleados públicos no puede continuar justificándose en el sentido de que éstos en sus actividades no producen lucro, antecedente transmitido desde la promulgación de la Ley General del Trabajo.

5.- Demostrar que el artículo 1ro. de la Ley General del Trabajo incluye dentro de los beneficios sociales a los empleados públicos, no en forma explícita pero sí implícitamente.

6.- Demostrar que en el caso de los beneficios sociales se debe dar prioridad a la Ley, y no a Decretos Reglamentarios como es el caso del D.S. 224 de 23 de agosto de 1943. (Decreto Reglanetario a la I.G.T.)

7.- Demostrar que los deberes y derechos del funcionario público están garantizados por la Constitución Política del Estado en sus artículos 43 y 44, que contempla la creación de un Estatuto del Funcionario Público el mismo que no se dictó, a excepción de la Ley del Sistema de Personal y Carrera Administrativa D.L. 11049 de 24 de agosto de 1973, promulgado por el gobierno del Gral. Hugo Banzer Suarez. Decreto Ley que

---

está derogado por la Ley SAFCO.

### 3. MARCO HISTORICO

A través de el marco histórico podemos acercarnos a una reconstrucción de los hechos económicos, políticos, ideológicos y sobre todo dentro de nuestro campo con "lecturas" jurídicas, que nos llevan a comprender los acontecimientos con un profundo análisis evitando llevar cronológicamente los hechos o relacionar las gacetas judiciales o leyes promulgadas sin lograr un contexto histórico del caso. Los beneficios sociales responden a las conquistas históricas de los trabajadores y por ello se supondría que deberían permanecer sin alteración, sin embargo políticas empleadas por los grupos de poder insertos en el Estado pueden anular estas conquistas y presentar otra coyuntura diferente al desarrollo cronológico de los acontecimientos, por esto es necesario una comprensión crítica de la historia.

### 4. MARCO TEORICO

El marco teórico nos ubica en alguna escuela del pensamiento, nos posibilita expresar las convicciones internas acerca de los problemas que se presentan en el mundo

---

y en la investigación en particular, es un referente sobre nuestra concepción del mundo, y nos da la pauta para solucionar los problemas descubiertos.

En nuestra investigación acerca de los beneficios sociales a los empleados públicos dependientes del Tesoro General de la Nación, por razones lógicas, la mayoría de las veces el marco teórico estará determinado por nuestra ideología corroborado por nuestra vivencia en la actividad laboral pública.

En el transcurso de la investigación seguiremos aportando, y confirmando nuestra forma particular de ver el mundo a través de un problema concreto como es dar la posibilidad concreta de que todos los trabajadores tengan beneficios sociales y con mayor razón los funcionarios públicos que realizan su actividad con menores incentivos, bajos salarios, horarios estrictos, etc.

## **5. MARCO CONCEPTUAL**

Comprende los conceptos del investigador sobre el objeto de la investigación, que se adquieren de observaciones, análisis y síntesis que se desarrollará en la tesis.

---



## 6. HIPOTESIS DE TRABAJO

El empleado público dependiente del Tesoro General de la Nación es tratado como empleado de segunda, no tiene estabilidad económica, no goza de derechos reconocidos a otros trabajadores del sector privado y empresa pública, es despedido sin derecho a los beneficios sociales de desahucio e indemnización. A más de ello, a partir de la promulgación de la Ley 1178 "SAFCO" sus responsabilidades son crecientes pues tiene que responder por sus actos u omisiones estando sujeto a procesos civiles, penales, administrativas, ejecutivas y coactivo fiscales sin que como contrapartida goce de algún incentivo.

Son estas razones que nos obligan a plantear, pese a la actual coyuntura socio-económica, que a través de un Decreto Supremo, una Ley o Reglamento se pueda incorporar a los trabajadores dependientes del T.G.N. a los beneficios sociales de desahucio e indemnización con lo que se logrará mejorar el rendimiento, eficiencia y tecnificación del empleado, asimismo se contribuirá a la institucionalización de los cargos, el respeto a la carrera administrativa y principalmente se logrará una justicia social al respetar los principios de igualdad, trato justo con relación a los demás trabajadores asalariados y podrá aproximarse al concepto de bienestar de la colectividad.

---

CAPITULO I  
EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA

1.1. LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA EN EL DESARROLLO DE LOS  
PAÍSES

La administración pública tiene enorme importancia en los países ya que se trata de una actividad que realiza el Estado en relación con los particulares a quienes trata de satisfacer en todas sus pretensiones, desde sus necesidades básicas, servicios hasta aspectos relacionados entre Estados. Para lograr una mayor comprensión del desarrollo de los Estados con la administración y el derecho, necesariamente debemos dotarnos de algunos conceptos:

**Estado y poder.-** "El poder político, atributo esencial de la comunidad política, es la capacidad del Estado, concebida como medio, para conseguir su meta: el bien común. Es una capacidad cualitativa y moral, dirigida al fin comunitario propuesto.

En esencia, el poder no es una capacidad física, sino ética, que mueve a la obediencia.

---

El poder presupone un elemento estático, la organización, y un elemento dinámico, la actuación.

El principio que consigue y otorga coherencia a la organización estatal, es el de "autoridad", que se mantiene por intermedio del "poder".

El poder es una propiedad del orden. El orden predica la existencia del poder como el medio al fin. Ahora bien, para que el poder se adecue, como medio en la consecución del fin, necesita hacer uso de su potestad organizativa, distributiva de funciones propias entre una pluralidad orgánica, y de su potestad imperativa, indicativa de los supremos mandatos normativos de conducta para la Administración y los administrados: el poder constituyente. Por su sustancia, el poder es una "capacidad ética", y por su forma, una "capacidad jurídica". El orden natural genera el orden jurídico, el cual reviste al poder de juricidad en el actuar. El poder no es una energía arbitraria, sino una capacidad que se mueve según cánones normativos. Es capacidad moral imperativa y a la vez capacidad jurídica limitada o controlada por el derecho. El poder actúa por medio del derecho, imponiendo límites subjetivos (los derechos subjetivos y las libertades públicas de los individuos) y límites objetivos (las finalidades públicas, que especifican

---

el bien común)<sup>1</sup>

Cuando se administra siempre se piensa en la conducción de otras personas a las cuales se debe dar un tratamiento justo y equilibrado satisfaciendo sus necesidades y haciendo que el poder no sea arbitrario sino envuelto de normas y principios morales.

La administración pública vela por los ciudadanos ya que su actividad de servicio así le obliga, todos sus actos buscan el buen funcionamiento del Estado para que sus actos estén acordes al desarrollo de los nuevos paradigmas gubernamentales y de administración estatal.

El Estado en si actúa como un sujeto del poder, ya que desde el poder ejecutivo y otras instancias sus actos deben tener aplicación para esto necesita tener la legalidad y fuerza necesaria, implicando esto la personalidad estatal.

**Personalidad Estatal.**- "Conformado el Estado como una unidad compuesta de: población, territorio, orden, poder y fin, es innegable su calidad, su sujeto con personalidad política y jurídica, con realidad accidental por sobre la

---

<sup>1</sup>. DROMI José Roberto. "Manual de Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires 1987. Págs. 7, 8.

realidad sustancial individual. La personalidad jurídica del Estado reconoce como sustrato una personalidad preexistente producto de la realidad social. El Estado, en ejercicio de su poder, crea el ordenamiento jurídico positivo y establece un orden normativo que otorga al ser político estatal el carácter de persona jurídica. Ella actúa y se desenvuelve en el orden existencial por medio de una estructura de órganos, representados por personas físicas (agentes), (personas públicas menores), cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado (persona pública mayor) o a sus entes descentralizados -entes autárquicos, empresas del Estado y sociedades del Estado-.

**a) Origen.-** La personalidad jurídica del Estado surge directamente del ordenamiento constitucional. En el orden infraconstitucional o legal se concreta tal personalidad jurídica en el Código Civil y en el derecho procesal, que estatuyen la demandabilidad y responsabilidad estatal.

De todos modos, los tribunales no tienen necesidades de recurrir al Código Civil, tratando de llenar vacíos dejados por la legislación, cuando la ley fundamental enfáticamente declara la responsabilidad estatal a la luz de los siguientes principios: 1) respeto del derecho a la vida e integridad física; 2) respeto a los derechos adquiridos y de propiedad;

---

3) expropiación por utilidad pública; 4) igualdad ante las cargas públicas; 5) afianzamiento de la justicia; 6) garantía a la libertad, y 7) demandabilidad judicial del Estado.

**b) Efectos jurídicos.-** El Estado como sujeto de derecho es capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. Debido ello, la construcción jurídica del "Estado Persona" produce los siguientes efectos técnico-jurídicos:

1) justifica la continuidad o perpetuidad estatal, no obstante la transitoriedad de los gobiernos y la variabilidad de los regímenes políticos.

2) Explica las relaciones patrimoniales del Estado con otros sujetos de derecho (individuos, otros Estados, etcétera).

3) Hace posible las relaciones de poder y su exteriorización, a través de las distintas formas jurídicas del obrar público (ley, sentencia, actos de administración).

4) Permite acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra el Estado y consecuente deber reparatorio.

---

5) Da lugar a las relaciones interadministrativas que se entablan entre distintos entes públicos estatales y no estatales.

6) Posibilita la intervención procesal del Estado en juicio, en calidad de parte demandante o demandada y en las actuaciones administrativas en calidad de "autoridad pública".

c) **Caracteres jurídicos.**- La personalidad jurídica del Estado es "constitucional", "única" y "pública".

El Estado es persona jurídica por imperativo constitucional, la misma Constitución habla de Nación, República o Estado y la asigna una forma de gobierno, un nombre o denominación, un domicilio o lugar de radicación, un modelo orgánico de representación, Derechos subjetivos o competencias públicas, deberes jurídicos o libertades públicas, calidad procesal de "parte en juicio", un sistema de organización, conformado todos los atributos esenciales que definen el sujeto de derecho.

Esa personalidad jurídica es "única" y "siempre pública", aún cuando actúe en gestión de "servicios públicos" o en gestión de "empresa pública", a pesar de que su

---

actividad puede estar regulada por el derecho público o el derecho privado, según los casos.

El Estado, como sujeto de derecho, como persona jurídica, es siempre uno aunque sus relaciones sean diversas.

Lo mismo ocurre con la persona física, que tiene una única personalidad, pero diversidad regulatoria: civil, comercial, laboral, administrativa, penal, etc., por la que un mismo sujeto se adjetiva de: mayor, menor, soltero, casado, comerciante, empleado, contribuyente, administrado, usuario, imputado, preso, reo, etcétera.

**Voluntad Estatal.**- El poder del Estado, como medio de exteriorización de la voluntad pública, es ejercido por hombres que "actúan por él". Sólo la persona humana puede accionar los resortes del poder y de la organización política, mediante conductas que se imputan a la persona jurídica estatal.

El Estado carece de voluntad propia, autónoma de la voluntad de las personas físicas (agentes públicos). Las distintas competencias estatales están asignadas a determinados órganos institucionales (cargo) individuales (personas).

---



Hay que atenerse a la "reconocibilidad externa" del acto o hecho como propio de la función atribuida al órgano, haya sido ejercido regular o irregularmente. Sería una contradicción considerar que sólo el acto legítimo pudiera imputarse al Estado, pues también el acto legítimo es actividad pública.

No es atribuible al Estado todo acto de la persona física, pues si fuera así la individualidad del titular del órgano se anularía con la estatal. Los individuos agentes públicos conservan intacta su personalidad. Sólo una determinada actividad de ella es atribuida al Estado, aquella actividad prevista por las normas.

Por ello podemos afirmar que la capacidad jurídica no consiste sólo en la autonomía del querer o en la libertad, sino que, además de la libertad, supone también el sentido de la responsabilidad.<sup>2</sup>

Con los antecedentes que presentamos nos imaginamos la atribución tan especial e importante que tiene el funcionario público para desarrollar sus actividades, en la que su tarea de responsabilidad aumenta al ampliar el Estado su campo de

---

<sup>2</sup>. DROMI. Ob. Cit. Págs. 10, 11, 13.

acción.

La conducción del estado basado en normas constitucionales hace que los actos de los funcionarios de la administración pública representen en todo momento y en toda instancia al Estado, emanando resoluciones con carácter único, es decir que un funcionario no puede actuar de diferente forma a otro, debiendo mantener entre todos una unidad de acción ya que se trata de una sola persona jurídica, y que estos actos sean públicos, es decir que se conozcan por toda la población a fin que puedan intervenir y oponerse en algunos casos.

## I.2. ADMINISTRACION PUBLICA

La unidad dialéctica entre administración pública y funcionarios es evidente, no puede haber administración si no hay personas o funcionarios públicos.

"La mayor parte de los servicios administrativos del gobierno o la vida económica están organizados como jerarquías o cadenas de mando. En tales pirámides o cadenas, un pequeño número de superiores dan órdenes a un gran número de subordinados, que a su vez dan órdenes más detalladas a cantidades aún mayores de sus propios subordinados, y así

---

sucesivamente "a lo largo de la línea. Este flujo de órdenes en un sentido hacia abajo continúa, eslabón tras eslabón de la cadena, o capa tras capa de la pirámide administrativa, hasta llegar al último oficinista de la última oficina local, quien luego ejecuta sus instrucciones al tratar con el público. En las burocracias perfectas de esta clase, el "hombre de la calle" corre un gran riesgo de ser tratado como el último de los últimos".<sup>3</sup>

Para comprender exactamente la relación entre Estado, función administrativa y servicio al público, haremos una referencia a conceptos aclaratorios.

**Función Administrativa.**- Es la actividad desplegada por los órganos públicos en relación jerárquica (aspecto orgánico), para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales (aspecto sustancial), que se hace efectiva (aspecto procesal) mediante actos y hechos jurídicos públicos.

---

<sup>3</sup>. DEUTSCH W. Karl. Política y Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica. España 1976. Pág.233.

a) **ASPECTO SUSTANCIAL**

Desde este punto de vista la función administrativa indica una actividad directiva de orientación y directa (de ejecución), de gestión y servicio en función del interés público, que se traduce en la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales.

Es una actividad de gestión y servicio hacia un fin. La especificidad pública, o privada de la Administración viene dada por la entidad de los intereses y necesidades que se gestionan en uno u otro caso. La Administración es pública cuando despliega una actividad de gestión que se especifica en el ámbito público, pues lo gestado y gestionado es el bien común, a cuyo efecto los órganos públicos (estatales y no estatales) cumplen los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico le asignan al Estado.

Etimológicamente el vocablo "administrar" (administrare, ad: a y ministrare: servir) significa "servir a".

Bajo ese aspecto se define a la Administración como una "acción", es decir un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, los cometidos estatales cumplidos por el Estado por o por los órganos y entes no estatales, con autorización

o delegación estatal.

Así, pues, la función administrativa abarca amplia actividad pública, no sólo de ejecución estatal, de contenido heterogéneo, que puede consistir en:

- 1) El dictado de normas jurídicas generales (reglamentos) o individuales (actos administrativos).
  - 2) La actuación material en ejecución de decisiones para satisfacer necesidades públicas (hecho administrativo).
  - 3) La certificación de hechos jurídicamente relevantes, tanto a petición de particulares interesados (registros, transcripciones, certificaciones) como de oficio (actas, inspecciones, etcétera).
  - 4) La constitución, modificación y extinción de relaciones entre los particulares, (inscripciones en registro públicos: propiedad, estado civil, comercio, etcétera).
-

- 5) La consulta (dictámenes pareceres, etc.) a fin de informar o asesorar a los órganos activos (simples actos de administración).
- 6) El control preventivo o sucesivo de legitimidad u oportunidad de la actividad de los órganos estatales.
- 7) La promoción de la actividad de los órganos llamados a satisfacer interés público concreto (propuestas, peticiones).
- 8) La efectiva realización de los intereses públicos por medio de actos, hechos, contratos, etcétera.

Por otro lado, el aumento de la actividad estatal se refleja más que en ninguna parte en los Dominios de la Administración Pública, porque a través de ella se logra la mayor parte de los fines estatales. La actividad teleológica de la administración se despliega a través de tres visas principales: la intervención (policía, defensa del orden y seguridad pública), el fomento (promoción y estímulo a la actividad de los particulares) y el servicio público (prestación técnica para la satisfacción de necesidades públicas).

---

**B) ASPECTO ORGANICO**

Desde este punto de vista la función administrativa implica una estructura orgánica; equivale al aparato administrativo o "Administración Pública". Es decir, el conjunto de órganos no sólo estatales sino también no estatales encargados de la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales. Incluye todos los órganos que forman el aparato tradicionalmente llamado "Administración Estatal" -órganos del Poder Ejecutivo- y órganos integrantes de los otros poderes del Estado -Legislativo y Judicial- y los órganos extrapoderes, en cuanto realicen esa actividad sustancial de ejecución práctica y gestión inmediata de cometidos estatales. Además comprende los "órganos y entes públicos no estatales" -es decir, los que no integran la estructura del Estado-, cualesquiera que sean las denominaciones que les dé el derecho positivo (corporaciones profesionales, personas públicas no estatales, paraestatales, etc.) que titularizan prerrogativas de poder público por autorización o delegación estatal para la ejecución de cometidos públicos. Los entes públicos no estatales integran la "Administración Pública", aunque no la Administración del Estado, que funcionalmente depende de ella por vínculo de "tutela administrativa"

---

### C) ASPECTO PROCESAL

Desde el punto de vista procesal la Administración tiene también modos especiales de exteriorización. Son las formas jurídicas administrativas (acto, hecho, simple acto, reglamento y contrato administrativo), que se producen, preparan, emiten y extinguen por vía de los procedimientos administrativos, reglados al efecto.

El régimen jurídico de estos actos, que forman parte del contenido de la función, puede ser de derecho público o de derecho privado, aunque este segundo nunca se aplica exclusivamente. En otros términos, cabe hablar de un régimen jurídico preponderantemente de derecho público en todos los casos".<sup>4</sup>

#### 1.2.2. CONTROL ADMINISTRATIVO

Comprende el "autocontrol" (de oficio o a instancia de parte), realizado internamente por los órganos públicos en ejercicio de la función administrativa. Todo órgano de la Administración (superior o inferior, jerarca o subordinado) ejerce poderes y competencias de revisión de la conveniencia

---

<sup>4</sup>. DROMI Roberto. Ob. Cit. Págs. 27-30.



u oportunidad y de la legalidad de sus propios actos.

La fiscalización puede hacerse de oficio o a iniciativa de parte, por advertir el autor del acto deficiencias originarias o sobrevinientes en la emisión de su voluntad: por ser también, deber de los órganos revocar o modificar de oficio sus propios actos ilegales en todo tiempo, cuando ningún límite jurídico se lo impide, salvo los casos de "estabilidad administrativa".

El interés público, a veces cambiante, también debe ser considerado, y de modo primordial, por la Administración. En consecuencia, procede la revocación y modificación de los actos por razones de oportunidad, con las reparaciones indemnizatorias que correspondan.

La fiscalización, procede también a iniciativa de parte, cuando se siente afectado en sus situaciones subjetivas, por vía de recursos, reclamaciones y denuncias administrativas, Tales modalidades impugnativas de la voluntad administrativa permiten a los interesados o afectados, por el obrar administrativo (actos, hechos u omisiones), la revisión y fiscalización de lo actuado, en una misma sede, por razones de oportunidad y legitimidad.

---

Completa el cuadro del control administrativo la llamada "tutela administrativa", que el poder central ejerce sobre las entidades descentralizadas y que se traduce en un complejo sistema de autorizaciones, aprobaciones y recursos, como el de alzada y la propia intervención administrativa de los entes descentralizados.<sup>5</sup>

Los controles a la función pública se han ido incrementando para evitar que la voluntad del Estado sea distorsionada por actos de corrupción o casos de cohecho, en nuestro país con la Ley SAFCO, se está intentado mejorar la relación de los funcionarios con el público, tema que analizaré mas adelante.

### 1.3. FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

"Bajo la denominación de empleo público, empleado público, agente administrativo, agente estatal o función pública, quedan comprendidas las distintas formas jurídicas que reviste el trabajo, o servicio y, en algunos casos, la prestación del sujeto particular en la organización administrativo-central o descentralizada y en cada órgano ejecutivo, legislativo o judicial, con las excepciones o

---

<sup>5</sup>. DROMI Roberto. Ob. Cit. Págs. 37. 38.

exclusiones que determinan los estatutos o normas pertinentes.

Lo que caracteriza al empleado público es la naturaleza de la actividad que ejerce. Es decir la realización de funciones esenciales y propias de la Administración Pública.

En suma, desde un punto de vista amplio, funcionario público y empleado público es toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado.

En una palabra, tratase de una relación de empleo de subordinación del sujeto particular respecto del Estado, que cumple las funciones asignadas al órgano institución, sin tener en cuenta la jerarquía, importancia o responsabilidad del cargo de que se trate.

En conclusión, cualquiera que sea la forma jurídica que reviste, la relación es, esencialmente de empleo y las distintas denominaciones que reciba el órgano-individuo (funcionario, agente, empleado, etc.) son al efecto de establecer las diferentes jerarquías de los cargos y los regímenes jurídicos en que queda encuadrado el sujeto empleado público.

---

La relación de empleo público presenta caracteres propios:

**a) EJERCICIO PERSONAL**

Es una nota esencial de la relación de empleo público. El empleado público es un órgano-persona, quien no puede delegar en otro el desempeño de sus funciones. Esto es así porque la competencia le ha sido conferida expresamente al órgano-institución, siendo ejercida por el órgano individuo. Por lo cual la delegación, sustitución o subrogación de funciones debe estar expresamente autorizada por el ordenamiento jurídico.

**b) PERSONAS FISICAS**

A consecuencia de la condición anterior, sólo pueden ser empleados públicos las personas físicas, no las personas jurídicas, que quedan excluidas de la posibilidad de desempeñar las funciones atinentes al empleo público.

**c) EFECTOS FUTUROS**

La relación de empleo público produce efectos para el futuro (ex nunc). Se rechaza la posibilidad de efectos

---

retroactivos (ex tunc) de la designación, pues estaríamos en presencia de un funcionario "de facto", es decir una persona que cumpliera funciones en la Administración Pública sin estar regularmente designada, ejerciendo ilegítimamente la competencia en cuestión".<sup>6</sup>

La naturaleza jurídica de la relación de empleo público, es decir de la relación entre la organización administrativa (órgano-institución) y el sujeto particular (órgano-individuo) es de carácter contractual.

Distintas definiciones se han dado sobre la naturaleza jurídica de la relación de empleo público. En primer lugar, se sostuvo que se trataba de un acto unilateral del Estado, al cual daba validez o eficacia el consentimiento del administrado.

La situación jurídica del agente o empleado adopta forma legal, o reglamentaria: por otro lado se señaló que se trataba de un acto bilateral (nombramiento y aceptación) y que la relación subsecuente se encuadraba en lo legal o reglamentario.

---

<sup>6</sup>. DROMI Roberto. Ob. Cit. Págs. 332, 333.

Para nosotros se trata de una relación contractual, de derecho público, que guarda analogía, en cuanto al objeto, con el contrato de trabajo y con la locación de servicios, y que difiere de ellos, por el régimen jurídico específico en razón de ser el Estado el contratante y en razón de los fines del servicio contratado.

El hecho de que los empleados públicos, en algunos casos, queden comprendidos en normas de carácter legal o reglamentario, no contradice la esencia contractual de la relación de empleo público, en tanto expresa una concurrencia de voluntades (Administración y administrado) de mutuo consentimiento, Los empleados que integran (como órganos-individuos) las estructuras de la Administración Pública (órganos-institución), tienen con esta una relación contractual strictu sensu. Esa relación es contractual desde su mismo origen, se proyecta como tal a lo largo de la ejecución del contrato y se perfecciona por el acuerdo de voluntades que dan la Administración y el agente o empleado público.

El objeto de tal contrato serán las funciones que deberá desempeñar el agente, una vez integrado al órgano administrativo, quien ya en la "posesión efectiva" del cargo, queda sujeto a un conjunto de deberes que tiene que cumplir

y nacen desde ese momento un conjunto de derecho a los cuales se hace acreedor.<sup>7</sup>

Estos deberes por lo general están en mayor medida afectando a los subordinados o a los empleados de segunda, que no tiene responsabilidad en la política estatal, sin embargo son los que sufren las consecuencias de el control del público y el enfrentamiento en el servicio con ellos, afectados además con las coyunturas políticas y por esto despiden con frecuencia a los empleados y no les otorgan estabilidad funcionaria.

"A medida que las órdenes fluyen a lo largo de la línea, el nivel superior exige la responsabilidad. Cada subordinado es responsable ante su superior, quien se supone que debe vigilar su actuación y generalmente tiene medios para premiarlo o castigarlo por ella. Sin embargo, en este flujo en un sentido hacia arriba de la responsabilidad es raro que los superiores sean responsables ante sus subordinados".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>. DROMI Roberto. Ob. Cit. Pág. 38.

<sup>8</sup>. DEUTSCH W. Karl. Ob. Cit. Pág. 223.

La Ley SAFCO intenta que ahora todos sean responsables ya que existe una responsabilidad penal, civil, administrativa y ejecutiva, intentando cerrar la brecha entre los cargos superiores e inferiores.

---



CAPITULO II  
ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA EN EL  
CONTEXTO INTERNACIONAL

2.1. LEGISLACION COMPARADA CON OTROS PAISES

"La Constitución **Argentina** no contempla norma expresa que declare la responsabilidad del Estado, pero implícitamente la reconoce al consagrar la "igualdad ante la ley" (art. 16), la "inviolabilidad de la propiedad" (art. 17), la "demandabilidad del Estado Nacional" y la condición de "parte procesal" sin ninguna clase de prerrogativas (art. 100).

Algunas constituciones provinciales antiguas (por ejemplo la Constitución de la Córdoba, arts. 30 a 33) establecen un principio genérico de la responsabilidad de las autoridades, pero no consagran la responsabilidad directa del Estado.

La responsabilidad del Estado tiene lugar toda vez que una persona sufre un daño -material o moral- causado directamente por agentes estatales. Al Estado no se le imputa los daños y perjuicios ocasionados por sus órganos individuos. No hay normas jurídicas específicas que

---

determinen cuáles son las condiciones legales para que se produzca esa responsabilidad. En algunos casos se exige que la conducta dañosa sea culpable (responsabilidad subjetiva) y en otros se prescinde de tal dato subjetivo (responsabilidad objetiva). En algunos supuestos, el daño debe ser físico y apreciable en dinero (responsabilidad material), mientras que en otros es indemnizable el daño moral (responsabilidad moral). La lesión de intereses jurídico-patrimoniales o extrapatrimoniales obliga al resarcimiento.

El problema de los bienes que pueden ser lesionados sólo se obvia con una fórmula constitucional amplia de la "propiedad". De lo contrario, la operatividad práctica del resarcimiento no pasa de ser una ilusión proclamada, pero jamás realizada. La responsabilidad debe cubrir cualquier clase de bienes o derechos. La extensión y el contenido amplio de la responsabilidad extracontractual del Estado se conecta con el moderno Estado Social del Derecho, que arbitra técnicas de garantía para todos los derechos. Pues, a veces, el alcance de la indemnización es la negación de la responsabilidad primigeniamente reconocida.

A medida que la intervención estatal se amplía y la administración se desarrolla, la teoría de la responsabilidad

---

aumenta su espectro asegurador, para mantener un razonable equilibrio de poderes reales entre Estado y administrados.

El Estado debe ser responsable solidariamente con los titulares de sus órganos, funcionarios o agentes, las acciones y comisiones cometidas en el ejercicio de sus funciones, y si a consecuencia de ese ejercicio resulta violación de los derechos, libertades y garantías o perjuicios para otros.<sup>9</sup>

El Estado en este contexto de la administración ingresa a la seguridad social, derecho del trabajo y protección laboral cuando hace que los funcionarios que dependen de él estén protegidos, ampliando esto a todos los ciudadanos.

En Estados Unidos "la Mayor parte de los servicios administrativos del gobierno o la vida económica están organizados como jerarquías o cadenas de mando. En tales pirámides o cadenas, un pequeño número de subordinados, que a su vez dan órdenes más detalladas a cantidades aún mayores de sus propios subordinados, y así sucesivamente a lo largo de la línea, hasta llegar al último oficinista de la última oficina local, quien luego ejecuta sus instrucciones al

---

<sup>9</sup>. DRCMI. Cl. Cit. Págs. 14. 15.

tratar con el público.

En este sentido, ejércitos, burocracias políticas, jerarquías eclesiásticas y organizaciones empresariales son muy diferentes de las democracias, donde las líneas de mando son circulares: Del gobierno al pueblo y del pueblo al

gobierno. En una democracia la responsabilidad es a menudo recíproca y en última instancia debe existir ante el pueblo, siempre que esté no olvide su propia responsabilidad ante la humanidad y ante el futuro.

En los Estados Unidos, las leyes han establecido desde hace mucho tiempo derechos iguales para los votantes negros y oportunidades educativas para los niños negros, pero los Registradores locales, las juntas escolares y otras oficinas administrativas han evitado durante largo tiempo la práctica de muchos de estos derechos. Este es un claro ejemplo de que la Administración puede destruir una política, los burócratas pueden fingir que ejecutan una política o una ley cuando en realidad la están sabotando.

Para que un política funcione, o un líder o partido tengan poder real, deben tener el apoyo de un cuerpo de personal administrativo que sea suficientemente leal y competente para dar cumplimiento a sus órdenes. Pero mientras

---

que las políticas, los líderes y los partidos cambian, los burócratas permanecen. La burocracia puede ser un yunque donde se desgastan muchos martillos de reforma. Para que una nueva política se ejecute, se puede esperar que la antigua burocracia la administre?.

Este interrogante ha producido cuatro respuestas principales encontradas. La primera se basa en el concepto de **servicio civil**. Esta noción data del tiempo de las monarquías europeas, cuando se suponía que los funcionarios públicos eran primordialmente leales al rey y no a alguna política, partido, o grupo de intereses especiales. Se esperaba que los funcionarios públicos fuesen igualmente leales y competentes al servir a cualquier ministro o política ordenada por el rey. Más tarde, esta lealtad de los funcionarios públicos ya no se orientó hacia el rey, sino hacia la Corona, es decir, al Estado, porque aún los reyes van y vienen, o cometen errores. Entonces se esperaba que los funcionarios públicos fuesen leales a los intereses del Estado y su Constitución, incluso contra los errores de los reyes y los gabinetes. Bajo esta tradición un gobierno laborista u otro conservador esperarán ser servidos igualmente por profesionales no partidistas.

---

El reclutamiento y los ascensos de estos funcionarios públicos profesionales se llevan a cabo generalmente mediante algún sistema de méritos de acuerdo con patrones de entrenamiento y actuación supuestamente objetivos. Sin embargo, en la práctica, tales patrones favorecen a menudo a los miembros de clases determinadas sociales o particulares grupos étnicos, raciales o religiosos.

En Estados Unidos se desarrolló en el siglo XIX una teoría notablemente diferente. En los días del presidente Andrew Jackson, los cargos gubernamentales no estaban reservados a los especialistas y los expertos, sino a los hombres ordinarios. Todo hombre que pensara bien -y votara bien- podía encargarse adecuadamente de un puesto cuando su partido ganaba la elección, porque "al victorioso pertenece el botín". Este sistema del botín permitía al partido triunfador, enviar a los puestos administrativos a sus propios partidarios quienes deberían ejecutar su política, si es que tenía alguna, y en todo caso deberían mostrarse agradecidos con el partido por haberles otorgado esos puestos. Por su puesto, estos funcionarios no eran neutrales en política, sino intensamente partidistas. En esta forma, la antigua práctica de Benjamín Franklin de nombrar como administradores de correos a sus partidarios políticos se extendió por algún tiempo a la mayor parte del gobierno

---

estadounidense. Pocos otros países fueron tan lejos en esto, pero parte de esta práctica subsiste en la política de maquinarias de muchas ciudades de los Estados Unidos.

Una tercera noción de administración es la teoría de clases, elaborada por Marx, Engels y particularmente Lenin. En su opinión, los burócratas profesionales servirán a diferentes amos o políticas en forma igualmente eficiente mientras pertenezcan a la misma clase y sistema social gobernante. Pero en cuanto una nueva política o gobierno se salga radicalmente de los antiguos límites de clases, la vieja burocracia no los servirá lealmente (en realidad los gobiernos democráticos socialistas de la gran **Bretaña Suecia, Noruega y Dinamarca** no han experimentado dificultades insuperables con sus servidores públicos). Según Lenin, los gobiernos socialistas o comunistas que lleguen al poder necesitarán despedir a la mayor parte de los antiguos funcionarios y sustituirlos por otros nuevos reclutados entre la clase trabajadora y sus aliados. Aún esta nueva democracia tendrá que ser vigilada estrechamente y purgada a menudo, para evitar que se convierta en una nueva clase media. Por último, los comunistas tendrán que reorganizar toda la maquinaria de gobierno, volviéndola tan sencilla que eventualmente, como afirma Lenin, "cualquier cocinero podrá gobernar el Estado". La experiencia práctica de la Unión

---

Soviética y otros países comunistas muestra que las burocracias comunistas tienen su propia manera de volverse grandes y persistentes. Algunos comunistas disidentes se han quejado amargamente del surgimiento de una nueva clase de burócratas y administradores comunistas. Es claro que la maquinaria administrativa de los países comunistas no se ha vuelto hasta ahora tan sencilla, ni sus cocineros tan refinados, para que se vuelvan realidad las palabras de Lenin.

La cuarta respuesta a la cuestión de la competencia y la lealtad administrativas es un transacción entre el sistema del mérito y el del botín, la cual ha venido surgiendo gradualmente en los Estados Unidos. Actualmente poco más de 1.500 altos puestos del gobierno federal se definen como políticos o como de formulación de políticas"<sup>10</sup>

En el servicio público británico, "los más altos cargos administrativos en la Gran Bretaña han sido exclusivamente accesibles por medio de oposición organizada para seleccionar los mejores graduados de las universidades inglesas; es decir, estudiantes que proceden casi exclusivamente de las llamadas escuelas secundarias

---

<sup>10</sup>. DEUTSCH W. Deutsch. Política y Gobierno. Edit. Fondo de Cultura Económica. Págs. 223, 227.



"públicas" que en realidad son privadas. A consecuencia de este sistema, todos esos cargos, desde hace mucho tiempo, han sido inaccesibles a las "clases bajas" y el servicio público de la Gran Bretaña se ha convertido en copia fiel de la estructura de la clase de la sociedad en donde funciona".<sup>11</sup>

Esto nos demuestra que la administración pública tiene una importancia vital en los procesos democráticos y de modernización de los Estados, sin la administración pública no viabilizaríamos la convivencia de los ciudadanos en su relación con el Estado y con otras naciones.

---

<sup>11</sup>. SMITHBURG D.W. Smithburg y V.A. THOMPSON. Pag. 314.

---

CAPITULO III  
CONQUISTAS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES

3.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

"La situación de los trabajadores a mediados del siglo XIX era más que injusta; la jornada de trabajo oscilaba de trece a dieciséis horas diarias en los talleres de hilado y tejido, sumándole el tiempo ocupado al transporte del lugar de trabajo a sus viviendas -generalmente lejanas por ser los costos de alquileres menores-; los salarios -trabajando toda la familia, incluso niños desde los siete años- alcanzaban apenas para subsistir indecorosamente; la alimentación era deficiente y escasa, produciendo raquitismo que provocaba la degeneración racial; no se cubrían las mínimas condiciones de higiene -tanto en el trabajo como en las viviendas-, de tal manera la masa trabajadora estaba siempre expuesta a todo tipo de pestes, epidemias y enfermedades, de las cuales muy pocos sobrevivían.

Frente a la enfermedad, la asistencia pública se cubría a través de hospitales, asilos o centros de beneficencia en los cuales eran atendidos o alojados los indigentes. El índice de mortalidad era alto, y en algunas regiones alarmante. En muchos casos la alta mortalidad infantil se

---

originaba al iniciar el tiempo laboral a los cuatro años y medio de vida, trabajando los menores de catorce años de diez y dieciséis horas diarias en condiciones infrahumanas hasta para un adulto, siendo escasamente remunerados y expuestos a malos tratos físicos por castigo.

Los empleadores preferían emplear mano de obra barata, por lo cual -en algunas zonas- era considerablemente mayor el número de mujeres trabajadoras y niños.

Algunos sectores de trabajadores, inquietos por el problema social, buscaron en la asociación mutual el apoyo colectivo para afrontar la desprotección que padecían.

Por otra parte, el enfrentamiento de clases se hacia cada vez más notorio e insostenible. La crisis social estaba en su punto de máxima tolerancia, pero el remedio a tanta injusticia social demoraría mucho más en llegar.

### **3.2. BENEFICIOS SOCIALES**

En sentido amplio se comprende como beneficios sociales al conjunto de derechos destinados a brindar protección económica, física y social a la clase trabajadora del país. Decimos económica porque existen beneficios tales como el

---

desahucio e indemnización y primas que se traducen en montos de dineros destinados a cubrir los gastos del trabajador y su familia, emergentes de la pérdida de su trabajo, en el primer caso y como un premio a su rendimiento en el segundo.

Cuando hablamos de protección física nos referimos a ventajas tales como la vacación de que debe gozar cada trabajador una vez por año; lapso de tiempo necesario para reponer el desgaste físico e intelectual. Al referirnos a la protección social hablamos del aguinaldo, su carácter social radica en que su motivación es de ayudar al trabajador en los gastos de la época navideña.

Refiriéndonos a los beneficios sociales en sentido restringido que es lo que importa al tema que en la presente tesis se plantea diremos que trataremos solo dos aspectos, que son la indemnización por tiempo de servicio y el desahucio como consecuencia del retiro intempestivo e infundado.

Los beneficios sociales fueron incorporados en las legislaciones, no por voluntad de los empleadores o del Estado, sino fueron conquistadas en grandes luchas, organizadas instintivamente y en algunos casos llevadas con consignas y planteamientos teóricos que se fueron

---

incorporando en la vida de la producción y servicio.

"Este desarrollo de los seguros sociales **y fondos de reserva** proviene de varios hechos concomitantes. En primer lugar está la presión del movimiento obrero, que siempre trató de atenuar las características más notorias de la condición proletaria: **la inseguridad de la existencia**. Dado que el valor de la fuerza de trabajo no cubre en general más que las necesidades de su reconstitución, toda interrupción de la renta de esa fuerza de trabajo, todo accidente que le impide al obrero trabajar normalmente: desocupación, enfermedad, invalidez, mejor lo arroja a la miseria. Al comienzo del régimen capitalista no hubo otra cosa que la "caridad"; la beneficencia privada o pública, para aliviar al obrero desocupado de su penuria, con resultados materiales insignificantes y al precio de terribles heridas a su dignidad humana. Poco a poco el movimiento obrero impuso el principio de los seguros sociales, al comienzo voluntarios luego obligatorios, contra accidentes de toda especie seguro de enfermedad, seguro contra la desocupación, seguro de vejez. Y finalmente esta lucha llevó al principio de la seguridad social, que en teoría debería proteger al asalariado contra toda posible pérdida de su salario .

---

El Estado tiene también algún interés en esto. Las cajas que recaudan las importantes sumas destinadas a financiar la seguridad social suelen disponer de grandes capitales líquidos. Pueden invertirlos en títulos del Estado, es decir, pueden prestárselos al Estado (en principio a corto plazo). El régimen nazi aplica esta técnica, que luego se extiende a la mayoría de los países capitalistas. Plantea un problema teórico y práctico al movimiento obrero. Este considera, justamente, que el conjunto de los fondos depositados en las Cajas de Seguridad Social, sea por los patrones, sea por el Estado, o bien en carácter de retención de un aporte de los salarios de los mismos obreros, es simplemente una fracción de salario, un "salario indirecto", o un "salario diferido". Este es el único punto de vista razonable, que concuerda además con la teoría marxista de vida, pues hay que considerar que el precio de la fuerza de trabajo incluye a todas las retribuciones que recibe el obrero a cambio de ella, prescindiendo de que le sean entregadas inmediatamente (salario directo) o más tarde (salario diferido). Por esta razón la administración "paritaria" de las Cajas de Seguridad Social (por los sindicatos y la parte patronal, o por aquella y el Estado) debe considerarse como una violación de un derecho de los trabajadores. Dado que los fondos de esas cajas pertenecen sólo a los obreros, hay que rechazar toda ingerencia de fuerzas sociales distintas de los sindicatos en

---

su gestión. Los obreros no deben admitir la "administración paritaria" de sus salarios, así como los capitalistas no admiten la "administración paritaria" de sus cuentas bancarias.

Pero hay que comprender que detrás del salario diferido y de la seguridad social está el principio de la "recuperación individual" (cada uno recibe finalmente todo lo que depositó, o todo lo que el patrón y el Estado han depositado por él), en el seguro, es decir, en la media matemática de los riesgos, lo que entraña la solidaridad: los que no han sufrido accidentes pagan para que los accidentados estén protegidos por entero. El principio subyacente a esta práctica es el de la solidaridad de clase, o sea que los trabajadores están interesados en evitar la formación de un subproletariado, caso que no sólo debilitaría la combatividad de la clase obrera (pues todas temerían verse sumergidas, tarde o temprano, en el subproletariado), sino que además crearía una competencia que afectaría a los salarios.

La respuesta eficaz al problema de la "tensión" entre el salario directo y el indirecto consiste en exigir el reemplazo del principio de la solidaridad limitada a la clase trabajadora por el de la solidaridad extendida a todos los ciudadanos, es decir, la transformación de la seguridad

---

social en Servicios Nacionales (de salud, de empleo, la ancianidad, de retiro) financiados por el impuesto progresivo a los réditos. Sólo de esta manera logra el sistema del "salario diferido" una real e importante elevación de los salarios y una verdadera redistribución del ingreso nacional en favor de los asalariados".<sup>12</sup>

Todos los beneficios de los trabajadores han sido conquistados y no regalados, nunca dados por iniciativa de la parte patronal, en el caso del Estado sus dependientes como servidores públicos tienen aún mayores obligaciones frente a la población a quien sirven. Los trabajadores estatales tienen que llevar las directrices de los gobernantes y por tanto su actividad es delicada ya que de sus actos se desprende la voluntad superior del Estado mismo.

Un Estado es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de sus oficinas, sino también soldados, policías y cárceles.

---

<sup>12</sup>. MANDEL E. Introducción a la Teoría Económica Marxista. Ediciones Norte. Rosario: República Argentina. Págs. 91, 91, 92.



"Cerca de las dos terceras partes de las actividades del sector general del gobierno -nacional, provincial, estatal o local- se dedican ahora a servicios sociales, beneficencia, educación, ayuda económica y mantenimiento de la infraestructura económica constituida por escuelas, caminos, aeropuertos y otras partes del sistema de transportes (la infraestructura económica es el conjunto de todas las instalaciones necesarias para hacer que la economía funcione)"<sup>13</sup>

En esta superestructura actúan los funcionarios públicos y hacen la tarea dura de relacionarse y enfrentarse en la imposición de las políticas estatales, por lo que es necesario tener la consideración máxima a quienes han servido en tarea tan importante al momento de su alejamiento o despido de la maquinaria estatal, otorgándoles el desahucio e indemnizaciones correspondientes.

### 3.3. DESAHUCIO

"Los problemas que surgen son los motivados al producirse la cesación del vínculo laboral. En estos casos al cesar el contrato laboral, es decir al preavisar el patrono

---

<sup>13</sup>. DEUTSCH W. Karl. Ob. Cit. Pág. 120.

a su trabajador o al despedirlo sin aviso, prácticamente está dándole la noticia del desahucio. No interesa que el despido sea justificado o no; producida la cesación de la relación laboral, concluyen todos sus efectos y, uno de ellos, es la desocupación de la vivienda por el trabajador.

En nuestra legislación laboral, se tiene establecido que el contrato de trabajo deberá ser rescindido, avisando previamente a la otra parte que existe la voluntad de dar fin a la relación laboral, este pre-aviso debe ser hecho con una anticipación de 3 meses después de 90 días de prestación de servicios.

La omisión de esta obligación tiene como consecuencia el pago del desahucio, es decir el pago de una suma equivalente a 3 meses de salario teniendo como base el salario promedio de los tres últimos meses trabajados.

En cuanto a la naturaleza jurídica del pre-aviso, Mario Olmos afirma que esta radica en la denominación que expresa notificación, advertencia o comunicación anticipada.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>. OLMO S Osinaga Mario. Compendio del Derecho del Trabajo. Pag. 193.

Por otro lado la naturaleza jurídica del Desahucio, según Krotoschin es el resarcimiento del daño causado por la ruptura intempestiva de la relación laboral,<sup>15</sup> es por ello que equivale a la remuneración que debía percibirse durante el plazo fijado por la ley para el preaviso.

De igual forma si no se ha cumplido con el plazo del pre-aviso integralmente debe cancelarse el desahucio.

Si bien es cierto que en el artículo 12 de la L.G.T. se establece la reciprocidad de la obligación de cumplir con el pre-aviso entre el empleador y el trabajador su situación económica, sus obligaciones familiares y la desventaja social en la que se encuentra el trabajador son tomadas en cuenta y prevalecen para que los tribunales encargados no le exijan, como al empleador, que cumpla con esta obligación.

En resumen podemos decir que el desahucio es el monto de dinero equivalente a tres sueldos o salarios que recibe el trabajador cuando es despedido sin justa causa y sin previo aviso.

---

<sup>15</sup>. KROTOSCHIN Ernesto. Tratado Práctico del Derecho del Trabajo. Tomo I. Pág. 592.

### 3.4. INDEMNIZACIÓN

La indemnización es el "resarcimiento económico del daño o perjuicio causado, desde el punto de vista del culpable; y del que se ha recibido, enfocado desde la víctima". Es la suma o cosa con que se indemniza. En general reparación de un mal. compensación. satisfacción de ofensa o agravio.

En el caso de nuestra legislación la indemnización es el beneficio que recibe el trabajador en caso de despido y cuando ha transcurrido un tiempo de trabajo continuo.

El artículo 13 de la Ley General del Trabajo expresa que cuando fuere retirado el empleado u obrero por causal ajena a su voluntad, el patrono estará obligado independientemente del desahucio, ha indemnizarle por tiempo de servicios, con la suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año trabajado continuo; y si los servicios no alcanzaren a un año, en forma proporcional a los meses trabajados descontando los tres primeros meses que se reputan de prueba excepto en los contratos de trabajo por tiempo determinado que no sufrirán ningún descuento de tiempo.

D.S. 11478 de 16/05/74.- Art. 1.- Si el trabajador tuviera cinco o más años continuos de servicios cumplidos,

recibirá la indicada indemnización aunque se retire voluntariamente. Cualquiera contratación posterior de los trabajadores que se acogen a este beneficio sólo procederá previo acuerdo de ambas partes".

"El art. 13 de la Ley norma tres categorías diferentes: la indemnización por el tiempo de servicios, el desahucio o indemnización por falta de preaviso y el retiro voluntario. Reconoce de hecho el pago de la indemnización por tiempo de servicios como un derecho adquirido por el trabajador sin relación con el tiempo.

En Bolivia la indemnización por antigüedad se la justifica normativamente como un premio a la conducta del trabajador<sup>16</sup>, cuando este no haya hecho perjuicios a los instrumentos de trabajo, no haya revelado secretos, no haya tenido inasistencias injustificadas ni haya robado o hurtado en su trabajo.

Mencionamos a continuación las justificaciones teóricas de la indemnización y en que momentos debe otorgársele al trabajador.

---

<sup>16</sup>. SANDOVAL Rodríguez Isaac. Legislación de Trabajo. Editorial Los Amigos del Libro. La Paz-Cochabamba 1995. Págs. 43. 44.

### 3.4.1. INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO

"El resarcimiento principal y más frecuente que origina la injustificada ruptura del contrato de trabajo, por iniciativa patronal es la que se funda en la antigüedad o tiempo de servicio del trabajador en la empresa, que lo expulsa de su personal. De ahí que se utilicen como sinónimos la indemnización por despido, indemnización por antigüedad y también indemnización por cesantía. Como noción general sea cual sea la denominación que se refiera cabe expresar que se trata de la compensación económica que el empresario abona al trabajador por el lapso de servicios prestados y por los perjuicios que le causa la ruptura del contrato sin motivo imputable al obrero o empleado".<sup>17</sup>

### 3.4.2. INDEMNIZACIÓN POR FALTA DE PREAVISO

"Compensación en dinero que establecen distintas legislaciones. Cuando la cesantía laboral injustificada se dispone de manera súbita y sin permitirle por ello al trabajador disponer de cierto lapso para encontrar nueva tarea, y de conveniencia cuando menos equivalente a la que deja. Equiparable resarcimiento que debe al empresario el

---

<sup>17</sup>. CABANELLAS Guillermo. "Tratado de Derecho Laboral". Doctrina y Legislación Iberoamericana". Tomo II. Volumen III. Editorial ReLiasta SRL. 1989. Pág. 434.

trabajador que se despide súbitamente.

La disolución del contrato de trabajo por voluntad exclusiva y sin justificación de una de las partes, es un suceso que, además de causar una perturbación a la parte inculpable, produce una alteración de carácter social.

"Así, la obligación de indemnizar en el caso del despido sin causa justa se desdobra a veces en dos obligaciones distintas; una que se adeuda por el solo hecho de la denuncia y otra por el acto de infracción contractual o extracontractual, que va unida al despido. Uno de los casos más frecuentes, en que la indemnización es adeudada por la infracción de un deber emanado del mismo contrato, es aquel despido declarado sin observación de los plazos de preaviso establecidos".

En realidad, la reparación pecuniaria que se paga al empleado u obrero por el despido injusto, más que una sanción al empresario, trata de evitar las consecuencias funestas del acto. En efecto, cesada la relación laboral, el empleado u obrero queda desocupado y no siempre es fácil de encontrar inmediatamente otra ocupación, ni con la misma remuneración que la anterior y por otra parte, se pierde irremediabilmente a los beneficios que la antigüedad había otorgado. Es

---

entonces que la indemnización surge para tratar de atemperar tal circunstancia.

Es verdad que el trabajador ha sido preavisado de despido; pero tal, aviso, solamente sirve para que busque con cierto tiempo un nuevo empleo. Debe seguir trabajando y, mientras tanto, recibirá una retribución normal; pero, si vencido aquel plazo no lo halló, carece ya de derecho a percibir remuneración alguna, y por lo tanto, se ve privado de ingresos.

Al disolverse la relación contractual, las partes deben dar un aviso anticipado al otro contratante.

Cuando no se cumpla con ese requisito surge el problema de la sanción al incumplimiento de la obligación establecida

Esta sanción no puede ser otra que una suma de dinero, ya que no es posible obligar al empleador a mantener al trabajador en su puesto durante todo el lapso del preaviso, ni a este último a cumplirlo cuando no se lo ha dado al empresario.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>. Idem. Pag. 435.



El Art. 13 de la L.G.T. modificado por Ley de 8 de diciembre de 1942 establece el pago de un sueldo por año de trabajo y tres de desahucio a causa del despido no justificado.

La ley de 3 de noviembre de 1994 Art. 1 determina: Para los efectos de desahucio, indemnización retiro forzoso o voluntario, el tiempo de servicios para empleados y obreros se computará a partir de la fecha en que estos fueron contratados, verbalmente o por escrito incluyendo los tres meses de prueba.

Se debe otorgar indemnización por despido como resarcimiento por los daños y perjuicios causados a una parte por la disolución del contrato de trabajo; pero con ello no queda resuelto el problema de la naturaleza jurídica de esta indemnización. Puede afirmarse que la indemnización por antigüedad constituye una deuda cierta que excepcionalmente no se paga, como en los casos de retiro voluntario del trabajador, por jubilación ordinaria de éste o cuando medie causa justificada para el despido. De ahí que, aún utilizando el término indemnización, no en todos los casos corresponde el concepto de esta voz; ya que, en ciertas circunstancias, correspondería el abono de la indemnización aún cuando no existiera daño o perjuicio alguno, como cuando el trabajador

---

pasa a trabajar en forma inmediata a otro establecimiento sin que se le infiera perjuicio alguno.

#### 3.4.3. COMPLEMENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR PREAVISO

"Una parte de la doctrina estima que, roto sin justa causa el contrato de trabajo, el trabajador tiene derecho a percibir una indemnización, destinada a remediar la situación en que se encuentra, proveyendo con ello a su subsistencia hasta tanto que encuentre una nueva colocación o empleo".<sup>19</sup>

#### 3.4.4. PREMIO A LA ANTIGÜEDAD

"Se estima que existe un nexo de causalidad entre la actividad desplegada por el trabajador y la indemnización por ruptura del contrato de trabajo. En tal sentido se destaca que la indemnización se establece en función de la antigüedad del trabajador; en razón de ésta se fija el importe de lo que debe percibir. De tal manera, su fundamento se halla precisamente en la antigüedad del trabajador. Aquí aparece la redundancia de la definición, la de justificar la institución por su exclusivo nombre. Así, salvo existir un atentado contra la antigüedad y un premio para ésta, en el caso de que

---

<sup>19</sup>. Idem. Pág. 435.

la prestación de servicios del trabajador fuera reducida a lo mínimo, habría de declararse que no existe derecho a esa indemnización."<sup>20</sup>

El D.S. 7850 de 1 de noviembre de 1966 Art. 2 dice:  
El cómputo para indemnización por tiempo de servicios en los casos en que el trabajador hubiera percibido una o más indemnizaciones por retiro voluntario con renovación del contrato de trabajo, se efectúa desde la fecha de la última contratación haya existido o no interrupción en la continuidad de los servicios entre uno y otro período de trabajo.

El Art. 3 del D.S. 7850 dice: El trabajador conserva su antigüedad desde la fecha de su contratación original, aún cuando hubiera percibido una o mas indemnizaciones por retiro voluntario, siempre que el contrato no hubiera sido extinguido y sólo para efectos del cómputo de categorización o bono de antigüedad y del período anual de vacaciones.

---

<sup>20</sup>. Idem. Pag. 435.

### 3.4.5. PREVENTIVA ANTE LA DESOCUPACIÓN

"Ha sostenido Unsain otra tesis relativa a la naturaleza de la indemnización por despido; afirma que ésta, "aparece vinculada, desde luego, al concepto de desocupación. Es imperativo del paro forzoso; porque pone un freno económico al deseo del empleador de desprenderse del personal. Remedia, al menos en parte, y durante un tiempo, la situación del empleado despedido, permitiéndole hacer frente a las necesidades de la vida; por lo que también tiene algún parecido -y naturalmente, posee diferencias- con una de las prestaciones del seguro de desocupación"

Ramírez Gronda coincide con la tesis de Unsain, al afirmar que "la idea de que la indemnización por cesantía constituye una especie de seguro contra la desocupación, parece ser la más acertada; aunque, por lo que nos parece, por sí sola no explica todas las proyecciones del instituto; si, por ejemplo, el trabajador encontrara nueva ocupación de inmediato, habría desaparecido su objetivo"; por eso considera adecuada la posición de Unsain, "por cuanto admite que, al lado de una previsión contra el paro, debe verse también una medida preventiva contra la desocupación, en razón de aquella influencia que debe ejercer el ánimo del empleador que se dispone a cambiar o reducir el personal por

---

cualquier motivo, incluido el puramente arbitrario".

La condena por despido tiene por finalidad reparar el perjuicio ocasionado al despedido, y cuando dicho perjuicio se contrae por haberse colocado de nuevo el despedido, a ello únicamente debe concretarse la condena; por tanto, en esa resolución se señala que la indemnización por despido no corresponde cuando el trabajador despedido se coloca inmediatamente sin interrupción, y sólo procede por los días sin colocación, siempre que no exceda dicho número del total establecido en la condena.

El fundamento de la indemnización por despido está dado por el derecho a gozar de cierta estabilidad en el empleo, adquirido aquél mediante la prestación regular del trabajador. Para que proceda esta indemnización se requiere estabilidad en la relación laboral y en la dependencia que le es inherente. De ahí que la legislación laboral y en especial la Ley determina que el contrato de trabajo tenga por objeto inmediato el mantenimiento de la estabilidad en la relación surgida del contrato laboral por lo cual no sería de aplicación a los obreros transitorios o eventuales, los contratados por un plazo determinado o para la ejecución de una obra establecida de antemano. En todas esas situaciones la inestabilidad es consubstancial y conocida por el

---

trabajador.

La permanencia laboral del trabajador es condición **sine qua non** para que éste tenga derecho a la indemnización por antigüedad. Nos parece desde luego perjudicial que así sea, puesto que se precisa que el trabajador ingrese en la empresa y se incorpore a ella como elemento necesario. Una vez adquirido el derecho a esa incorporación con carácter definitivo, no puede ser privado de la función que representa sino mediante la debida indemnización, salvo que medie culpa de su parte. Se produce lo que Ripert califica cual verdadera propiedad sobre el empleo; y ésta emana del hecho de que el trabajador es ya un funcionario de la empresa. El trabajador queda definitivamente agregado a la empresa y se le reconoce esa propiedad de su empleo. La estabilidad profesional del subordinado laboral perfecciona una idea de seguridad en las relaciones jurídicas, y principalmente respecto del trabajador; de tal manera, limitando las facultades que fuera, discrecionales del empresario, se modifica la facultad que pudiera tener para disolver el vínculo laboral. Esta estabilidad en el empleo no se logra sino dándole al trabajador los medios de hacerla efectiva; causa por la cual, como bien se afirma, "mientras el trabajador cumpla con su deber, nadie debe tener el derecho de separarlo de su cargo; y si el empleador lo despide, sin embargo debe indemnizarlo;

---

porque, en realidad, lo despoja de algo que le pertenece".

La Ley de trabajo en todo su contenido propende a la estabilidad en el empleo; pero esta ley no garantiza, por así decirlo, la inamovilidad del trabajador sino que asegura, mas limitadamente, la permanencia -en un escalón inferior de la indisolubilidad inculpable del nexo laboral- de éste modo en el empleo. Puede afirmarse que esta ley no establece más que una tendencia a la estabilidad ya que permite, en todos los casos, romper el contrato de trabajo, claro que sin plena impunidad económica en los supuestos injustificados. Dentro de su estructura, no podemos afirmar que dicha ley establezca la estabilidad en sentido propio o estabilidad absoluta, sino una estabilidad simplemente relativa".<sup>21</sup>

#### 3.4.6. CONCEPTO DE ANTIGÜEDAD LABORAL

"La antigüedad laboral puede definirse como el conjunto de derechos y beneficios que el trabajador tiene en la medida de la prestación cronológica de sus servicios en relación con determinado patrono, por una cierta actividad o un empleo o trabajo, con las características imprescindibles de permanencia mayor o menor y de efectiva continuidad desde su

---

<sup>21</sup>, CABANELLAS Guillermo. Ob. Cit. Págs. 437, 442.

ingreso hasta un momento determinado. La antigüedad se mide a partir del instante en que el trabajador comienza a prestar efectivo servicio al empresario; pero son varias y muy diversas las circunstancias que pueden presentarse, ya que a veces la iniciación del contrato de trabajo puede no coincidir con la prestación real de las tareas. Cabe también la situación de que exista una prestación de trabajo en relación con un contrato nulo que las partes convengan entre ellas la antigüedad especial. Pero lo importante es, a nuestro juicio, que a los efectos de la antigüedad, no interesa que la permanencia en la empresa sea debida a un contrato inicial único o a varios contratos sucesivos, que hubieran vuelto a confirmar interrumpidamente al trabajador. De cualquier manera la prestación de servicios se computa a partir de la iniciación de éstos en la empresa, y durante todo el lapso posterior en que subsista la prestación laboral.

En otras épocas, el trabajador no necesitaba de una protección especial del legislador para mantener su estabilidad en el empleo ya que la especialización, derivada principalmente de la antigüedad en el trabajo, hacia necesaria su permanencia, como ventaja que la empresa tenía al conservarlo en el mismo empleo. Pero cada día la máquina modifica más las condiciones laborales; de tal forma que, en

---



el presente y en general, los trabajadores en la masa más numerosa que en la industria representa y que sirve de módulo en estos enfoques no necesitan de destreza calificada para la ejecución del trabajo; y de esta manera va eliminándose el concepto del hombre indispensable. La antigüedad protege al trabajador contra la incertidumbre y contra la postergación; le garantiza, cuando ha prestado muchos años de servicios, por colocarlo en condiciones de conocer su verdadera situación. Pero al mismo tiempo, no protege al patrono contra la ineficacia. Además de los trabajadores más jóvenes e incluso más competentes, tiene la empresa que mantener una fuerza obrera que envejece y que va careciendo de la actitud y eficiencia necesaria, con lo cual se frustra el mejoramiento de los demás trabajadores. Pero, en general los trabajadores tratan de obtener un derecho que emana de la estabilidad en el empleo por razón del transcurso del tiempo que en forma continuada han prestado servicios a la misma empresa o en igual actividad laboral. Se habla así de que la antigüedad se convierte en una especie de prescripción adquisitiva que da al trabajador determinados derechos; y no es el menos importante el de asegurar a éste, en ciertos casos, incluso la estabilidad absoluta en el empleo".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>. Idem. Pág. 445.

### 3.4.7. DESPIDO ADMINISTRATIVO

"El llamado despido administrativo se produce cuando existiendo continuidad de empresa, varían los dueños de ésta y los adquirentes fijan, como condición la de que, aún conservando a los mismos trabajadores que lo hacían al servicio de los dueños anteriores, lo harán en virtud de un nuevo contrato de trabajo, sin reconocer los derechos inherentes a la antigüedad que anteriormente tuvieran.

Aún siendo una la prestación del servicio, y tener ésta la misma naturaleza, puede variar el vínculo por razón de la desaparición de uno de los sujetos: el dador de trabajo y la modificación o cambio de éste por razón de una transformación de la empresa, incluso en su estructura jurídica. Si el trabajador ha percibido las indemnizaciones establecidas por la ley y se ha roto válidamente el contrato de trabajo, y si uno de los contratantes ha sido substituido por otro, resulta evidente que se ha originado otro contrato de trabajo, con iguales o semejantes características al anterior.

Distinta situación se produce cuando el despido administrativo sirve para eludir el cumplimiento de las obligaciones legales y, en realidad, no constituye sino una simulación de ruptura del contrato de trabajo; en cuyo caso

---

tendrá que verse si el mismo significa, o no, una renuncia a los derechos adquiridos por el trabajador, y por lo tanto si tal renuncia es válida o no".<sup>23</sup>

Esto sucede a menudo con los funcionarios públicos, que tienen que soportar los cambios emergentes de la política y a quienes les interesa tener en los puestos cercanos a personal de confianza.

Lamentablemente esta inestabilidad funcionaria se debe a que ya no solo se hacen cambios en cargos ejecutivos, sino todo el personal vive en zozobra mientras dure la transición de un gobierno -nacional, prefectural o municipal- estando los trabajadores de la administración sujetos a la voluntad de sus autoridades, quienes pueden despedirlos sin considerar lo mencionado arriba.

---

<sup>23</sup>. Idem. Pág. 453.

## CAPITULO IV

### BENEFICIOS SOCIALES COMO DERECHO ADQUIRIDO DE LOS TRABAJADORES DENTRO DE LA LEGISLACIÓN BOLIVIANA

#### 4.1. DIFERENCIAS ENTRE EMPLEADOS PUBLICOS Y PRIVADOS

"Entre las diversas acepciones. La Palabra "Administración", empleada en su acepción más amplia, significa toda actividad, pública o privada, ordenada para alcanzar fines humanos, sean o no económicos, y también el conjunto de entidades u órganos que la ejercen. Se la usa en el primer sentido cuando se habla de la idónea administración de una empresa, y en el segundo, cuando se afirma que alguien ocupa un cargo en la administración de un establecimiento.

Dentro el contexto de totalidad, el fenómeno administrativo, por la naturaleza de sus actividades multidisciplinarias referidas fundamentalmente al hombre en su vida colectiva, tanto pública como privada, está ubicada en el campo de las ciencias sociales y políticas. O dicho de otro modo, la administración es una rama o parte de las ciencias sociales, que por su contenido doctrinal, sus alcances y objetivos tienen el carácter de universalidad en la teoría y la práctica.

---

La administración en su expresión más concreta, representa un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos, que en todos los tiempos, ha tenido como finalidad regular la productividad del esfuerzo humano y asegurar una mejor utilización de los recursos disponibles, destinados a satisfacer las necesidades materiales y espirituales del hombre y la sociedad, y en condiciones de óptima eficiencia.

Por otra parte, con la tendencia intervencionista del Estado en multitud de actividades que antes estaban reservadas a la iniciativa privada han pasado a depender del Estado, es patente su progreso, que se refleja en la atención de servicios públicos día a día más imperiosos, y que constituyen el cambio propio de la administración que se conoce. En ese proceso evolutivo, es indiscutible que la sistematización de la administración pública, adquiere un gran desarrollo hasta alcanzar su mayor auge en el siglo XX, y actualmente representa uno de los fenómenos más interesantes del mundo contemporáneo.

Del derecho y el respeto a los derechos humanos individuales, se desprenden, las funciones que asumen los Estados, y en consecuencia sus administraciones públicas a fin de mejorar sus sistemas administrativos, o innovar nuevos

---

modelos de administración para el desarrollo.

Para que el Estado ejerza sus funciones de promotor y estimulador del desarrollo nacional, son necesarias profundas reformas en el orden político y social concernientes a la estructura, las instituciones, el comportamiento y la aptitud del gobierno. Para lo que debe desarrollar su capacidad administrativa para llevar a la práctica sus planes y programas de progreso económico y social, porque el éxito o el fracaso dependerá en gran medida de la eficacia y eficiencia de la administración, que es lo que constituye el común denominador de ser el principal instrumento estratégico para el desarrollo que significa cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales, para salir de la pobreza, del subdesarrollo y dependencia que nos agobian.

La dirección de los procesos de desarrollo nacional, deben transformarse de manera profunda y radical a fin de hacer efectiva la conducción de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales **y en esto los funcionarios públicos tienen una vital participación.**

Las limitaciones que afectan a las Administraciones Publicas Nacionales como mecanismo del contexto del subdesarrollo dependiente no les permiten conducir

---

eficazmente los procesos del desarrollo nacional y regional, por lo cual deben adquirir plena conciencia de que solo transformando y transformándose podrán asegurar la independencia y la autonomía **de sus administraciones**.

El Estado debe luchar contra la dependencia ideológica y tecnológica producida por la adopción de modelos que no responden a la situación e intereses de la **República**, para lo cual es necesario definir una doctrina propia y normas específicas aplicables a nuestros países.

Efectivamente, en varios países de la región están hoy en germen o en desarrollo experiencias positivamente auspiciosas en la perspectiva de dotar de una propia administración pública, nacional, latinoamericana y autóctona.

Implica un concepto político que está inmerso en la organización fundamentalmente del Estado, lo que configura no solo una íntima relación entre la administración y la política, sino que es parte de la estructura estatal, ya que el régimen administrativo depende en definitiva del sistema político.

---

La base de estas relaciones, incluye la dinámica de los procesos sociales, mediante los cuales el pueblo se organiza políticamente para ejercer influencias en la formulación y ejecución de los programas gubernamentales. Lo que comprende el conjunto de normas más generales y fundamentales, y la toma de decisiones principales en el ejercicio del poder político en la estructura de organización administrativa del Estado.

La Administración Pública moderna tiene su fuente inmediata en la función social del Estado que como superestructura política y jurídica debe satisfacer las necesidades y exigencias de la sociedad en su conjunto. Toda otra actividad particular, ajena a la filosofía del fenómeno administrativo público, responde a las características de un tipo de administración como la privada con personalidad y estructura de acuerdo a sus finalidades. Veamos los aspectos diferenciables.

Obviamente, los fines de la administración pública como sujeto proveniente del poder estatal, son de carácter eminentemente social, de servicio colectivo, de utilidad pública y de beneficio común. Mientras que la administración privada, el titular del sujeto lo constituyen las personas naturales o jurídicas, que son la expresión del libre

---



La problemática de la Administración Pública, no se puede estudiar como un fenómeno aislado, por que esta forma tradicional no sólo resulta parcial como insuficiente, sino que deforma su verdadera dimensión conceptual, mediatiza su acción y alcances, retardando su evolución y sin ninguna, posibilidad inmediata de contar con una teoría administrativa propia.

Damos por entendido de que existe una teoría sobre la Administración Pública, pero consideramos que debe ser reformulada ya que su actual estructura conceptual sólo permite análisis muy funcionales que no resisten el menor juicio de la realidad. En sus esquemas esta posición teórica clásica omite, o da por resueltos, problemas de una importancia fundamental para entender los fenómenos de la Administración Pública.

Sobre estas bases generales y tomando en cuenta los cambios de la función administrativa que ha experimentado en los últimos años; por la nueva concepción de la función del Estado. Se intenta rescatar para los estudios sobre Administración Pública una visión globalizante que incluyan las orientaciones políticas económicas como instancias que actúa sobre ella, tanto a nivel exógeno como endógeno. Esta relación se concretiza cuando se analiza los procesos de toma

---

albedrío y de la autonomía de la voluntad, los objetivos que persiguen son siempre el lucro y benefician exclusivamente en forma personal, individual y particular a quienes detentan esta clase de administración.

En suma, la administración pública constituye la expresión de la estructura organizativa del Estado que ejerce entre sus funciones, la función y la actividad administrativas son sujeción a un régimen jurídico de orden público. Y la administración privada, en cambio, solamente busca lograr una utilidad directa para sus integrantes en función de sus propios intereses.

Lamentablemente, en Bolivia se hace diferencias entre el empleado que presta sus servicios en una empresa o institución privada que se desarrolla con un esfuerzo similar al que realiza el empleado público, en iguales condiciones o con menores ventajas, por lo que es inadecuada la diferencia en la actual legislación, los empleados de instituciones privadas gozan de todos los beneficios contemplados en la Ley General del Trabajo y, los que dependen del Estado están excluidos ya que cuando son despedidos no tienen derecho al pago de beneficios.

---

de decisión en el Estado, en los cuales se determinan la naturaleza de las presiones de la actividad política y la forma como se enlaza con la dinámica institucional del aparato administrativo. Esta doble vertiente de la decisión política determina, entre, otras el sentido y la magnitud de la mayoría de los cambios que se suceden dentro de la Administración Pública.

1. Que la Administración Pública no se puede estudiar como un fenómeno aislado.
2. Que la Administración Pública es un aparato del Estado al cual se encuentra indisolublemente ligado.
3. Que el Estado es la instancia superestructural, política y jurídica, reflejo en un sistema económico-social que se desarrolla en un momento histórico determinado.
4. Que históricamente el Estado en América Latina ha sufrido alteraciones muy importantes como producto de un proceso gradual de búsqueda de consolidación.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>. FERNANDEZ Lindo. La Ciencia de la Administración. Págs. 27-29, 31, 35, 37-38, 44-45.

El principal obstáculo de la relación entre los trabajadores públicos y su empleador el Estado radicaba en la continuidad que los primeros debían a su trabajo, ya que al no contar con sus servicios se paralizaría el funcionamiento de las instancias gubernamentales. A esto se debió la prohibición de afiliación en sindicatos, la prohibición de realizar reclamos, paros o huelgas por parte de los empleados públicos, lo que ha llevado al abuso además de no otorgarles beneficios sociales cuando son despedidos, llegando al extremo de considerarlos trabajadores de segundo o tercera categoría, que simplemente deben prestar servicios con obligaciones y no tener por correspondencia beneficios.

Estos parámetros son los que se deben ir cambiando y las leyes en la actualidad deben considerar que los funcionarios públicos no son correas de transmisión de los anteriores gobernantes y más bien que constituyen recursos humanos formados en la actividad pública en el que el Estado ha gastado recursos para su profesionalización y manejo adecuado de la cosa pública.

Acabar con estas diferencias negativas entre empleados públicos y privados debe ser prioridad de cualquier sistema democrático.

---

#### 4.2. DIFERENCIA ENTRE EMPLEADOS PUBLICOS

En Bolivia, según el Art. 43 de la Constitución Política del Estado, "los funcionarios y empleados públicos son servidores de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno".

Disposición que responde a la naturaleza de la función pública en un Estado de Derecho, que es de servicio a la Nación y no para servirse de ésta como suele ocurrir.

La función pública es esencialmente una actividad del Estado, que el Gobierno ejecuta mediante el trabajo que desempeñan los funcionarios o empleados públicos, que en nuestro medio se denominan indistintamente, pero que ambos corresponden a los servidores del Estado, es así que la ley SAFCO los denomina "servidores públicos" sin embargo diremos que la doctrina a tratado de establecer la distinción entre funcionarios públicos y empleados públicos, a tal efecto las definiciones que se han dado son numerosas y variadas. Por tanto, sólo consignaremos a continuación las que a nuestro juicio ofrecen mejores condiciones en brevedad y claridad.

"Funcionario en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su

---

actividad."<sup>25</sup>

"Son funcionarios los que por haber aceptado un nombramiento de la Administración para un cargo determinado colaboran de una manera continua en la gestión de la cosa pública".<sup>26</sup>

"En el sentido general, es funcionario administrativo, quien por sí solo, o en colaboración con otros, representa físicamente un órgano de la Administración".<sup>27</sup>

Para Santa María de Peredo, citado por Alfredo Revilla Quezada en su libro, Curso de Derecho Administrativo Boliviano. "Empleado Público significa persona que participa de las funciones administrativas, no en virtud de una representación legalmente temporal, sino que presta un servicio permanente, que constituye su profesión o modo de vida, mediante la retribución correspondiente".

Como se ve, por las definiciones no es posible caracterizar perfectamente qué debe entenderse por

---

<sup>25</sup>. OLIVERA TORO: Jorge "Manual de Derecho Administrativo", pág. 337.

<sup>26</sup>. BIELSA "Derecho administrativo", Tomo II, pág. 4. En el art. 10 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio, hay una definición de "Empleado Público".

<sup>27</sup>. VELASCO CALVO: "Resumen de Derecho Administrativo", pág. 354.

funcionario y qué por empleado público.

El siguiente paralelo, resume los criterios anteriores aclarando los términos de funcionario y empleado público:

1. El funcionario puede ser nombrado por un acto electivo o por nombramiento directo; el empleado sólo por esta última forma.
  2. El funcionario puede ser o no remunerado; el empleado siempre lo es.
  3. El funcionario, por lo general, no sirve el cargo de una manera permanente; el empleado desempeña su cargo sin plazo.
  4. El funcionario ejerce una parte de la autoridad del poder público; el empleado se limita a participar de la labor administrativa.
  5. El funcionario, sobre todo el de elección popular, es inamovible; el empleado siempre lo es, en conformidad a la ley.
-

6. El funcionario, por lo general, no goza del derecho de pensión; el empleado, generalmente, goza de ese derecho.

Julio Alberto D'Avis S. distingue tres clases de funcionarios:

**a) Funcionarios de Derecho o de Jure**

Es aquel que ha sido nombrado por autoridad competente en un Estado de derecho de conformidad a las normas que rigen la materia, cuyos actos por consecuencia aparejan plena validez, a menos que a posteriori, pueden ser cuestionados y demandados por exceso o desviación de poder, o por otra infracción a las normas jurídicas del Estado. Así lo determina la Constitución Política del Estado en su Art. 40, inc. 2: "todo ciudadano tienen derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley".

**b) Funcionarios de hecho o de facto**

Es aquel funcionario que ejerce una función pública creada por ley, sin título legal o con él, cuando anticipa o prolonga el tiempo de su ejercicio, es decir su nombramiento

---



adolece de algún vicio o irregularidad ante la ley, pero resulta aceptable en razón de la equidad, la necesidad o la conveniencia social.

Los funcionarios de hecho suelen aparecer en épocas de normalidad, cuando el designado para el cargo carece de algunas condiciones personales exigidas por ley, o que no haya prestado juramento de ley o que el cargo haya sido creado irregularmente.

Estos funcionarios por lo general se presentan en gobiernos de facto, ó en épocas de cambio de gobierno.

#### c) Usurpadores de Función

Son los individuos que, arbitrariamente y sin título legal, se inmiscuyen en las funciones públicas, aprovechando generalmente épocas revolucionarias o de transtorno social.

Los actos de los usurpadores de función, por consecuencia, no solamente son nulos de pleno derecho, sino que dan lugar a la correspondiente responsabilidad y sanción criminales.

---

Cabe acotar que la derogada Ley de Carrera Administrativa, vigente en Bolivia por Decreto Ley 11049 de 24-08-73 establecía una diferencia entre los funcionarios públicos y los clasificaba en :

- a) Funcionario de carrera, siendo aquél que debía cumplir con los requisitos establecidos para la selección de personal, ser nombrado en un cargo público por autoridad competente y desempeñarse en él satisfactoriamente durante el período de prueba. El art. 8 de la Ley de Carrera Administrativa definía a los cargos de carrera como aquellos que forman parte de la nomenclatura del Manual de Clasificación de Cargos. Corresponden a funciones técnico-administrativas cuyo ejercicio constituye base de sustentación permanente de la actividad del Estado y de la Ejecución de los planes de desarrollo.

Los funcionarios de carrera tenían, en teoría, derecho inclusive a la indemnización por tiempo de servicio en caso de supresión del cargo (Art. 15 inciso k).

---

b) Funcionarios de libre nombramiento o remoción, según el Art. 6 de la disposición que analizamos eran los siguientes:

- Los Ministros de Estado, Subsecretarios, Asesores Especiales del Ministro, Secretarios Privados y Ayudantes en los organismos de la Administración Central.
- Los Jefes de Misión Diplomática.
- Los Presidentes, Gerentes o Directores de organismos Regionales, Instituciones Públicas y Empresas Estatales.
- Los funcionarios de confianza personal del Presidente de la República.
- Los agentes secretos.
- Prefectos, Subprefectos, Corregidores, Oficiales Mayores, Asesores Especiales y Secretarios Generales Departamentales y locales.

Asimismo en el D.S. 23326 de 10-11-92 que instituye el Servicio Civil en Bolivia se establece una diferencia entre empleados públicos de carrera y empleados públicos de libre nombramiento o remoción, señalando sobre éstos últimos que se trata de:

---

- a) Los Ministros de Estado, Subsecretarios, Asesores Especiales de los Ministros, Ayudantes y Secretarios Privados.
- b) Los Jefes de misiones diplomáticas.
- c) Los funcionarios de confianza personal del Presidente de la República.

Las dos disposiciones legales citadas, D.L. 11049 y D.S. 23326 se analizarán con más detalle en los posteriores capítulos.

#### **4.3. INEXISTENCIA DE BENEFICIOS SOCIALES A LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES DEL T.G.N.**

Los beneficios sociales de los empleados públicos no están considerados dentro de la Ley General de Trabajo ni de su Decreto Reglamentario.

Art. 1. Decreto Reglamentario. L.G.T.- No están sujetos a las disposiciones de la Ley General del Trabajo ni de este Reglamento, los trabajadores agrícolas, los funcionarios y empleados públicos y del Ejército.

- Trabajadores manuales y obreros del Estado-Ley de 23 de diciembre de 1944.
-

- Obreros de la Intendencia General del Ejército-Ley de 2 de diciembre de 1947.
- Delegados o representantes del Supremo Gobierno ante entidades descentralizadas son considerados empleados públicos-D.S. 05592 de 4 octubre de 1960.
- Ley del sistema de personal y carrera administrativa D.L. 11049 de 24 de agosto de 1973.
- Exclusión de los alcances del Decreto anterior a los trabajadores de empresas e instituciones públicas D.S. de 16 de noviembre de 1967.
- Personal de Instituciones descentralizadas D.S.09366 de 27 de agosto de 1970.
- Empleados y obreros que trabajan en proyectos considerados empleados públicos D.S. 08270 de 21 de febrero de 1968.

Excluidos todos estos sectores y considerados los empleados públicos y trabajadores del Estado como sectores especiales a los que no pueden beneficiarlos la Ley General del Trabajo ni sus reglamentos, se presenta un problema sui generis, ya que según el mandato constitucional todos los trabajadores deben estar protegidos, sin ningún tipo de discriminación.

---

Analizando la realidad, en nuestro país los empleados públicos dependientes de empresas públicas, instituciones autónomas y otras entidades públicas (que en la mayoría de los casos generan sus recursos económicos) sin estar incluidos en la Ley General del Trabajo conquistaron el derecho a percibir los beneficios de desahucio e indemnización, inclusive el pago de bonos extralegales. Sin embargo, los empleados cuya remuneración es financiada por el Tesoro General de la Nación, definitivamente no gozan de estos beneficios. De lo que se deduce que el fundamento para que los funcionarios públicos estén excluidos de este beneficio radica en el factor económico, es decir que el trabajador del Estado al tener una función de servicio permanente, no genera lucro para su empleador.

#### **4.4. FONDO DE RETIRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

En el diccionario de Derecho Usual de Cabanellas se afirma que "Fondo es una reserva patrimonial establecida y formada por contribuciones patronales para procurar a los obreros y empleados, o a sus beneficiarios, una seguridad excepcional ante el riesgo de insolvencia de sus deudores".<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>. CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo Iv, pág. 91

"Los funcionarios públicos en reiteradas oportunidades hicieron conocer su voz de protesta denunciando ante la sociedad, el H. Congreso Nacional, la Organización Mundial de Derechos Humanos, la Central Obrera y otras organizaciones de carácter laboral y social, los constantes abusos, atropellos y maltratos a los que fueron sometidos los empleados públicos desde la creación de la República, constituyéndose en la marioneta y burla de los vaivenes de la politiquería debido a los constantes cambios de guardia ya sea en procesos democráticos y/o de facto, los políticos siempre han considerado al Poder Ejecutivo como un botín de guerra, para satisfacer sus intereses mezquinos de compadrerío, padrinazgos, parentescos partidarios de alto rango, a quienes se les otorgaba bajo ese prurito cargos ejecutivos y de decisión, donde el jefe manda y hace lo que en gana le viene, disponiendo de los cargos públicos como si estuvieran en su hacienda, destituyéndose a funcionarios meritorios de carrera, con mucha experiencia y en muchos casos profesionales capacitados, dejándolos al desamparo y lanzándolos a la calle de un puntapié, con un simple memoradum "POR REESTRUCTURACION", sin un mínimo de respeto y menos agradecimiento por los servicios prestados.

En previsión a dichas injusticias y abusos en contra de la dignidad y la moral del servidor público, a partir de 1977

---

se crea e instituye por ley EL FONDO DE RETIRO DEL EMPLEADO PUBLICO (FREP), cuyo objetivo fundamental fue precautelar y garantizar la subsistencia del empleado público retirado y/o jubilado a través de un resarcimiento económico o devolución de sus ahorros que le fueron descontados durante los años de servicio, que pudieran servir para solventar sus necesidades básicas iniciar cualquier actividad independiente. este ahorro personal y voluntario consistía en un descuento mensual de su sueldo conforme a ley".<sup>29</sup>

A continuación transcribimos el Decreto Supremo 14640 de 3-06-77 por el cual se creó el Fondo de Retiro del empleado público.

Art. 1. Institúyese el "Fondo de retiro del Empleado Público" en favor de los trabajadores dependientes de la Administración Central con excepción del Magisterio, que cesaran en sus funciones por cualquier motivo (jubilación, retiro forzoso o muerte), cumpliendo los requisitos que se señale en las bases técnicas.

---

<sup>29</sup>. OPINION, 14 de julio de 1997, Sección I, pág.2



Art. 2. Esta prestación estará financiada con el aporte laboral del 1% sobre los salarios hasta el tope establecido por disposiciones legales en materia de seguridad social que se descontará desde el mes de junio de 1977.

Art. 3. Una Comisión Mixta, integrada por un representante del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, que la presidirá un representante del Ministerio de Finanzas, un representante del Instituto Boliviano de Seguridad Social y un representante designado por los empleados públicos, determinará las bases técnicas y el régimen contributivo, de prestaciones y administrativo del Fondo de Retiro del Empleado Público, en el plazo de 90 días computables a partir de la fecha de constitución de la Comisión. La Comisión queda facultada para requerir y/o contratar los asesores que considere necesarios. El Instituto Boliviano de Seguridad Social aprobará las bases técnicas del "Fondo de Retiro", mediante Resolución Administrativa.

---

- Art. 4. Este nuevo beneficio será administrado por el Fondo Complementario de la Administración Pública, que llevará una contabilidad independiente del régimen complementario, disponiendo de un 3% de los ingresos para gastos de administración. El aporte previsto en el Artículo 2 será depositado por los agentes de retención, mensualmente, en el Banco del Estado, en la Cuenta denominada "FONDO DE RETIRO DEL EMPLEADO PUBLICO" a partir del mes de junio del presente año.
- Art. 5. El Fondo Complementario de la Administración Pública, con cargo a los aportes descontados, proporcionará a la Comisión con recursos necesario para realizar los estudios de implementación previstos en el Artículo tercero.
- Art. 6. Los trabajadores del Poder Ejecutivo comprendidos en los sectores de la administración descentralizada, administración desconcentrada y administración local podrán formar parte del presente régimen, previa aprobación por el Instituto Boliviano de
-

Seguridad Social mediante resolución administrativa.

Art. 7. El Fondo de Retiro es compatible con otros beneficios reconocidos por ley.

"En resumen diremos que el Fondo de Retiro del Empleado Público fue creado el 3 de junio de 1977, mediante D.S. 14640, en el gobierno de Hugo Banzer y entró en vigencia desde el 1ro. de enero de 1979. Su funcionamiento fue reglamentado mediante D.S. 15537 donde se establecían las escalas de pago en casos de muerte, retiro forzoso, jubilación. El beneficio financiado por este fondo se pagaba a partir de los cinco años de trabajo en caso de muerte y de los diez años en caso de retiro forzoso y desde los quince años en caso de jubilación.

El Decreto Reglamentario establecía que los montos fijados inicialmente se actualizarían cada dos años y según el art. 2 de dicho decreto, el aporte para este fondo sería patronal (1%) y laboral (2%), y serían administrados por el Fondo Complementario de la Administración Pública".<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>. LA RAZON, 8 de agosto de 1997, Sección Sociales, pág. 8

En virtud de esas disposiciones legales todos los funcionarios públicos a excepción del magisterio comenzaron a contribuir con un aporte laboral del 2% sobre el total ganado porcentaje que fue incrementado al 3% en 1988 y al 4% posteriormente. El aporte patronal del 1% quedó sin efecto porque el Estado no cumplió con la obligación asumida.

El Tesoro General de la Nación como agente de retención de estos recursos traspasaba esos aportes al Fondo Complementario de Seguridad Social de la Administración Pública, FOCSSAP entidad encargada de la administración de esos recursos y que estuvo pagando el Fondo de Retiro a los trabajadores del sector público, cuando eran retirados o se acogían a la jubilación.

Los aportes eran obligatorios para los trabajadores dependientes de la administración central, y el descuento que se realizaba era independiente del aporte para los regímenes de invalidez, vejez y muerte que administraba el Fondo Complementario.

La ley No. 1732 de 29-11-96 "Ley de Pensiones" en su art. 56 establece la liquidación del patrimonio de los entes gestores del antiguo Sistema de Reparto (Fondo de Pensiones Básicas, FOPEBA, y los más de 35 Fondos Complementarios para

---

que todos los activos disponibles, valores y otros recursos obtenidos en este proceso sean transferidos al Tesoro General de la Nación.

Sin embargo, el art. 65 de la mencionada ley dispone que "las prestaciones por seguros y regímenes especiales de largo plazo continuarán siendo pagadas de conformidad al reglamento".

Aunque el reglamento a la Ley de Pensiones no dispuso de ningún mecanismo para este pago y ninguna de las ex-autoridades de pensiones explicó el destino de estos recursos ni el futuro de estos regímenes, el gobierno mediante el Decreto 24414 comprometió al T.G.N. como financiador de estas prestaciones.

El art.1 de este Decreto, promulgado el 15 de noviembre de 1996 establece que desde esa fecha "las rentas básicas y complementarias, prestaciones, beneficios y pensiones provenientes de los seguros de invalidez, vejez, muerte, riesgos profesionales de largo plazo, prestaciones y beneficios administrados por entidades de la seguridad social de largo plazo, (FOPEBA y Fondos Complementarios) sometidas a las normas del código de seguridad social u otras normas específicas para actividades o personas de cualquier

---

naturaleza, serán pagadas por el Tesoro General de la Nación conforme a las normas legales vigentes".

Mediante el Decreto 24414, el gobierno dispuso el congelamiento de todos los recursos administrados por los Fondos Complementarios y el FOPEBA, hasta que las administradoras de fondos de pensiones comiencen a operar y entre en vigencia el nuevo sistema de seguridad social a largo plazo.

Cuando esto ocurrió el 1ro de mayo de 1997, los aportes de los trabajadores del sector público para el Fondo de Retiro dejaron de descontarse del total ganado de sus salarios, pero no se explicó cual sería la forma de pagar estos beneficios.

El FOCSSAP ya no existe y la citada ley de pensiones no reglamentó el procedimiento a seguir para el pago del fondo de retiro a los servidores públicos, situación agravada con la estafa efectuada por el Sr. Dante Escóbar Plata.

Los trabajadores del Estado a través de movilizaciones y marchas reclamando la devolución de sus aportes lograron que se promulgue el Decreto Supremo 25053 de 23-05-98 por el que se dispone que la totalidad de los activos, pasivos y

---

patrimonio de los seguros y regímenes especiales de largo plazo son discriminados del patrimonio de las entidades sujetas a liquidación por ley 1732 de 29 de noviembre de 1996 (Ley de Pensiones), y que los mismos sean transferidos a una sociedad accidental que se conformará por representantes elegidos por votación directa de los asegurados, con el objetivo principal de definir con los asegurados, el destino del patrimonio de los seguros y regímenes especiales para proceder a:

Devolver a cada uno de los asegurados que así lo decidan individualmente el monto que les corresponda.

Transferir los montos que correspondan a entidades aseguradoras legalmente constituidas en Bolivia, habilitadas para administrar seguros en el ramo de vida, de acuerdo a decisión individual de los aportantes a seguros y regímenes especiales.

Conformar la entidad administradora de seguros y regímenes especiales.

Asimismo dispone que la sociedad accidental extraordinaria estará sujeta a la supervisión, fiscalización y regulación de la superintendencia de seguros y reaseguros

---

y se extinguirá el momento en que se cumplan una o todas las condiciones establecidas.

La revisión parcial de documentos y el balance general elaborado por la unidad de reordenamiento y auditada por la empresa ECA APARICIO, estableció que entre la gestión 1992 y marzo de 1997 se produjo un dolo de 54 millones de bolivianos en las cuentas del FOCSSAP, uno de los fondos más acaudalados del antiguo sistema. De acuerdo a la revisión, por esta desaparición de dinero deberán responder ante la justicia y la contraloría, por responsabilidad ejecutiva, administrativa y penal, los ex-ejecutivos del FOCSSAP Dante Escóbar, prófugo, Gabriel Ríos Lia, Angel Peláez, Enrique Vera Cerrudo, Edgar Fernández Morató y una larga lista de empleados que trabajaban en el fondo.

Pese al fracaso del FOCSSAP "es imprescindible la seguridad de la reserva para el pago de indemnizaciones por tiempo de servicio y la producción de utilidades en favor único de los trabajadores"<sup>31</sup>. Por esa razón, en los posteriores capítulos se planteará la creación de la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público.

---

<sup>31</sup>. NAVA Santivañez Gerson. "Seguridad de la reserva para el pago de beneficios sociales en favor del trabajador" Revista Centenario, febrero 1993, publicación Ilustre Colegio de Abogados de La Paz, pág. 25



## CAPITULO V

## LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN BOLIVIA

## 5.1. LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

La derogada Ley de la Carrera Administrativa promulgada el 24 de agosto de 1973, regulaba las relaciones de trabajo entre el Estado y los ciudadanos que prestaban servicios en sus diferentes organismos, implantando el régimen de carrera administrativa en favor del funcionario público que no estaba amparado por la Ley General del Trabajo, respecto a los beneficios sociales indicaba:

**Art. 15.-**El funcionario del Estado, incorporado al Régimen de Carrera, gozará de los siguientes DERECHOS:

- K) Derecho a indemnización por tiempo de servicios en caso de supresión de cargo, conforme a la presente ley.
  - L) Premios y estímulos por eficiencia funcionaria o por servicios distinguidos.
  - M) Recurrir y apelar ante el Juzgado de Personal y la Corte Nacional de Trabajo en los casos de despido y otros señalados en la presente Ley.
-

- 0) Derecho a la renta vejez básica y complementaria del Régimen de Seguridad Social y a todos los beneficios del mismo.

**Art. 17.-** En los casos de supresión de cargo, si el funcionario reingresara a la Administración Pública Nacional no tendrá derecho a nueva indemnización por los años de servicio respecto de los cuales ya hubiese percibido este beneficio.

Empero para el cómputo de la antigüedad a efectos de jubilación, se le reconocerá los años de servicio prestados anteriormente.

Del análisis de esos artículos se desprende que el Estado reconocía el derecho a la indemnización de los empleados públicos de carrera, sin embargo esas disposiciones jamás se cumplieron debido a ser contradictorias a la Ley General del Trabajo, por la supremacía de la Ley en relación al D.L. 11049. que fue derogado en principio por el artículo 55 de la Ley 1178 (SAFCO) y posteriormente derogado puntualmente por el artículo único del D.S. 24630 de 23-05-97 que solamente mantiene vigente el capítulo VIII referido al juzgado de personal, el Art. 19 Obligaciones, Art. 21 Prohibiciones y Art. 15 Derechos con excepción de los

---

incisos a, j, k, m, n, o, que se referían precisamente a algunos beneficios sociales.

"Es por eso que una tragedia permanente vive el empleado público, al no estar amparado por la Ley General del Trabajo, cuyo Art. 104 prohíbe el derecho a la asociación y sindicalización; está pues liberado a su desgracia. Debido a ello o el empleado público sufre una serie de traumas en cada cambio de guardia en el Poder Ejecutivo, porque sabe que lo echarán a la calle y pasará a engrosar las masivas filas de los desocupados, y todo por ser responsable y correcto y no haberse afiliado al gobierno de turno. Es falta de respeto a la ética, probidad, experiencia y derechos que otorga la Constitución a todos los ciudadanos de este país y en este caso particular; empleados y profesionales de la administración pública, que cumplen o cumplieron con su obligación y dedicación al trabajo".<sup>32</sup>

## 5.2. EL SERVICIO CIVIL EN BOLIVIA

Después de un largo período de inestabilidad política en la década de los 70 y parte de los 80, sobrevino una dura crisis económica y social a mediados de los 80.

---

<sup>32</sup> ARCE V. Jorge. Ley de Pensiones y abuso contra empleados públicos. Matutino El Diario. 14 de julio de 1997.

Los indicadores sociales reflejan necesidades apremiantes que se constituyeron en desafíos a enfrentar por parte de quienes asumían el poder. Ya no era posible enfrentar la realidad con medidas temporales y paliativas.

Los desafíos no se referían únicamente a la superación de los indicadores sociales, debían también encontrarse propuestas que fortalecieran la capacidad de la administración pública, responsable de ejecutar las políticas que se decidieran llevar adelante.

Entre las primeras medidas relativas al fortalecimiento del poder ejecutivo, el 20 de julio de 1990, mediante la Resolución Ministerial 297/90 se instituye la Unidad Ejecutora del Programa de Servicio Civil, dentro de la estructura de la Dirección de Organización, Normas y Procedimientos Administrativos, DONPA, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto Público.

Dos años después, el 10 de noviembre de 1992 mediante el D.S. 23326 se instituye el Programa de Carrera en la Administración Pública como el mecanismo normativo y operativo para la implantación progresiva de los sistemas de administración de personal y de organización administrativa en el marco de la Ley 1178 que regula los Sistemas de

---

Administración y Control Gubernamentales.

Este Decreto sería el amparo legal que permitiría el desarrollo del Servicio Civil.

Otras normas posteriores van otorgando al Servicio Civil los instrumentos legales y técnicos para su desarrollo.

El 5 de octubre de 1995, la Dirección del Servicio Civil pasa a depender directamente del Ministerio de Hacienda, y se le otorga la jerarquía necesaria para garantizar sus actividades.

Las limitaciones ejecutivas y financieras obligan a priorizar, tanto entidades como cargos, por lo que el P.S.C. propone la formación de una masa crítica dentro de las instituciones públicas.

Esta propuesta considera que se requiere llegar a un número mínimo de servidores públicos dentro de cada institución, capaces de viabilizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y, sobre esa base, estructurar las entidades públicas.

---

Se ha verificado que la creación de una masa crítica, puede ser sostenible y su costo puede ser asumido por el Estado de manera paulatina.

Esta alternativa empezó a implantarse desde 1993 en las entidades de la Administración Central del Poder Ejecutivo. Su alcance incluye a las instituciones de la administración pública central involucradas de manera directa con las reformas que enfrenta el país. Ministerios y algunas instituciones como la DGII, INE y la ya desaparecida UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales). Su cobertura incluye únicamente las categorías Directivos, Mandos Medios y Profesionales.

El Servicio Civil cuenta con un Plan Anual de Incorporaciones, PAI, considera dentro del mismo a las instituciones que deberán acogerse a este sistema.

Ello significa que las instituciones no van incorporando de manera automática funcionarios a sus entidades. Para que una entidad pueda incorporar a servidores públicos mediante los procesos del Servicio Civil, debe acogerse a los términos descritos en el Acuerdo Interinstitucional y estar incluida en el PAI de la gestión correspondiente.

---

Los términos del Acuerdo regulan todos los aspectos que garantizan la correcta utilización de los recursos.

Las entidades a través de sus Máximas Autoridades Ejecutivas deben:

-Cumplir con la tareas técnicas y administrativas previas a la incorporación de personal. Tareas como la elaboración de la Programación Operativa Anual, y la priorización de los cargos a incorporar, garantizando que no exista un crecimiento inadecuado del número de funcionarios públicos.

#### **5.2.1. FINANCIAMIENTO**

El programa del Servicio Civil en Bolivia basa su implementación en una propuesta financiera sostenible en el largo plazo. Cuenta con el financiamiento proveniente de dos fuentes; el Tesoro General de la Nación y la Cooperación Internacional.

A lo largo de los próximos años el Programa irá incorporando servidores públicos en la misma proporción que irá absorbiendo los cargos actualmente ocupados por servidores públicos pagados únicamente por el Tesoro General

---

de la Nación y los consultores financiados por la Cooperación Internacional.

La estructura del financiamiento irá modificándose paulatinamente a lo largo de los próximos diez años, hasta completar el financiamiento exclusivamente con los recursos del TGN.

Los recursos que permitirán al T.G.N. financiar la reforma se encuentran en:

-Mejoras en la eficiencia de la gestión impositiva. La mejora de los niveles actuales de eficiencia en las recaudaciones impositivas, permitiendo así destinar parte de esos recursos al financiamiento del Programa. Para ello, se fortalecerán de manera importante los recursos humanos de la institución nacional encargada de las recaudaciones internas.

-Mejoras en las Eficiencias Institucionales. Para poder asegurar el uso eficiente de los recursos en las entidades adheridas al Servicio Civil, se cuantifican objetivos a lograrse por los servidores públicos, a la vez que se hacen más eficientes y mejor organizadas las estructuras públicas.

---



-Reordenamiento de los recursos de la Cooperación Internacional destinados actualmente al pago de los consultores en cargos de línea.

#### **5.2.2. OBJETIVOS**

El Programa del Servicio Civil desde su creación tiene los siguientes objetivos:

-Jerarquizar la función pública y dignificar su ejercicio generando mística de servicio.

-Satisfacer las demandas cualitativas y cuantitativas de personal de las instituciones de la Administración Central dotándolas, a través de procesos transparentes de reclutamiento y selección, de servidores públicos idóneos y capaces, constituyendo de este modo, una masa crítica de servidores públicos con la capacidad de encarar el desafío de llevar a cabo las reformas estructurales.

-Generar estabilidad laboral en base al mérito y la eficiencia demostrada a través de evaluaciones periódicas al grado de cumplimiento de los resultados asignados al servidor público incorporado a través del Programa.

---

-Desarrollar en el servidor público capacidades, conocimientos y actitudes, que eviten la obsolescencia laboral y le permitan enfrentar cambios tecnológicos y nuevos desafíos.

-Propiciar la permanencia del personal a través de estímulos vinculados al desempeño eficiente.

-Remunerar adecuadamente al servidor público incorporado a través del Programa del Servicio Civil, P.S.C.

-Evaluar el impacto en el cumplimiento de los objetivos institucionales, derivado de la incorporación de los servidores públicos.

-Propiciar mayores niveles de eficiencia institucional a través de la contribución de los servidores públicos.

A partir de la promulgación del D.S. 24630 y la Resolución Suprema No. 217064 ambos de 23 de mayo de 1997. Las funciones y objetivos del Programa del Servicio Civil se redefinirán; es probable que por una parte se continúe con la labor que se ha venido desempeñando, y por otra parte se coadyuve, se colabore con las Instituciones a elaborar sus reglamentos específicos en el marco de la Ley 1178 y de la

---

Norma Básica de Administración de Personal.<sup>33</sup>

### 5.2.3. GESTION DE RECURSOS HUMANOS

La Dirección del Servicio Civil cuenta con instrumentos que permiten operativizar la implantación del Programa en todas las entidades adheridas. Los instrumentos permiten contar con una moderna gestión de recursos humanos, priorizando entre éstos la dotación, la evaluación y la capacitación que consideramos importante conocer y comprender para el desarrollo de la tesis:

#### a) DOTACION

##### **La Programación Operativa Anual**

La Programación Operativa Anual, POA, es un instrumento específico del Servicio Civil concordante con lo dispuesto por las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.

La POA es un proceso a través del cual se priorizan objetivos de gestión factibles y mensurables, en términos de cantidad y calidad. A partir de la definición de la misión

---

<sup>33</sup> Entrevista a la Dra. Rielma Mencias, Asesor Legal del Programa del Servicio Civil en Bolivia.

institucional se llegan a precisar actividades, tareas y responsables y, consecuentemente, a configurar los perfiles de cargos.

El objetivo del POA es facilitar el acercamiento de la entidad a su misión, posibilitando el uso eficiente de los recursos asignados constituyéndose asimismo, en parámetro para evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

#### **La Programación Operativa Anual Individual**

La programación Operativa Anual Individual, POAI, es la síntesis de los resultados específicos y continuos que se espera logre cada servidor público en su cargo. Establece también los requisitos de formación, experiencia y cualidades que se exigen a quien lo ocupe. Sus objetivos anuales están íntima y directamente relacionados con los de la entidad en la que presta sus servicios.

#### **Procesos de Reclutamiento y Selección**

La Dirección del Servicio Civil cuenta con reglamentaciones específicas, en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, para llevar adelante los procesos de Reclutamiento y Selección de los servidores públicos a incorporarse a las entidades adheridas.

---

Todas las etapas de los mencionados procesos cuentan con la participación de representantes de la Dirección del Servicio Civil y de la entidad, garantizándose de esta manera la total transparencia de los actos realizados.

#### **El Proceso de Inducción**

Una vez incorporado un servidor público a la entidad, ésta tiene la obligación de proporcionar al funcionario toda la información requerida para cumplir eficientemente sus funciones.

La Dirección del Servicio Civil debe entregar información a todo funcionario incorporado mediante el Programa para una comprensión cabal de los beneficios y obligaciones que asume al ser parte de los profesionales del Programa.

#### **b) EVALUACION**

##### **La Evaluación de Confirmación**

La evaluación de Confirmación, última etapa del proceso de selección, tiene como objeto verificar la calidad del proceso de selección como el fin de ratificar o rectificar las decisiones adoptadas en el mismo.

---

Se somete a esta evaluación a todo servidor público seleccionado a través del Programa e incorporado a una entidad dentro de los tres primeros meses de servicio.

#### **La Evaluación de la Eficiencia**

La evaluación de la eficiencia es la valoración del grado de cumplimiento de los resultados asignados al servidor público a través de la POAI. Se valora el trabajo desarrollado.

Se somete a esta evaluación a todo servidor público seleccionado a través del Programa e incorporado a una entidad, una vez superada la evaluación de Confirmación.

Constituye la base sobre la cual se asegura al servidor público su permanencia en el cargo.

#### **La Evaluación de Impacto Institucional**

Siendo que la Programación Operativa Anual de la Institución permite obtener resultados cuantificables a ser cumplidos en una gestión por una entidad, el Servicio Civil se ha propuesto iniciar una evaluación anual del cumplimiento de esos resultados con la finalidad de evaluar el impacto de estos servidores en la eficiencia global de cada entidad.

---

**c) CAPACITACION Y DESARROLLO****Curso Permanente de Gerencia Pública**

El programa considera a la capacitación como un proceso constante que permite a los servidores públicos enfrentar eficientemente su deber hacia sus instituciones y la sociedad en su conjunto. Ofrece a los servidores públicos incorporados la posibilidad de participar en el Curso de Gerencia Pública y otros eventos de capacitación.

El Curso de Gerencia Pública es un elemento estratégico de las políticas de personal del Servicio Civil, porque permite la actualización, motivación y eficiencia laboral del recurso humano.

El Curso de Gerencia Pública tiene dos componentes:

**Primer Componente**

Ejecutado por el Servicio Civil, cuenta con la participación de docentes o profesionales de primer nivel de diferentes instituciones, tanto del ámbito público y privado, 13 módulos y 180 horas cátedra.

**Segundo Componente**

Ejecutado por la Universidad Católica Boliviana, Proyecto Harvard, cuenta con la participación de docentes de

---

la Maestría de Gestión y Políticas Públicas, en un programa intensivo de capacitación 3 módulos y 120 horas cátedra.

El Curso de Gerencia Pública tiene programado capacitar a 800 servidores públicos durante cuatro años.

A la fecha el Curso Permanente de Gerencia Pública ha capacitado ya a más de ciento cincuenta servidores públicos incorporados a las entidades mediante al Servicio Civil.

Finalmente debemos señalar que el D.S. 23326 (que instituyó el Servicio Civil en Bolivia) en su Art. 19 señala textual: "Durante el proceso de implantación progresiva del sistema, el Ministerio de Finanzas emitirá una reglamentación especial que regule el régimen de remuneraciones y **Beneficios Sociales** de su implantación". De lo que deducimos que el funcionario público reclutado a través del servicio civil a diferencia de sus similares tendría derecho al pago de beneficios sociales; sin embargo, esa reglamentación no se realizó, según la Dra. Rielma Mencias, Asesor Legal del Servicio Civil, "Ese artículo estaría vinculado al tema de seguridad social y no a los beneficios sociales de desahucio e indemnización, lo que pasó fue que cuando se promulgó el D.S. 23326 no se tenía claro cual iba a ser la condición del servidor público incorporado a través del servicio civil,

---



ahora la condición es clara y es exactamente la misma de otro servidor público, tiene los mismos derechos y las mismas obligaciones, la diferencia radica en la forma de reclutamiento y el salario".<sup>34</sup>

Lo que para la Tesis interesa es que todos los cursos de especialización, capacitación y conocimiento de los funcionarios públicos adquiridos al haberse desenvuelto en las diferentes reparticiones estatales, sea reconocido como un derecho adquirido ya que el Servicio Civil sólo considera a las nuevas incorporaciones lo cual haría inestable la situación de los trabajadores dependientes del T.G.N.; lo que se busca es que se pueda compensar por los años de servicio y el despido intempestivo, con la indemnización y el desahucio respectivamente, a todos los funcionarios públicos sin excepción.

### 5.3. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

En el marco de la Ley 1178, que regula los sistemas de administración y control; gubernamentales, se desarrollaron por el Servicio Civil las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal (NB del SAP).

---

<sup>34</sup>. Entrevista a la Dra. Rielma Mencías, Asesor Legal de la Dirección del Servicio Civil en Bolivia.

Las NB del SAP son de aplicación obligatoria en todas las entidades públicas que señala la Ley 1178. Estas normas junto al Estatuto del Funcionario Público, desarrollado también en el PSC, serán el marco normativo que regularán de manera armónica el tema de personal en el sector público.

Ambas normas significan un importante avance en la implantación de los sistemas de administración de la Ley 1178, sistemas que se dirigen a fortalecer un Estado dirigido a una gestión pública eficiente

Se aprobaron las Normas Básicas del Sistema de Administración de personal mediante la Resolución Suprema No. 217064 y el Decreto Supremo No. 24630, ambos de fecha 23 de mayo de 1997. Disposiciones que procuran la eficiencia en la función pública, basado en la determinación de los puestos de trabajo efectivamente necesarios, de los requisitos y mecanismos para proveerlos, la implantación de regímenes de evaluación y retribución del trabajo, el desarrollo de las capacidades y aptitudes de los servidores públicos y el establecimiento de los procedimientos para el retiro de los mismos. Sin embargo no determina nada sobre la otorgación de beneficios sociales a los empleados de la administración pública.

---

El PSC, consciente de la necesidad de contar con el desarrollo de normas que respalden la implantación de las NB del SAP, ha desarrollado la Norma sobre Consultores en cargos de línea.

Se han desarrollado también los instrumentos que permitirán la implantación de las NB del SAP en los Gobiernos Municipales.

#### **5.4. EL SERVICIO CIVIL EN LA LEGISLACION COMPARADA**

##### **5.4.1. LEGISLACION VENEZOLANA.**

La ley de carrera administrativa vigente en Venezuela establece:

**Art. 17.** Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por los motivos contemplados en la presente ley.

**Art. 26.** Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como indemnización al renunciar, o ser retirados de sus cargos conforme a lo previsto en el artículo 53 de esta Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de

---

cesantía que contempla la Ley del Trabajo, o las que puedan corresponderles según la Ley especial si esta última fuera más favorable.

Las prestaciones sociales a que hace referencia el presente artículo serán pagadas al funcionario al finalizar la relación de empleo público con cargo a la partida establecida al efecto en el Presupuesto de Gastos del Ministerio de Hacienda. Agotada dicha partida para el pago, de las prestaciones no canceladas, deberá seguirse el procedimiento de "Acreencias no Prescritas".

**Parágrafo Unico.** La presente Ley deja a salvo los beneficios que en la Administración Pública Nacional correspondan por Ley a sus funcionarios. En todo caso el empleado sólo podrá percibir el beneficio que más le favorezca.

Asimismo la ley orgánica del trabajo en cuanto a la indemnización estipula:

**Art. 108.** Cuando la relación de trabajo termine por cualquier causa después de tres (3) meses de servicio, el patrono deberá pagar al trabajador una indemnización equivalente a diez (10) días de salario si la antigüedad no

---

excede de seis (6) meses, y de un (1) mes de salario por cada año de antigüedad a su servicio o fracción de año mayor de seis (6) meses.

**Parágrafo Primero.** La indemnización consagrada como derecho adquirido del trabajador en este artículo estará sometida a las reglas siguientes:

a) La indemnización que corresponda al trabajador irá siendo depositada cada año en una cuenta que será abierta a su nombre en la contabilidad de la empresa y devengará intereses a una tasa no menor de la que fije el Banco Central de Venezuela, tomando en cuenta los intereses pasivos del mercado de ahorro del país, las condiciones del mercado monetario y la economía en general. Dichos intereses estarán exentos del impuesto sobre la renta y serán pagados anualmente al trabajador, o podrán ser capitalizados si éste lo autorizare.

El Ejecutivo Nacional, en el Reglamento de esta Ley o por disposiciones especiales, podrá autorizar otros sistemas de ahorro y previsión que favorezcan a los trabajadores.

b) La indemnización será liquidada y pagada al trabajador al terminar la relación de trabajo, pero podrán

---

serle hechas entregas periódicas para constituir un fideicomiso individual, en las condiciones que establezca el reglamento, y éste podrá autorizar su colocación en inversiones seguras, rentables y de alta liquidez.

c) El trabajador fideicomitente podrá garantizar con el capital de su respectivo fondo fiduciario, obligaciones contraídas para financiar la construcción, adquisición, mejora o liberación de una vivienda para él y su familia, o para satisfacer pensiones escolares para él y su familia, o para satisfacer pensiones escolares para él o su cónyuge o persona con la que haga vida marital, o sus hijos.

d) El patrono deberá otorgar al trabajador crédito o aval para cubrir la cuota inicial de adquisición de una vivienda, para su ampliación o reparación, o para cancelación de hipotecas, hasta por el monto del saldo a su favor en la respectiva cuenta. Si el patrono optare por otorgar aval en lugar de dar crédito, será a su cargo la diferencia en los intereses que puedan resultar en perjuicio del trabajador.

e) El patrono deberá informar anualmente al trabajador sobre el monto individual de sus depósitos y el movimiento de los mismos.

---

#### 5.4.2. LEGISLACION ECUATORIANA

La Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa de Ecuador establece, entre otros, los siguientes beneficios en favor de sus servidores públicos.

**"Art. 59. (Derechos de los servidores públicos):**

d) Recibir la indemnización por su presión de puesto, equivalente a un mes de la última remuneración más 1.5 meses por cada año de servicio en el sector público, hasta un máximo de 20.000.000 sucres.

**Art. 88.- (Estabilidad de los servidores idóneos)**  
Establécese dentro del servicio civil la Carrera Administrativa, con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de mérito que garantice la estabilidad de los servidores idóneos.

**Art. 108.- (Garantías adicionales)** En adición a los derechos que se les otorga en el Art. 59 de esta Ley, los servidores de carrera gozarán de las siguientes garantías:

---

a) Estabilidad en sus puestos. Sólo podrán ser destituidos por causa justa, previo fallo expedido en juicio sumario administrativo".<sup>35</sup>

#### 5.4.3. LEGISLACION FRANCESA

"Según el diccionario de Petit Robert un funcionario es una persona que cumple una función pública o está ocupando en calidad de titular un empleo permanente dentro del marco de la administración pública, dentro de una ascensión familiar y preyorativa, el funcionario está definido como un burócrata." <sup>36</sup>

"Globalmente se tiene en cuenta que hay más de cinco millones de franceses que trabajan en el sector público y antes, al comienzo del siglo eran un medio millón, ellos se reparten en tres grandes categorías:

- a) Agentes del Estado, más del 50%
- b) Agentes de Colectividad Local, 18%
- c) Asalariados de Empresas Públicas y de Seguridad

---

<sup>35</sup>. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Ecuador, editada por la Cooperación de Estudios y Publicaciones, actualizada a septiembre de 1997. Páginas 14, 15, 22 y 26.

<sup>36</sup>. KIMMEL, Alain: "Vous Avez dit France? - Four Comprende La Societe francaise. Actuelle". Nouvelle Edition, 1992, pág. 93



Social más o menos un 30%." <sup>37</sup>

"Una constatación se impone los privilegios de los cuales según ciertas personas tienen los funcionarios públicos, no está en el alto nivel de su tratamiento salarial. La elección del sector público se evidencia y está ligado al problema del empleo (inamovilidad funcionaria) eso también puede ser por la tradición familiar, 4% de los funcionarios públicos tienen un pariente en la administración pública, en fin la función pública ofrece posibilidades de formación interna, así como otros derechos, como el derechos a la huelga." <sup>38</sup>

"El derecho de huelga reconocido por la Constitución Francesa está consagrado por el art. 10 del título 1 del Estatuto General sobre la rescisión de su reglamentación para los agentes de la función pública. Esta restricción va hasta la prohibición por los asalariados de la policía, de la administración penitenciaria, de transmisiones y por los magistrados de orden judicial, de igual manera un servicio mínimo es exigido para los agentes de navegación aérea y los hospitales.

---

<sup>37</sup>. KIMMEL, Alain: "Vous Avez Dit France? - Four Comprend La Societe Francaise, Actuelle", Nouvelle Edition, 1992, pág. 94.

<sup>38</sup>. UFFA CFDT "Droit Des Functionaries Syres Alternatives", pág. 96

En el seno de la función pública la huelga no puede ser declarada sino que una vez hecho el preaviso de cinco días hábiles antes de la huelga y tiene que emanar de un organismo sindical representativo, sindicato, federación o confederación pero no así de una sección sindical sin existencia jurídica dentro de la función pública.

En caso de huelga los derechos adquiridos se mantienen como ser las prestaciones familiares, los suplementos, los aumentos son mantenidos integralmente, así que las indemnizaciones representativas de casa distintos a la indemnización de residencia. Durante la huelga los derechos a la jubilación y prejubilación son mantenidos, las contribuciones a los regímenes de seguridad social y de jubilación son calculados de igual manera, la duración de la huelga en un día, al agente o funcionario se le debe retener una trigésima parte de su salario mensual.

La jurisprudencia del Consejo del Estado ha reconcido por un Decreto del 20-10-70 en particular que el Ministerio tiene el derecho de tomar medidas que limiten el ejercicio de derecho de huelga para las personas con autoridad que tienen responsabilidades importantes y las personas que tienen empleos indispensables, a la seguridad física de personas y a cuidar las instalaciones y el material para el buen

---

funcionamiento de las acciones administrativas, y para la mantención de las actividades esenciales de la vida de la nación.

Esta jurisprudencia tiene que pasar primero por un decreto del Consejo de Ministros, y cada uno de los ministros pronuncia enseguida una reglamentación por decretos ministeriales, y estos requisitos individuales o colectivos tienen que salir de la prefectura o del prefecto, es un procedimiento muy complejo y muy poco empleado.<sup>39</sup>

La legislación comparada, nos permite corroborar que en otros países, los funcionarios públicos tienen derechos como los de cualquier otro trabajador del sector privado, que no están discriminados y que su relación laborar no es inferior, al contrario por tratarse de servidores sociales, que a diario tienen que atender a las personas en la oficinas, que tienen que llevar la delegación de Estado en sus personas y que además de sus actos depende la credibilidad gubernamental o la eficiencia y eficacia de los que administran a nombre de los ciudadanos el Estado, los hace más responsables y sujetos de mayores requisitos para sus nombramientos.

---

<sup>39</sup>. UFEA- CFDT: "Droits Des Fonctionnaires" Syros Alternatives. págs. 136-137

Por las razones estas, el funcionario público debe ser parte considerativa de los procesos de modernización del Estado, deben ser sujetos de obligaciones y dársele los derechos que les corresponden, que en el caso de la tesis implica una indemnización y desahucio cuando sean retirados.

## CAPITULO VI

## RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN BOLIVIA

## 6.1. ORIGEN DE LAS RESPONSABILIDADES EN LOS ESTADOS

La mayor parte de los servicios administrativos del gobierno o la vida económica están organizados como jerarquías o cadenas de mando. En tales pirámides o cadenas, un pequeño número de superiores dan órdenes a un gran número de subordinados, que a su vez dan órdenes más detalladas a cantidades aún mayores de sus propios subordinados, y así sucesivamente "a lo largo de la línea". Este flujo de órdenes en un sentido hacia abajo continúa eslabón tras eslabón de la cadena, o capa tras capa de la pirámide administrativa, hasta llegar al último oficinista de la última oficina local, quien luego ejecuta sus instrucciones al tratar con el público. En las burocracias perfectas de esta clase, el "hombre de la calle" corre un gran riesgo de ser tratado como el último de los últimos.

A medida que las órdenes fluyen a lo largo de la línea, el nivel superior exige la responsabilidad. Cada subordinado es responsable ante su superior, quien se supone que debe vigilar su actuación y generalmente tiene medios para premiarlo o castigarlo por ella. Sin embargo, en este flujo

---

en un sentido hacia arriba de la responsabilidad es raro que los superiores sean responsables ante sus subordinados. En este sentido, ejércitos, burocracias políticas, jerarquías eclesiásticas y organizaciones empresariales son muy diferentes de las democracias, donde las líneas de mando son circulares: del gobierno al pueblo y del pueblo al gobierno. En una democracia las responsabilidades a menudo recíproca y en última instancia debe existir ante el pueblo, siempre que éste no olvide su propia responsabilidad ante la humanidad y ante el futuro. Un problema decisivo de la administración moderna es el de conciliar la tendencia inherente en toda organización de línea hacia las cadenas de mando en un sólo sentido con el proceso circular de la democracia que esencialmente es en dos sentidos.

Para afrontar este problema, el ejecutivo de línea puede recibir la ayuda de su persona profesional técnico, el cual puede incluir especialistas en diversos temas sustanciales, tales como transportes, finanzas, seguridad, etc., pero y también especialistas en escuchar a subordinados, clientes y pueblo.

En los Estados Unidos durante la segunda Guerra Mundial y en el momento culminante de la guerra fría, algunas de las salvaguardias se debilitaron seriamente. Gran número de

---

reglamentos y requerimientos de seguridad hicieron posible que se negaran a muchos funcionarios la "investigación de sus antecedentes" y que se les despidiera por acusaciones anónimas sin darles oportunidad de enfrentarse a sus acusadores. En esta forma, las periódicas purgas del personal administrativo, tan características de las dictaduras comunistas, encontraron una contrapartida menor pero inquietamente.

A pesar de estas tensiones, la maquinaria administrativa norteamericana ha funcionado bien en términos generales; desde la Segunda Guerra Mundial se ha hecho cargo de un número grandemente amplio de responsabilidades y políticas. En relación con su tamaño y con las enormes sumas de dinero que ha manejado, la burocracia federal ha permanecido notablemente libre de corrupción, ha sido eficiente en muchas de sus tareas, tanto antiguas como nuevas, que van desde la constitución de caminos a la electrificación rural y el envío de un hombre a la luna. A pesar de los ominosos poderes conferidos al sistema de la seguridad, no ha convertido al país en un Estado policíaco. La defensa por el Congreso y el pueblo de las libertades civiles ha proporcionado un efectivo contrapeso.

---

Sólo el pueblo puede decidir qué cosas desea que se hagan primero. Debe decidir sobre la clase y magnitud de las nuevas tareas que hayan de realizarse y sobre la maquinaria que deba emplearse para el afecto. A medida que se desarrolla reorientación y que aumente el apoyo popular en favor de las nuevas políticas, los ciudadanos tendrán la tarea importante de cerciorarse de que la maquinaria administrativa del gobierno estadounidense -en la nación, los Estados y las ciudades- sea adecuada para las nuevas tareas.

La ejecución de una decisión encuentra inevitablemente dificultades y problemas que requieren cambios en la política o regla original. De manera que hay alguna medida de discreción, grande o pequeña, que debe concederse a todo ejecutivo. Esta medida determina en gran parte la extensión de su poder antes de decidir. La responsabilidad determina luego las recompensas o castigos que probablemente recibirá por haber decidido como lo hizo.

Todo poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente. Pero en sentido muy real el poder casi nunca es absoluto. Todos los ejecutivos, y todos los gobernantes, aun en las dictaduras, están limitados por lo que sus súbditos y subordinados puedan hacer, y por lo que puedan apoyar.

---



Ser responsable significa ser controlado por alguien. Así pues, en la mayoría de las situaciones discreción no significa un poder arbitrario. Aunque parece estar en la naturaleza de la discreción que el individuo pueda decidir lo que debe hacer, el ejecutivo a quien se le confiere alguna discreción no tiene la libertad para hacer lo que se le antoje. En teoría se encuentra constreñido por la meta que ha sido definida (si actúa por razones ajenas a la meta podemos condenar su acción como arbitraria o caprichosa). En la práctica está limitado por las personas y organizaciones a las que debe informar: por la capacidad para premiarlo o castigarlo por su conducta, o para despedirlo del cargo, y por sus memorias y motivaciones para utilizar sus poderes a fin de volver efectivas su vigilancia y la sanciones de las acciones del actor.

A pesar de que ningún poder ejecutivo es ilimitado, no todos los gobernantes conocen los límites de su poder, ni conocen a todas las personas y grupos de quienes dependen estos límites. Este conocimiento es el que establece la diferencia entre el poder responsable y el poder irresponsable.

Actuar responsablemente significa hacerlo con el conocimiento de que tendremos que responder de nuestras

---

acciones y saber en qué forma y ante quién somos responsables.

La tesis hará énfasis en lo anterior, la responsabilidad de los gobernantes o de los funcionarios políticos, quienes deben responder hacia la colectividad al no poder brindarles el bienestar prometido cuando les pidieron su respaldo para gobernar.

Otro factor negativo surgido en la administración pública, y en los que tienen responsabilidades es la delincuencia dentro de estas esferas.

## **6.2. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN BOLIVIA**

Los funcionarios públicos tenían solamente que desarrollar actividades en su rubro para hacer ver que sus actividades estaban correctas, llevar algunas cuentas, y mostrarlas en ocasiones muy raras. Asistían diversas leyes de acuerdo a las instituciones. Por un lado había un exceso de reglamentos, y por otro insuficiencia de las normas, múltiples interpretaciones, inadecuaciones y absolescencias que hacían ineficiente el control y que permitía la continuidad de la corrupción.

---

Las normas del pasado, limitaban la responsabilidad de los servidores públicos al cumplimiento de normas y a la no comisión de actos que causen daño a los fondos o bienes del Estado, por esto surge la Ley SAFCO, que en sus artículos pertinentes indica:

**Art. 1.-** La presente ley regula los sistemas de Administración y de control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública con el objeto de:

- c) Lograr que todo servidor público sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

**Art. 3.-** Los Sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y

---

Vicepresidencia de la República, los Ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales, el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera, las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades, las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio

**Art. 27.-** Cada entidad del Sector Público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por los órganos rectores, los reglamentos específicos para el funcionamiento de los sistemas de Administración y Control interno regulados por la presente Ley y los sistemas de Planificación e Inversión Pública. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad la responsabilidad de su implantación, al efecto:

- d) Con fines de control externo posterior, las entidades sujetas al Control Gubernamental deberán enviar a la Contraloría copia de sus contratos y de la documentación sustentatoria correspondiente dentro de los cinco días de haber sido perfeccionados.
-

- e) Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada entidad con patrimonio propio y autonomía financiera entregará obligatoriamente a la entidad que ejerce tuición sobre ella y a la Contraloría General del Estado, y pondrá a disposición de la Contraloría General de la República, los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondieren y el informe del auditor interno.
  
- f) La máxima autoridad colegiada, si la hubiera, y el ejecutivo superior de cada entidad responderán ante la Contraloría General de la República por el respeto a la independencia de la unidad de auditoría interna, y ésta por la imparcialidad y calidad profesional de su trabajo.

### 6.3. FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; SERVIDORES SOCIALES

El Decreto Supremo 23318-A; Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública de la Ley SAFCO, complementa su alcance, introduciendo una nueva terminología sustitutiva de la clásica distinción entre 1) funcionarios públicos y 2) empleados públicos, llamándolos ahora, como **servidor público** a toda persona que preste servicios

---

personales en relación con autoridades estatales.

En su **Art. 28** la Ley Safco indica: "Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto:

- a) La responsabilidad administrativa, ejecutiva , civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión.
  - b) Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.
  - c) El término "servidor público" utilizado en la presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.
  - d) Los términos "autoridad" y "ejecutivo" se utilizan en la presente ley como sinónimos y se refieren a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las
-

entidades de las que formen parte.<sup>40</sup>

La Constitución Política del Estado hace referencia a algo similar:

**Art. 43.-** Una ley especial establecerá el Estatuto del funcionario público sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno.<sup>41</sup>

Lo que se busca es que los funcionarios realicen sus actividades con toda la prestancia necesaria, sin embargo el Estado no da las directrices necesarias para que todos estén bajo el control y sujetos a la Ley, ya que los cargos de mayor jerarquía, si bien es cierto que están considerados en la ley y pueden ser responsables e incluso sancionables, en la realidad eso no se presenta, no hay casos de funcionarios de alto nivel que estén siendo procesados en este momento o que sus procesos, si han sido abiertos sigan su curso regular.

---

<sup>40</sup> LEY No. 1178 DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES. Edición Controlaría General de la República. Bolivia 1993. Págs. 14, 15.

<sup>41</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO.

La Ley Safco, solo tiene su aplicación en funcionarios medios y bajos a quienes se los somete a una ley dura y sin ninguna contemplación.

Para evidenciar esto hacemos referencia a dos artículos del D.S. 23318-A.

**Art. 3.** (Responsabilidad) I. El servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Su incumplimiento genera responsabilidades jurídicas.

II. Los servidores públicos responderán en el ejercicio de sus funciones:

- a) todos ante sus superiores en el ejercicio de sus funciones.
  - b) los máximos ejecutivos ante los titulares de las entidades que ejercen tuición, hasta la cabeza de sector, en secuencia jerárquica.
  - c) los titulares de éstas, según ley, ante el Poder Legislativo, los consejos municipales o la máxima representación universitaria.
-



d) todos ellos ante la sociedad.

**Art. 5.-** (Transparencia) El desempeño transparente de funciones por los servidores públicos, base de la **credibilidad de sus actos**, involucra:

- a) **generar y transmitir** expeditamente información útil, oportuna, pertinente, comprensible, confiable y verificable, a sus superiores jerárquicos, a las entidades que proveen los recursos con que trabajan y a cualquier otra persona que esté facultada para supervisar sus actividades;
  - b) **preservar y permitir** en todo momento el acceso a esta información a sus superiores jerárquicos y a las personas encargadas tanto de realizar el control interno o externo posterior, como de verificar la eficacia y confiabilidad del sistema de información.
  - c) **difundir información antes, durante y después de la ejecución de sus actos** a fin de procurar una comprensión básica por parte de la sociedad respecto a lo esencial de la asignación y uso de recursos, los principales resultados obtenidos y los factores de significación que influyeron en tales resultados.
-

- d) proporcionar **información ya procesada** a toda persona individual o colectiva que la solicite y demuestre un legítimo interés.

Toda **limitación o reserva a la transparencia debe ser especificada** para cada clase de información y no general para la entidad o algunas de sus dependencias y estar expresamente establecida por ley, señalándose claramente ante qué instancia independiente y cómo debe responder por **actos reservados** <sup>42</sup>.

En estos dos artículos, se dan los parámetros con los que debe llevarse una gestión, sin embargo y al ser un Reglamento debería consignarse, no dicen como el funcionario etiquetará su gestión como creíble, quien nos dice que los funcionarios son honestos en sus actos, la ley no puede presumir esto.

La credibilidad se la conseguirá si el funcionario, realiza sus actos en forma escrita en todo momento, demostrar lo que esta haciendo, dar crédito de sus movimientos y la única forma es armando documentación, lo contrario es lírica para justificar su gestión.

---

<sup>42</sup>. D.S.23318-A

El funcionario debe generalmente transmitir información, hasta donde conocemos, ningún funcionario muestra sus actos, menos lo difundirá, ya que puede ser sujeto de crítica e incluso de destitución, ¿cómo dar esta información? Deberá estar relacionado con la prensa, a quien proporcionará datos y documentos de lo que hace diariamente.

¿Cómo podemos reservar y permitir su acceso? O guardamos la información o la ocultamos, cierta información no sale a la luz pública, se la preserva, es reservada, es algo prohibido. Y otra, menos comprometedora, puede ser mostrada y permitirse su difusión, etc.

Nadie en la función pública, difunde información, ni antes, ni durante ni después de la ejecución de sus actos, no porque no desee hacerlo, sino porque sus actos no han sido programados y sus cargos no corresponden a su especialización, o simplemente porque no saben lo que hacen en esas funciones. Lo que debería lograrse es que en cada cargo ejecutivo, estos presenten programas para ejecutar en esas funciones.

La información ya procesada es otra de las humaderas de este reglamento, no hay información procesada, nunca la hubo, y simplemente porque al hacer esto, los ejecutivos revelan

---

sus actuaciones y eso no les conviene.

Se debe limitar y reservar ciertos actos, y solo se permite que los conozcan personas realmente interesadas, es decir quiere decir que no se dará ninguna información, no se conocerá nada y todo marchará como hasta ahora, utilizando la función pública para apetitos personales.

Dado el mecanismo de elección pública, la capacidad de los ciudadanos para reforzar la responsabilidad de los funcionarios elegidos localmente depende de la **información pública** que tengan con respecto al costo y al desempeño del suministro de los bienes y servicios públicos locales. Si los ciudadanos no pueden inspeccionar los estados financieros de la jurisdicción, no pueden realizar averiguaciones documentadas con respecto al uso de fondos. Si no pueden observar el costo y el desempeño de los servicios de su jurisdicción relativos a otras jurisdicciones, no pueden exigir efectivamente a los funcionarios locales que lo hagan mejor. Y si no pueden inspeccionar los registros locales de contribuyentes, no pueden cuestionar las exenciones arbitrarias de impuestos. El gobierno central tiene un papel importante y continuo que desempeñar en la producción y disseminación de la información pública y en asegurar que los ciudadanos tengan acceso a la información necesaria para el

---

rendimiento de cuentas.

Por otra parte el D.S. 23318-A reglamentario a la Ley 1178 dice lo siguiente:

**Art. 37.-** (Prescripción) La responsabilidad ejecutiva prescribe a los dos años de concluida la gestión del máximo ejecutivo.<sup>43</sup>

Esto otorga una protección excesiva a los ejecutivos, quienes luego de su gestión, recurren al aval político, para evitar ser procesados, esperando el tiempo de los dos años para librarse de toda culpa.

Todas estas falencias las planteamos, a fin de diferenciar entre el funcionario público y el funcionario político, que las malas gestiones no recaigan en la persona, sino en quienes lo han nombrado, de esta manera podríamos tener un control de la ciudadanía, y por supuesto procesarlos por sus malos actos.

La regla principal es que los funcionarios deberán hacer su trabajo en el ambiente de una opinión pública crítica y

---

<sup>43</sup> D.S. 23318-A

competente; pues como es al público a quien los empleados tienen que servir, por éste deben ser juzgados. Si se quiere que vaya bien el servicio, el juicio colectivo, la opinión pública debe estar fielmente informada del proceso de la administración. Para alcanzar este fin, la existencia de un Comité Consultivo es de gran importancia.

Consideramos que deben darse los siguientes cuatro principios:

Las faltas del gobierno supondrán la misma responsabilidad que las del ciudadano corriente; ningún Estado puede considerarse bajo el imperio de la ley cuando las acciones de sus agentes no implican responsabilidad para sus jefes en caso de falta. La soberanía no debe proporcionar irresponsabilidad para aquellos que actúan en su nombre. Donde al poder ejecutivo le están confiados poderes de legislación delegada, la cuestión del límite legal de esos poderes deberá ser siempre decidida por los tribunales ordinarios. El procedimiento judicial no debe ser oneroso y que prive a los ciudadanos pobres del acceso a los tribunales, la reforma de los métodos legales debe ser preocupación constante del Estado.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> LASKI Harold. Introducción a la Política. Editorial Leviatán. Buenos Aires 1981. Págs. 119, 127.

Según el Decreto que comentamos, el nombre de "funcionario", ha sido reemplazado por el anglicismo "servidor público" (del inglés public servant) introduciendo una interesante diferenciación semántica, puesto que en adelante la persona que trabaja en la administración gubernamental no desempeña simplemente "funciones" sino sobre todo "sirve" al público de cuyas arcas salen finalmente los fondos para remunerarlos.

Se exige que dichos servidores desempeñen sus funciones con "eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud". Introduce por primera vez una clara línea de mando especificando ante quienes ellos debe responder por sus actos, descansando en último análisis esta responsabilidad (o responsabilidad si se quiere utilizar otro anglicismo derivado de accountability) ante la sociedad en su conjunto.

Para que la función pública en todos sus niveles sea, desempeñada de acuerdo a la descripción que figura en el decreto, cada unidad gubernamental tiene su mecanismo interno y específico para obligar al cumplimiento estricto de la ley. El se pone en funcionamiento ya sea por iniciativa (de oficio), a denuncia de cualquier persona trabaje o no en dicha unidad, o como consecuencia de una auditoría ex-post realizada rutinariamente por la Contraloría. El procedimiento

---

para tramitar esos casos está cuidadosamente detallado de manera que no existan excusas para pasar por alto hechos ilícitos o de incumplimiento de la ley. A consecuencia de ello, resultan responsabilidades civiles o penales (según el caso y la gravedad del mismo) a que son pasibles los servidores públicos.<sup>45</sup>

#### 6.4. LEY 1178 (LEY SAFCO)

La nueva visión de la Ley SAFCO o de Administración y Control Gubernamentales; establece que todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía, respondan por sus acciones u omisiones, no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación, ha superado y traspasado la acepción tradicional de la responsabilidad burocrática, incorporando la responsabilidad ejecutiva o gerencial.

Se busca con esta Ley: obtener resultado, para esto, es necesario fortalecer la capacidad gerencial de los ejecutivos del sector público, convirtiendo a ellos en los sujetos protagónicos del cambio y devolviendo a la ley su eminente

---

<sup>45</sup> LA RAZON. 3 de Abril de 1993. Pág. 2.



carácter instrumental. Esta es la naturaleza de la responsabilidad ejecutiva.

Bolivia nos exige la utilización óptima de los pocos recursos que tenemos, mucho más si se tiene en cuenta que los requerimientos sociales son cada vez mayores y los recursos cada vez menores.

La responsabilidad de los servidores públicos, ya no se agota con el cumplimiento de la legalidad, sino que se deberá demostrar haber obtenido los resultados que la sociedad espera de la gestión.

La ejecución del acto administrativo en la capacidad gerencial de los ejecutivos estimulará la creatividad de los servidores públicos y permitirá romper la concepción de que la cosa pública no tiene dueño y por tanto nadie es responsable de ella.

Con esta ley, y buscando los resultados, disminuye la importancia del control de legalidad por lo cual los servidores públicos no podrán utilizar como parapeto el simple cumplimiento formal de las normas, lo que incide en la disminución del fraude legal.

---

Es incuestionable que cada país, posee sus propias prescripciones normativas, diferentes en peculiaridades y matices. Empero, la LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES boliviana (llamada también SAFCO u 1178)- indica Julio César Loma Peinado-<sup>46</sup> definitivamente rompe el molde de semejanza en toda Latinoamérica y se erige en una rara ave, de origen desconocido, desprovista deliberadamente de exposición de motivos que, aparte de endosar un conjunto de innovaciones que no contemplan nuestra realidad social, lanza por la borda las principales leyes orgánicas concernientes a la administración Pública, dejando subsistente el ENGRANAJE - MARCO que, por una ineludible necesidad social debió haber coexistido con aquellas, en lugar de invadirlas y anularlas.

La costosísima Ley de Control Gubernamental, proyectada por consultores extranjeros y nacionales, que actualmente no deja entrever el retorno social de tamaña inversión, emerge del soporte financiero concedido por el BANCO MUNDIAL y la AGENCIA INTERAMERICANA DE DESARROLLO, habiéndose desembolsado, hasta diciembre de 1993, por concepto de sueldos a consultores y adquisición de equipos, nada menos que la elefantiásica suma de 22 MILLONES DE DOLARES.

---

<sup>46</sup> LOMA Peinado Julio César. Consideraciones Críticas a la Ley Safco. Editorial Jurídica Zegada. La Paz 1994. Págs. 7-14. 17-18. 20.

Quién podría desmentir que no ha sido carnavalizado e inescrupuloso el manejo de la Contraloría General de la República que, en un determinado tiempo, generó un amago de juicio de responsabilidades al anterior Contralor y que, por sospechas circunstanciales, quedó en agua de barrajas?

La paradoja de este despilfarro financiero, es que los desbordes no se detienen ahí. Un Contralor General, arrojaba más leña al fuego, diseñando un PLAN OPERATIVO ANUAL/94 DE 10 MILLONES DE DOLARES, de los cuales, 2.6 millones se destinan a exámenes de auditoría, justamente cuando los datos históricos de más de una década, están denunciando que los 92 millones de dólares que debían recuperarse a través del órgano coactivo, se han operado con descargos de un 80%, lo que significa, en resumidas cuentas, que las auditorías externas de la Contraloría, han sido practicadas de manera inepta, tendenciosa o irresponsable, originando una sangría económica monstruosa, en términos de la ecuación costo/beneficio, en ejercicios profesionales obsoletos, apegados a la legislación anterior, pues la Ley 1178, en materia de control, es a todas luces inaplicable, en cuanto no existen los sistemas de administración desarrollados e implantados.

---

Descubrimos que el CONTROL EXTERNO POSTERIOR, desde dentro de la entidad fiscalizadora, es un mecanismo moroso, extemporáneo y liberatorio, que deja el candado y las llaves de la Administración, Información y Control, precisamente en poder de quienes deben ser controlados.

Al final, la Contraloría llega a las instituciones públicas, cuando todo ha sido consumado.

La accidentada vida política de nuestro país, nos está demostrando cotidiana y fehacientemente que, quienes cada cuatro años acceden al gobierno, "infiltran" en la Administración Pública, a correligionarios casi siempre improvisados, cargados de necesidades y predispuestos a toda clase de desenfrenos. Bajo expresos de obligatorio cumplimiento, no solamente para los servidores públicos de planta, sino también para los altos jefes de la Administración Pública, de cuya desobediencia o contravención, emergen responsabilidades que pueden ser: administrativas, ejecutivas civiles y/o penales.

En lo tocante a la implantación de los SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN, existe absoluto convencimiento de que, los órganos rectores demoraron en exceso en emitir las normas básicas para la implantación de la mayoría de los

---

sistemas. Esas normas básicas a su vez, deben dar nacimiento a los reglamentos específicos y que, en la integralidad, impliquen la creación de los dispositivos de seguridad, eficacia y eficiencia administrativos. En suma, debemos destacar que los sistemas de administración y control interno, pese a haberse promulgado están en plena etapa de implementación situación que nos hace colegir que, aunque los sistemas de control externo estuvieran en funcionamiento, las realidades concretas los nulifican absolutamente.

Los delitos de acción por omisión, insinuadas abundantemente, nos presentan un cuadro de graves corresponsabilidades, llevándonos a la penosa conclusión de que la Contraloría, es apenas un tigre de papel.

El **Art. 154** de la C.P.E., establece la creación de una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. Asimismo que el Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, nombrado por éste con la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

La reforma de **Art. 154** de la Constitución Política del Estado y por consiguiente, de algunas normas secundarias, se

---

hace necesario como modo de garantizar la real independencia del Contralor General de la República, haciendo depender, únicamente del Poder legislativo, al mismo órgano que, por excelencia, tiene misión inspectiva y fiscalizadora.

En esta hora de definiciones, cuando los órganos de poder desnudan sus lamentables crisis, el protagonismo decidido y permanente de la sociedad civil, es vital e imprescindible para mutilarle las manos a las malas costumbres, donde quiera que se encuentren.

Desde la vigencia de la Ley 1178 (de Administración y Control Gubernamentales), la declaración jurada de bienes, establecida por el art. 45 de la C.P.E., carece de asidero legal y, en consecuencia, todo juramento realizado, se halla viciado de nulidad, sencillamente porque los principios de legalidad y competencia son inexistentes.

De lo expresado, se evidencia y acredita, la falta de voluntad colectiva ostentada por la plana mayor de la Contraloría General de la República que, mecánicamente y con una carga exagerada y comprometida desidia, no exige ni soluciones mayores (implantación de los sistemas de Administración, Información y Control en el Sector Estatal), ni "pequeños detalles", de donde igualmente emergen las

---

distintas responsabilidades del servidor público (propuesta de una base normativa para la declaración jurada de bienes).

Lo sustentado hasta aquí, tiene su circunstancia agravante, si consideramos el faraónico presupuesto aprobado, en favor de la entidad superior de control gubernamental, que por lo demás, carece de una verdadera planificación estratégica y táctica; sus mecanismos administrativos, que no coinciden con tan monstruosa inversión, son inocultablemente rudimentarios y obsoletos, independientemente de que la embriaguez de inercia, provocadora de "descuidos", llega a extremos inconcebibles.

Los objetivos y metas trazadas por la Autoridad Superior de Auditoría del Estado, son de largo plazo y apuntan al año 2002, período dentro del cual, habrá caducado la mayoría de las obligaciones de los servidores públicos, que actuaron, fraudulentamente, en contra de los intereses populares. Es más, la ejecución de los Sistemas de Administración, Información y Control, que prescribe la Ley SAFCO, para las reparticiones estatales, prácticamente se hace inexigible por la Contraloría General de la República, pues el órgano encargado de la fiscalización, se encuentra subordinado política y financieramente al Poder Ejecutivo. ¿Se puede alegar la independencia y autonomía administrativas de una

---

entidad que depende económicamente del organismo rector de la Administración Central?

El autocontrol pleno que pretende estructurar la Ley de Control Gubernamental, para la Administración Estatal, se convierte en una quimera, si tenemos en cuenta que la Controloría admite, pasivamente, que el candado y las llaves de la implementación de los sistemas de Administración y Control quedan a la postre, precisamente en manos de quien debe ser fiscalizado.

El Control Posterior es ineficaz, extemporáneo y liberatorio por sí solo. Nuestro país, por su propio desarrollo, requiere mecanismos PREVENTIVOS de Control (Previos y Concurrentes) y no "soluciones" fiscalizadoras que nos conduzcan a los abismos del desastre.

El reconocimiento de esta axiomática verdad, lamentablemente sin propuestas alternativas, lo emitió el actual Contralor General de la República en una conferencia de prensa, ("Presencia" 1 de marzo de 1994), donde muy suelto de cuerpo, reconoce que la Ley Safco "es la Biblia que todos leen, pero que nadie cumple". Resignada declaración la de este alto funcionario que deja, DEFINITIVAMENTE abiertas, las compuertas de la corrupción en la Administración Pública.

---



La constatación trágica de esta situación, es que el país sigue desangrándose, sin que nadie repare el daño económico y moral que desde 1992, se viene operando impunemente, contra la sociedad nacional.

Propiciando la implantación de un sistema Mixto de Control Gubernamental (previo, concurrente y posterior), que prevenga las desviaciones, irregularidades y defraudaciones de los recursos de la colectividad; las prescripciones de las responsabilidades del servidor público; la discrecionalidad en el gasto de las entidades encargadas del control fiscal y, en fin, que reponga nuestra esperanza en la revalorización de la probidad administrativa, es la tarea de todos los bolivianos, que con la tesis pretendemos acercarnos a estas soluciones.

#### **6.4.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

La Responsabilidad es la obligación de reparar daños y de sufrir sanciones establecidas.

La ley 1178 en su art. 29 establece que: "responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor

---

público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicará según la gravedad de la falta, las sanciones de: multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días o destitución."

Esta disposición está reglamentada por el capítulo III, Art. 13 al 33 del D.S. 23318-A "Reglamento de la responsabilidad de la función pública."

Cabe acotar que la Responsabilidad Administrativa de carácter disciplinario, se establece mediante Proceso Interno o Auditoría, se origina por el quebrantamiento de las normas generales (las que el Estado emite Ej: Ley 1178) o especiales (Reglamentos Específicos) que regulan la actividad funcionaria.

#### **6.4.2. RESPONSABILIDAD EJECUTIVA**

La Ley SAFCO en su Art. 30 establece que: "la responsabilidad es ejecutiva cuando la autoridad o ejecutivo no rinda las cuentas a que se refiere el inciso c) del artículo 1ro. y el artículo 28 de la presente Ley cuando incumpla lo previsto en el primer párrafo y los incisos d),

---

c) o f) del artículo 27 de la presente Ley, o cuando se encuentre que las deficiencias o negligencia de la gestión ejecutiva son de tal magnitud que no permiten lograr, dentro de las circunstancias existentes, resultados razonables en términos de eficiencia y economía. En estos casos, se aplicará la sanción prevista en el inciso g) del artículo 42 de la presente Ley."

La responsabilidad ejecutiva está reglamentada por el capítulo IV, Arts. 34 al 49 del D.S. 23318-A

Las autoridades políticas no tienen en la actualidad ninguna responsabilidad sobre sus actos, si bien esta en vigencia la Ley SAFCO, esta no se aplica a quienes dirigen políticamente el país, ya que cuentan con los recursos necesarios para evitar cualquier acción judicial.

El problema de nuestra investigación radica en esto, no permitir que funcionarios públicos, actúen sin responsabilidad, tanto penal, civil, administrativa y política. Esto se debe a una falta de reglamentación, de los actos que realizan quienes trabajan en altos cargos, que directamente dependen del Presidente de la República y que por lo tanto todos sus acciones parecerían realizarse con demasiada discrecionalidad, autoritarismo y con total falta

---

de responsabilidad.

Estas autoridades deben basarse en los dictados de la Constitución Política del Estado, tienen que adoptar un nuevo modo de trato a los habitantes, a las autoridades de todas las localidades nacionales. Tienen que tener en cuenta o noción suficiente de los derechos humanos, el derecho de las personas en cuanto a su dignidad, respetabilidad e identidad personal. Toda forma de sumisión, atropello o abuso ya no tienen vigencia, están prohibidos o abolidos.

El ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos está regulada por ley. No estando comprendido en este acápite a los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, como el caso de las autoridades políticas, que solo se basan en la Ley de Descentralización.

Las autoridades políticas deben cumplir con estricta cabalidad sus funciones, con honradez y honestidad absoluta en su conducta, diligencias en sus actos y estricta sujeción a los dictados por la Constitución y la Leyes.

Cuando se presume enriquecimiento ilícito por una autoridad, por denuncia de terceros y de oficio, se formulará

---

los cargos respectivos ante la autoridad judicial correspondiente, conforme indican las leyes.

La ley SAFCO como reguladora del desempeño de un cargo en la administración pública establece la responsabilidad por la transparencia y resultados por la gestión pública, sin embargo de ello, cada organismo del Estado se rige por un reglamento interno, el cual en algunos casos va en contra de la citada ley.

Es alarmante el número de casos que se presentan día a día en las instituciones del Sector Público donde los funcionarios afines a los gobiernos de turno disponen de los recursos del Estado sin que después tengan que rendir cuentas de sus actos. Tal es así que existen personas que perciben salarios como funcionarios públicos y sin embargo han sido declarados en comisión, supuestamente para realizar trabajos políticos.

También existen funcionarios que figuran en planillas ocupando un cargo, sin reunir los requisitos exigidos en el perfil, pero, pareciera que el aval político o la recomendación de cualquier "capo" del Gobierno suple aquel requisito. Al haber sido derogada la ley del personal y de carrera administrativa, permitiéndose ahora todo tipo de

---

designaciones arbitrarias.

El art. 9 de la Ley Safco, establece claramente en su primera parte que "el sistema de administración de personal, en procura de la eficiencia en la función pública, determinará los puestos de trabajo efectivamente necesarios, los requisitos y mecanismos para proveerlos, implantará regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollará las capacidades y aptitudes de los servidores y establecerá los procedimientos para el retiro de los mismos".

El art. 28 de la Ley Safco, textualmente dice: "el servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud..."<sup>47</sup>, es decir se limita solamente a los funcionarios públicos, sin considerar que los directos responsables en muchos casos son **políticos** que nunca han ocupado un cargo en la administración pública y sin embargo han amasado fortunas con dineros provenientes del Tesoro General de la Nación, y en caso de establecerse responsabilidades los únicos afectados son los empleados públicos, pues según la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales el nuevo enfoque de la responsabilidad por la función pública,

---

<sup>47</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, "Introducción a la Ley 1178". 1994. La Paz-Bolivia.

establece que todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía respondan por sus acciones u omisiones, no solo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación; en consecuencia la responsabilidad de los servidores públicos, ya no se acaba con el cumplimiento de la legalidad, sino que se deberá demostrar haber obtenido los resultados que la sociedad espera de la gestión.

Al plantear nuestra investigación acerca de los funcionarios políticos, que ciertamente tienen algunas normas vigentes que regulan su actividad, estas todavía no pueden ser aplicadas por la influencia que cuentan, muchos procesos quedan en statu quo, y prescriben. "En mérito a la serie de antecedentes relacionados con los delitos contra la función pública, y en consideración a que los infractores imputados y/o procesados por delitos contra la economía del Estado previstos en el Capítulo VII del Libro Segundo del Código Penal, dejan pasar el tiempo aviesamente para acogerse a la prescripción; el Poder Ejecutivo durante el Gobierno del Gral. David Padilla A., a través del Decreto Ley No. 16390 de 30/04/79, determinó complementar el Título VII, Capítulo 100, 101 y 102 del citado cuerpo de leyes, disponiendo la imprescriptibilidad de los delitos, las penas y la acción penal, emergente de delitos cometidos contra la economía del

---

Estado y sus instituciones; derogando DD.SS. y otras disposiciones relativas al control fiscal (Art. 28 de la Ley 14933).

Que dispongan la prescripción, quedando vigente solamente las decisiones de ese carácter establecidas por leyes de la República y por la Constitución Política del Estado que manifiesta que los bienes del Estado son inviolables; cuyo Art. único señalaba lo siguiente: "Se complementa el Título VII, Capítulo Unico, Arts. 100, 101 y 102 del Código Penal, promulgado el 23/08/72, en sentido de que los delitos cometidos contra la economía del Estado y sus instituciones en general, así como las penas y la potestad de ejercer la acción penal o cualquier otra para recuperar los recursos del Estado y sus Instituciones, son imprescriptibles pudiendo el Ministerio Público y los organismos del Estado, perseguir y ejecutar dichos delitos cometidos contra el patrimonio estatal en cualquier tiempo". Derogado por la Ley 1178.

Si bien el espíritu de la norma legal pre-citada, estaba orientada principalmente ha establecer la imprescriptibilidad de los delitos contra la Economía del Estado, las penas y la acción penal: este D.L. fue criticado oportunamente, por un exceso de rigurosidad por parte del Estado; y al haberse

---



ampliado además hacia cualquier otra acción, implicaba que sus efectos alcanzaban a todas las acciones civiles y administrativas, interpuestas por aplicación del Art. 77 de la Ley de Control Fiscal. (Derogada por Ley No. 1178 a excepción del Art. 77.)

La Ley No. 1178 Safco, vigente, en su Art. 40 señala: "Las acciones judiciales y obligaciones emergentes de la responsabilidad civil establecida en la presente Ley, prescribirán en diez años computables a partir del hecho que da lugar a la acción o desde la última actuación procesal. (La Ley 1455 de 25-02-93 establece la prescripción de los pliegos de cargo en 5 años, modificando así el citado artículo). El plazo de la prescripción se suspenderá o se interrumpirá de acuerdo con la causa y en la forma establecidas en el Código Civil. Para la iniciación de acciones por hechos o actos ocurridos antes de la vigencia de la presente ley, este término de prescripción, se computará a partir de la fecha de dicha vigencia". Entendiéndose que la ley substantiva establece la prescripción sólo para la responsabilidad civil; no así para la responsabilidad penal por estar estatuida en los códigos pertinentes".<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> ARCE Vargas Jorge R. "Prescripción, imprescriptibilidad como excepción y responsabilidad". El Diario, 20/10/96. Pág. 10 Secc. 4ta.

Por lo que debemos hacer que los funcionarios con un reglamento marco de organización, funcionamiento y de responsabilidades jurídicas para autoridades políticas tengan el necesario reparo o control de sus actos y su procesamiento sea rápido.

Este reglamento marco deberá cumplir con los siguientes objetivos específicos:

a) **Respetar los derechos humanos.** Los seres humanos según consenso universal tienen derecho inalienable de ser respetados y tratados con toda consideración, sea cual sea su raza, color, nacionalidad o etnia o sus condiciones personales, todos están amparados por la Carta Universal de DD.HH. y cuyos principios o preceptos deben ser respetados por las autoridades.

b) **Respetar los derechos de la persona.** Además de los DD.HH. la Constitución Política del Estado ha establecido derechos para las persona y las autoridades políticas deben conocerlos bien porque entre sus primeras obligaciones está la de proteger la vida humana y luego hacer cumplir la Constitución y la leyes. Deberán estar vigilantes a toda infracción que puedan menoscabar ese estado de derecho. Deben tener noción plena de los mismos y hacer observar

---

meticulosamente sus dictados en bien de la existencia en paz y tranquilidad de todas las personas. Los abusos, la explotación en cualquier forma o la reducción a la servidumbre de los seres humanos o rebaja de su dignidad, deben ser severamente perseguidos por las autoridades competentes conscientes.

c) **Debe haber comunicaciones con notas oficiales entre las autoridades políticas.** Las autoridades políticas deben comunicarse con toda oportunidad las cuestiones inherentes a su funciones cuando ello sea necesario o es de obligación. Para que pueda hacerse efectiva la responsabilidad de los gobernantes debe hacer la exigencia del recibo de la comunicación superior, debe haber acuse de recibo con indicación de fecha y hora en que tuvo lugar.

d) **Debe haber colaboración de las autoridades políticas con los jueces.** Sobre todo provinciales.

e) **Las autoridades políticas deben mantener una conexión armoniosa con los municipios.**

f) **Las autoridades políticas deben atender con prestancia a las comunidades indígenas.** Así como a grupos étnicos, porque así lo manda el Art. 1 de la Constitución.

---

g) Las autoridades políticas deben responder por los delitos y faltas en que incurrir.

#### 6.4.3. RESPONSABILIDAD CIVIL

El Artículo 31 de la ley 1178 expresa que: "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. Su determinación se sujetará a los siguientes preceptos."

a) Será civilmente corresponsable el superior jerárquico que hubiere autorizado el uso indebido de bienes, servicios y recursos del Estado o cuando dicho uso fuere posibilitado por las deficiencias de los sistemas de administración y control interno factibles de ser implantados en la entidad.

b) Incurrirán en responsabilidad civil las personas naturales o jurídicas que no siendo servidores públicos, se beneficiaren indebidamente con recursos públicos o fueren causantes de daño al patrimonio del Estado y de sus entidades.

---

c) Cuando varias personas resultaren responsables del mismo acto o del mismo hecho que hubiese causado daño al Estado, serán solidariamente responsables.

Art. 32.-La entidad estatal condenada judicialmente al pago de daños y perjuicios en favor de entidades públicas o de terceros, repetirá el pago contra la autoridad que resultare responsable de los actos o hechos que motivaron la sanción.

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

La Responsabilidad Civil está reglamentada por el capítulo V del D.S. 23318-A

#### **6.4.4. RESPONSABILIDAD PENAL**

Según la Ley SAFCO, 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." Esta responsabilidad está reglamentada por el capítulo VI del D.S. 23318-A

la Relación de las responsabilidades determinadas por la Ley Safco implican el siguiente proceso secuencial.

Comienza con una "Responsabilidad Administrativa, la misma que se atribuye mediante proceso interno de cada entidad. Sus consecuencias pueden ser, según la gravedad de la falta, multa hasta el 20% de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de 30 días o destitución. Es esta clase de responsabilidad la que prescribe a los dos años de cometida la contravención (art. 16 del D.S. 23318-A), pues de índole disciplinaria, correctiva, busca el reencauzamiento y regularización del acto administrativo y no se origina en daño económico al Estado ni en delitos previstos en el Código Penal".

Agrega que, en "los casos en que la contravención causa daño económico al Estado, surge la Responsabilidad Civil, cuya prescripción es a los 10 años, contados a partir del hecho que da lugar a la acción judicial o desde la última actuación procesal (art. 40 ley 1178)

---

"Ahora bien, si la contravención se adecua a alguno de los tipos de delitos previstos en el Código Penal, emerge la Responsabilidad Penal, cuya prescripción está regulada en el Art. 101 del Código de la materia, la misma que puede ser a los ocho, cinco o tres años.

"Cuando la gestión del máximo ejecutivo es deficiente o negligente, o cuando no cumple los mandatos expresamente señalados en el art. 30 de la ley 1178, emerge la Responsabilidad Ejecutiva, cuya prescripción es a los dos años, contados a partir de la conclusión de su gestión (art. 37 del D.S. 23318-A). Esta clase de responsabilidad, al igual que la administrativa, no implica por sí daño económico al Estado o una conducta delictiva, porque de ser así los términos de prescripción serían los ya mencionados para la Responsabilidad Civil y la Responsabilidad Penal".<sup>49</sup>

Con la investigación en la tesis deseamos que esto cambie, que los funcionarios obedezcan a las leyes y estén sujetos a ellas, evitar su discrecionalidad y en muchos casos la inobservancia de responsabilidades.

---

<sup>49</sup> Zalles Marcelo. "Hay cuatro clases de responsabilidad en el ejercicio de la función pública". Presencia. 28 de febrero de 1993. Pág. 1.

CAPITULO VII  
EL ESTADO Y SU ALCANCE A LOS EMPLEADOS DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA DEPENDIENTES DEL TGN

7.1. A LAS RESPONSABILIDADES CREADAS, MEJORES NIVELES  
SALARIALES

Los servidores públicos como pudimos enterarnos arriba, están realizando sus actividades bajo mucha presión, ningún funcionario está alejado de responsabilidades, sean estas civiles, penales, administrativas o ejecutivas.

Las presiones son más duras cuando se trata de funcionarios dependientes, ya que en ellos recae toda la administración, el servicio al público, las críticas de buen o mal servicio, el enfrentamiento puntual de atención de asuntos o trámites.

Cuando el horario no es cumplido por los funcionarios, inmediatamente el público, la prensa y las autoridades de quien depende le llaman la atención, le hacen llegar memorandums, cartas de amonestación y otras, que pueden incluso pedir su separación de la función que realiza. Los que no tienen prestancia están condenados a la crítica permanente, más que los que trabajan en instituciones privadas.

---



A esta atención y servicio que prestan debe igualmente retribuirseles con el mejoramiento de sus niveles salariales, no puede ser que los servidores públicos estén trabajando por debajo de los parámetros salariales de las empresas privadas.

A mayor responsabilidad mayores deben ser los niveles salariales, debe incrementarse un apoyo o ayuda para los trabajadores, bonos por dedicación o por cumplimiento de objetivos.

El subsistema de retribución contempla una contribución al logro de los objetivos institucionales que compone la remuneración, prestaciones y reconocimiento.

La **remuneración** implica un pago en dinero o sueldo que el salario-haber básico.

A los funcionarios públicos se les da mayores responsabilidades y por tanto las remuneraciones deben ser también acordes al trabajo que desempeñan. Lamentablemente esto no sucede en la actualidad y los funcionarios o servidores públicos sólo están sujetos a los momentos coyunturales de actividad política, el criterio de la relocalización (comparando con lo que pasó en las minas en 1985) está presente en todo momento.

---

## 7.2. A LOS RETIROS FORZOSOS DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, OTORGACION DE DESAHUCIO E INDEMNIZACION

Muchos trabajadores están sometidos a la arbitrariedad de las autoridades, quienes sin consideración despiden a los servidores sociales o funcionarios de la administración pública.

Cuando son retirados o ya no son necesarios, los trabajadores deben ser pagados en sus indemnizaciones y desahucios. Porque esos beneficios son derechos que surgieron en favor de los trabajadores, como fruto de sus constantes luchas y sacrificios, hoy en día la ley no sólo los establece sino que ampara su cumplimiento, y consideramos una injusticia que el empleado del sector público esté marginado de esos beneficios, mas aún cuando en nuestro país se llegó a plantear otras formas de seguro que favorecen a los trabajadores: "El gobierno debería crear un seguro de cesantía en favor de los trabajadores del país dentro del marco del futuro régimen laboral y sustituyendo las prestaciones de seguros y regímenes especiales que establece el artículo 65 de la Ley de pensiones, según el criterio del experto en seguridad social, Alberto Bonadona.

---

"Este seguro de cesantía deberá fundamentarse en la capitalización de los recursos destinados para los beneficios sociales de los trabajadores, que los empleadores lo utilizan en sus inversiones sin pagar ningún interés", explicó el profesional.

Solo faltaría el seguro de cesantía, el cual sería necesario crearlo"<sup>50</sup>.

"El empleado público vive una tragedia permanente, al no estar amparado por la Ley General del Trabajo, cuyo Art. 104, prohíbe el derecho a la asociación y sindicalización; esta pues liberado a su desgracia. Debido a ello, el empleado público sufre una serie de traumas en cada cambio de guardia en el Poder Ejecutivo, porque sabe que lo echarán a la calle y pasará a engrosar las masivas filas de los desocupados, y todo por ser responsable y correcto, y no haberse afiliado al gobierno de turno, como sucede con muchos pseudo-ejecutivos pinches y parientes de los jefes de turno, quienes disponen de los cargos arbitrariamente, así como los recursos y bienes del Estado en su fugaz paso por la administración pública. Es falta de respeto a la ética, probidad, experiencia y derechos que otorga la Constitución a todos los

---

<sup>50</sup> LA RAZON 7 de enero 1998. Pág. 15

ciudadanos de este país y en este caso particular; a empleados y profesionales de la administración pública que cumplen o cumplieron con su obligación y dedicación al trabajo." <sup>51</sup>

Las características de los empleados públicos, es que no están amparados por la L.G.T. Hay una prohibición expresa en esta norma por ejemplo al tema de la sindicalización, y la diferencia más importante está en el pago de indemnización y desahucio.

Al presente están aprobados los sistemas previstos en la Ley SAFCO por lo que podemos afirmar que respecto a la elección del nuevo funcionario público, este se basa en el programa global del servicio civil.

El Sistema de Programación de Operaciones se encargará de identificar el número de personal necesario en una entidad pública, mientras el Sistema de Organización determinará la ubicación de ese personal, el Sistema de Administración de Personal calificará la idoneidad de cada cargo y señalará las funciones efectivamente necesarias.

---

<sup>51</sup> OPINION, 14 de julio de 1997, pág.2

Están aprobadas también las normas básicas del Sistema de Administración de Personal, éstas establecen procedimientos precisos, técnicos para la incorporación de los servidores públicos en las entidades, son procesos que obligan al cumplimiento de requisitos tanto en materia curricular, como en materia técnica y de cumplimiento de aptitudes eso significa que su ingreso al servicio público está garantizado por un proceso que es transparente, técnico y que se supone que se ha elegido al mejor, eso le da una característica particular al servidor público, en otras palabras se ha ganado el cargo, se lo ha ganado por mérito propio, esto le da derecho a ser estable en su puesto y esa estabilidad vinculada a su desempeño podría en un plazo de unos 3 a 4 años ser puesta en vigencia esa norma plenamente, le podría dar derecho al pago de una indemnización en el caso de ser destituido sin motivo de sus funciones, entonces ahí se podría pagar sus beneficios sociales (desahucio e indemnización) porque en todos los procesos de reclutamiento y selección de capacitación y evaluación de personal hay un costo, un costo que las instituciones del sector público no advierten que existe y el momento en que la autoridad quiera dejar de lado a una persona incorporada bajo esas características, debería estar dispuesto también a asumir el costo que ha supuesto el ingreso de esa administración entonces ahí podría darse la indemnización y desahucio.

---

Este tema actualmente no está normado, pero bajo estas características, considero que sí hay una decisión de orden político sujeto a la modernización del Estado, precisamente porque hay un cambio en la mentalidad, podría dar lugar al Pago de ese beneficio.

Quien no cumple el requisito directamente no entra o no ingresa en una competencia para asumir un cargo determinado.

No se trata de la carrera propiamente en el concepto clásico porque no la quiero vincular a la antigüedad y escalafón, de lo que se trata es de la estabilidad vinculada al desempeño, que igual hace una carrera pero el concepto está atado a otro factor, el concepto clásico de carrera se lo ata al tema antigüedad, el concepto que se manejaría lo atamos al tema desempeño pero igual estamos hablando de estabilidad funcionaria, estamos hablando de la posibilidad además que las instituciones puedan proveer de una carrera al servidor público, en que es entendido, para que es más apto, para que ha desarrollado mejor sus capacidades y se puede formalizar si se quiere al interior de la institución una dirección para que él se desarrolle, no necesariamente que ascienda cada año pero que si se dirija a aquello donde pueda desarrollar sus capacidades. Esta es la diferencia básica.

---

Se debe buscar un equilibrio, entre derechos y obligaciones, si el Estado pide exige para sí el cumplimiento de obligaciones vinculadas a un desempeño eficiente, eficaz económico, mucho más con la ley Safco que le exige más al servidor público, entonces tiene que proveerle también no solamente los medios que aseguren que pueda cumplir las funciones con eficacia, economía, eficiencia como dice la ley, sino además debe proveerle la seguridad que implica permanecer en un cargo sin estar ligado a cambios de orden político que se realicen dentro de la organización del país.

El pago de Beneficios Sociales a los servidores públicos se respaldará con la conformación de un servicio público vinculado a técnicas de reclutamiento transparente, al rendimiento, a requisitos, al cumplimiento de estos requisitos que posibilite el ingreso de una persona al servicio público digamos dentro de una competencia limpia que provea a los mejores de la administración y que esos mejores sean respetados en sus puestos, precisamente por esa gran característica de haber sido reclutados bajo proceso, la creación de una cultura de la gente incorporada al Servicio Público bajo esas características será precisamente ese orgullo de haber sido reclutado mediante un proceso público y haber vencido en el mismo.

---

En el planteamiento de la presente tesis nos referimos a la estabilidad laboral de los empleados públicos, al respecto definiremos que:

Etimológicamente estabilidad viene del latín "stabilitas" que significa permanencia, duración, firmeza o seguridad en el tiempo o en el espacio. <sup>52</sup>

Concepto que coincide con la definición que encontramos en el diccionario de Derecho Usual de Cabanellas, según el cual podemos conceptualizar estabilidad en sentido material como, solidez, firmeza, seguridad y en sentido temporal como permanencia, duración, subsistencia. <sup>53</sup>

Krotoschin, afirma que la estabilidad consiste en asegurar al trabajador la conservación de su empleo utilizando para ello varios métodos que llevan a esa finalidad. <sup>54</sup>

Para Mario Deveali "la estabilidad es la facultad del trabajador de conservar su empleo hasta cuando quiere o puede

---

<sup>52</sup>. PISTONE, Derecho a la Estabilidad de los Trabajadores Dependientes, pág. 119

<sup>53</sup>. CABANELLAS Guillermo, Diccionario de Derecho Usual Tomo II, pág. 110

<sup>54</sup>. PISTONE, Derecho a la Estabilidad de los Trabajadores Dependientes, pág. 22



no pudiendo ser alejado del mismo sino por causas determinadas, es decir conservará su fuente de trabajo durante la prolongación de su vida laboral.

Los aspectos coincidentes de estas definiciones de estabilidad son:

- La estabilidad es un derecho del trabajador
- Este derecho le faculta a conservar su fuente de trabajo mientras no incurra en faltas señaladas expresamente por la ley.
- En caso de que se procediera al despido injusto del trabajador es decir sin haber él incurrido en esas faltas conservará su derecho a recibir su remuneración durante el tiempo que dura la suspensión de sus funciones.

Para el caso de la presente tesis debemos señalar que la estabilidad del funcionario público estará ligado a su buen desempeño. La naturaleza jurídica de la estabilidad es la de una institución jurídica surgida como consecuencia de una necesidad social, para otorgar seguridad socio-económica a los trabajadores dependientes.

---

La estabilidad es un aspecto muy importante dentro del derecho del trabajo y un factor siempre presente en la relación laboral, como idea, como algo subjetivo, puesto que aún cuando no esté amparada por la legislación vigente el trabajador espera continuar en su fuente de trabajo por tiempo indefinido mientras cumpla adecuadamente sus funciones.

Se debe hacer notar que la estabilidad no solo favorece al trabajador dependiente sino también al empleador (Estado) y a la sociedad en su conjunto. El primero recibirá una remuneración con la cual estará en la posibilidad de satisfacer sus necesidades y las de su familia; el empleador (en este caso el Estado), a medida que pase el tiempo tendrá un trabajador cada vez más experimentado e idóneo, que colaborará con el mejoramiento del Estado, se evitará el pago de Beneficios Sociales que gravita en la economía del país y no cometerá una injusticia social reprochable; finalmente la Sociedad puede contar con una estructura de servicio estable con las ventajas que de ello deriva.

Siendo el trabajo un derecho del hombre, no es posible privárselo por la sola voluntad del patrón y menos si se considera que ese es su medio de subsistencia, tanto individual como familiar; ni se trata del ejercicio de un

---

derecho secundario, sino fundamental y vital; si bien el empleador a proceder al despido del trabajador está ejerciendo un derecho propio de su condición, se deberá tener en cuenta que no puede ejercitar un derecho que implique la miseria o el daño a otro, menos si no existe una justificación social valedera.<sup>55</sup>

En Bolivia no se puede hablar de una estabilidad laboral propiamente dicha, puesto que nuestra legislación laboral señala causales de despido sin goce de Beneficios Sociales, no así causales de despido simplemente, esto significa que el empleador puede disponer el despido injustificado del trabajador en cualquier momento con la única obligación de cancelar los beneficios sociales que por ley le corresponde.

En nuestro país existía un cierto grado de estabilidad fruto del respeto a la Constitución Política del Estado y la Ley General del Trabajo que a partir de la promulgación del Decreto Supremo 21060 a sido vulnerado por el tratamiento que recibe la fuerza de trabajo que asemeja a una mercancía cuya oferta es muy superior, en nuestro medio en la demanda.

---

<sup>55</sup>. PISTONE. Derecho a la Estabilidad de los Trabajadores Dependientes, págs. 71-73

Los beneficios sociales, el desahucio y la indemnización, no solo debe corresponder a quienes ingresen a la administración pública a través del servicio civil, debe ampliarse o hacer que se reconozcan como un derecho adquirido a todos los funcionarios públicos que realizan sus actividades y que dependen del Tesoro General de la Nación, con el fin de que se mejore el trato a los ciudadanos que requieran realizar trámites, servicios, u otras actividades con el Estado.

La cualificación del servicio es prioridad para el Estado, y siendo sus agentes los funcionarios públicos estos deben estar conformes con sus niveles salariales, mantenerse estables y gozar de todos los beneficios como trabajadores.

Sin entrar a las diferencias entre los sectores públicos podemos mencionar que del total de dependientes del TGN:

Beneméritos	22.000
Magisterio	115.640
Varios	7.650
Personajes Notables	208
Policía	19.010
TOTAL	164.508

---

De estos sectores excluiríamos al magisterio y a la Policía Boliviana, que tienen propios escalafones, reglamentaciones y fornas internas de ser alejados de los trabajos cumpliendo procesos administrativos.

Los sectores supuestamente productivos de la Administración Pública, están pasando al proceso de capitalización y ahora nuevamente al de privatización, buscando que los funcionarios públicos solo estén en los sectores terciarios, de servicios y no productivos, imposibilitando que se mejoren sus ingresos a través de bonos o trabajos en horas extras.

Los servidores públicos pese al trabajo que realizan por mejorar en sus actividades, haciendo que el papel estatal pueda ser apreciado por los ciudadanos en este proceso de modernización y enfrascados en las perspectivas de construcción democrática, no encuentran todavía en la legislación la atención y respeto a sus derechos, al igual que sus similares en otras actividades privadas.

---

## CAPITULO VIII

## BASES DEL PROYECTO DE LEY PARA LA OTORGACION DE BENEFICIOS SOCIALES A LOS SERVIDORES PUBLICOS DEPENDIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL REMUNERADOS POR EL T.G.N.

## 8.1. CAJA DE GARANTIA PARA BENEFICIOS SOCIALES DEL SECTOR PUBLICO

Definiremos Caja como el nombre que se da a distintos organismos públicos de carácter económico algunos sobre todo en relación con retiros, jubilaciones y pensiones, los que han ido evolucionando de acuerdo a los requerimientos y exigencias de la parte patronal y laboral.

Para Guillermo Cabanellas "Caja de Garantía es la institución creada para garantizar la percepción de sus indemnizaciones o pensiones a las víctimas de los infortunios laborales. Estas Cajas no sólo cumplen funciones de percepción de las sumas que deben abonar los responsables por ley, sino que actúan como fiadoras o garantes, al punto de abonar con sus recursos la cantidad no pagada por insolvencia o negativa ineludible del empresario".<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup>. CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, pág. 17

"La institución aparece por una ley francesa de 1898, el artículo 10 de la referida ley trata sobre reparación de los accidentes de trabajo. Se había creado la Caja de Garantía en la que los patronos o aseguradores han de depositar las indemnizaciones que correspondan por causa de fallecimiento de la víctima que no deja herederos con derecho a las mismas."<sup>57</sup>

Como bien dice Pozzo: "de nada servirían al obrero las disposiciones de la ley acerca de la responsabilidad que impone a los patronos. Si no se hubiese buscado una fórmula que les garantice el efectivo pago de la indemnización, aún en el caso no poco frecuente en la práctica, de la insolvencia patronal".<sup>58</sup>

Muchos empleadores al quebrar una empresa, abandonan a los trabajadores, no les pagan sus beneficios, incluso no les pagan ni siquiera sus salarios, dejándolos afectados.

Encontramos que esta institución tiene alguna similitud con la Caja de Previsión que es "el Fondo formado de acuerdo con los estatutos o reglamentos, en algunas compañías,

---

<sup>57</sup>. Enciclopedia Jurídica OMEBA, volumen 4, pág. 487

<sup>58</sup>. OMEBA, Enciclopedia Jurídica, volumen 12 pág. 418.

sindicatos, sociedades o agrupaciones diversas para distintas atenciones, generalmente benéficas, a favor de los socios o asociados. Toman también este nombre instituciones estatales de ayuda a la vejez, orfandad, e incluso por jubilación y retiro." <sup>59</sup>

La Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público será una institución que se instituya por el esfuerzo solidario del empleado público y el Estado boliviano de carácter público cuyos fines seran eminentemente sociales y poseera autonomía de gestión, su principal objetivo será garantizar el pago de beneficios sociales a los funcionarios públicos dependientes del Tesoro General de la Nación a excepción del magisterio, policia y ejercito, que sean retirados, se jubilen o fallezcan.

Es público porque será el Estado Boliviano el encargado de crearlo, también tomará parte de su financiamiento, funcionamiento y sobre todo en la fiscalización y el manejo de los fondos. El Estado, persona jurídica de derecho público, que para efectos de la Caja tendrá las mismas obligaciones que cualquier persona de derecho privado.

---

<sup>59</sup>. CABANELLAS Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II, pág. 18



La condición para que el trabajador pueda hacer efectivos estos beneficios sociales es que sea retirado de su fuente de trabajo o renuncie voluntariamente luego de haber cumplido los cinco años de aportes, según lo estipula la Ley General de Trabajo, D.S. 11478 de 16-04-74.

La Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público se presenta como una solución para todos los funcionarios públicos que dependen del Tesoro General de la Nación y que por efectos del artículo 1 de la L.G.T. y su Decreto Reglamentario hasta el presente estuvieron marginados de los beneficios de desahucio e indemnización y que al no estar amparados por un escalafón, como es el caso del magisterio, están sujetos a despidos intempestivos. No es una medida destinada a solucionar la pérdida del empleo en sí, sino destinada a enfrentar la caótica situación inmediatamente posterior al desempleo.

El pago de beneficios sociales se realizará inmediatamente posterior al despido y con absoluta corrección a diferencia de sector privado porque esos dineros no estarán invertidos en el giro de la empresa, por el contrario estarán depositados en un banco (bolsa de valores) representado en acciones y de disponibilidad inmediata. Con este planteamiento se mejorará el servicio público porque el

---

funcionario de ese sector estará más motivado sabiendo que si su desempeño es bueno, eficaz y eficiente tendrá estabilidad laboral y cuando sea despedido sin causa justificada el tendrá derecho a cobrar sus beneficios sociales (desahucio, indemnización).

Decimos que esta institución tiene autonomía de gestión porque el crea sus propios recursos ocupándose del cumplimiento de las obligaciones de la parte patronal (Estado) y laboral (funcionarios públicos) manejando estos recursos de tal manera que generará utilidades destinadas a favorecer el mejoramiento de la Caja, capitalizando los intereses e invirtiendo esos recursos en operaciones totalmente seguras y rentables.

La Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público abarcará a las entidades de servicio del sector público que, en cuanto a su remuneración dependen del T.G.N. a excepción del magisterio, policía y ejército que al estar amparado por un escalafón no son susceptible de despidos intempestivos. Asimismo no están comprendidas las entidades autónomas, descentralizadas, desconcentradas y otras que si bien pertenecen a la administración pública, se autofinancian y se someten a la L.G.T. por lo tanto, gozan de beneficios sociales al estar comprendidos en los sectores productivos

---

del país.

La Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público se financiará, ya no bajo el concepto clásico de que el patrón, (para el caso de la tesis el Estado) corre con todo el costo, si no que por la particularidad que representa el sector público de servicio, fundamentalmente, y no productivo en el sentido económico es decir, no produce lucro, además de la gran cantidad de funcionarios públicos existente en Bolivia es que la indemnización por tiempo de servicio se solventará con el aporte laboral del 4.17% mensual sobre el total ganado y el aporte patronal (del Estado) como persona de derecho privado será el 4.17% mensual sobre la masa salarial, el aporte patronal se empezará a depositar una vez que sea aprobado el Presupuesto General de la Nación, y al finalizar la gestión se tendrá depositado el 100% para el pago de la indemnización por tiempo de servicio.

Referente al desahucio deberá ser depositado por el empleador (Estado) por una sola vez y en su totalidad en el plazo de quince días a partir de la fecha de retiro; si el Estado no cumple con esta obligación en el plazo señalado, será la Caja la encargada de proceder al pago pero obteniendo ya la posibilidad de hacer uso de la fuerza coactiva que la ley le confiere par realizar el correspondiente cobro, es

---

decir, se subroga esta deuda.

No se puede obligar al Estado a depositar por adelantado el desahucio porque éste está sujeto a una condición suspensiva como es el retiro injustificado e intempestivo, una vez que este hecho se verifica, recién nace el derecho del trabajador a recibir el desahucio de ley. Si el Estado quiere despedir a ese funcionario que fue reclutado bajo exámenes y que se ganó el puesto por mérito propio, debería estar dispuesto también a asumir el costo que representa su despido.

Si el despido fuera "justificado", es decir, si la conducta del trabajador se adecuase a alguna de las causales contempladas en el art. 16 de la L.G.T. y 9 de su Decreto Reglamentario, el dinero destinado a cubrir sus beneficios sociales será revertido en favor de la Caja; siempre y cuando no hubiera quinquenio de consolidado en favor del trabajador.

En el momento de la constitución de la Caja el patrón (Estado) presentará las planillas de todos los funcionarios públicos que prestan sus servicios al Estado indicando sus nombres y al mismo tiempo cuando percibe cada uno de ellos por salario mensual. Para lo cual en aplicación de la Resolución Suprema Nro.217064 Normas Básicas del Sistema

---

Nacional de Personal previamente se realizará un censo para saber exactamente la cantidad de funcionarios públicos que prestan sus servicios en la administración central, este requisito es necesario para que en la Caja se conozca la cifra exacta que deberá depositar el Estado para cubrir el gasto de Beneficios Sociales. cada vez que la nómina de personal fuere alterada significativamente, ya sea por designaciones nuevas, retiros o movimientos internos del personal, el Estado tiene la obligación de hacer conocer ello a la Caja haciendo llegar la nueva planilla del personal; lo propio cuando existan alteraciones en el monto salarial percibido por los dependientes y todo esto, con el fin ya mencionado.

La indemnización por tiempo de servicio se cancelará en la cuantía de un sueldo por cada año trabajado y duodécimas si no se completó el año; no es una indemnización propiamente dicha, podríamos hablar que se trata de una pseudoindemnización porque: a) no sólo es el patrón (Estado) el que aporta sino también el empleado público. b) Para pagar este beneficio se calculará no sólo sobre el promedio de los tres últimos sueldos como es lo usual, sino que se tomará el promedio del total de los salarios percibidos, esto con el fin de precautelar el equilibrio y la estabilidad económica de la Caja además de evitar algún tipo de

---

favoritismos porque puede suceder que con el fin de favorecer a un funcionario X, justamente tres o cuatro meses antes de despedirlo o saber que se lo va a despedir (ejemplo, por cambio de gobierno) se le aumente el sueldo posibilitando que perciba una muy buena indemnización en detrimento de los fondos de la Caja.

Es así que la Caja contará con una reserva efectiva y no simplemente aritmética, puesto que el empleador (Estado) deberá depositar efectivamente un determinado monto de dinero en favor del trabajador, para que toda obligación surgida como consecuencias del retiro sea cancelada inmediatamente y no se pueda alegar iliquidez para justificar un pago atrasado e incorrecto.

Los depósitos efectuados a la Caja, aportes patronales y laborales son susceptibles de perder su valor como consecuencia de la inflación existente en nuestro país con el inevitable perjuicio de los destinatarios de esos fondos. Para evitar esto es necesario buscar medios destinados a lograr el mantenimiento de valor de los beneficios sociales y para esto la Bolsa de Valores podría ser la alternativa.

En cuanto a su funcionamiento y administración esta institución contará con un directorio que será el máximo

---

órgano de autoridad y cuyas resoluciones darán las pautas principales para el funcionamiento y administración de la misma.

Este directorio estará compuesto por:

- Una Presidencia Colegiada (ciudadanos notables de nuestra sociedad)
- Un representante de cada uno de los sectores laborales más numerosos y representativos del sector público.
- Un representante estatal.

Tanto la parte patronal (Estado) como la laboral (funcionarios públicos) deben tener representación en la directiva para que esta trascienda la mayor ecuanimidad posible, todos los componentes tendrán voz y voto para que de esta manera ningún sector sea desatendido en sus intereses y aspiraciones. El directorio será elegido por votación directa de los empleados públicos y durará en sus funciones cinco años.

La presencia de "notables" en la administración de la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público, hará que el manejo de esta Caja sea transparente, pueda tener credibilidad y sobre todo permita que el Estado como

---

empleador y los funcionarios públicos aporten mensualmente, sabiendo que estos dineros serán administrados para beneficio de ambos sectores.

De conformidad con los arts. 3 y 5 de la ley 1178 SAFCO la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público será pasible a la fiscalización gubernamental puesto que se trata de una entidad de intermediación financiera, cuya creación y funcionamiento recibirá recursos estatales.

En base a lo mencionado podremos elaborar un anteproyecto de Ley que organice esta Caja para Beneficios Sociales bajo las siguientes vistas y considerandos.

8.2. PROYECTO DE LEY Nro... DE..... 199..

HUGO BANZER SUAREZ

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Por cuanto el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente ley:

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL.

---



**VISTOS Y CONSIDERANDO**

Que en virtud al artículo 1ro., 126 de la Ley General del Trabajo y artículo 1ro., 9 de su Decreto Reglamentario, el artículo 65 de la Ley de Pensiones, los empleados de la administración pública no gozan de desahucio ni indemnización, encontrándose, por tanto en situación desventajosa con relación a los empleados de otros sectores.

Que es deber del Gobierno modificar los preceptos de aquella ley de acuerdo con las modalidades actuales, en beneficio de los funcionarios que por el prolongado tiempo de su servicios y buen desempeño administrativo se hayan hecho acreedores a esas compensaciones.

Que el Gobierno, al exigir el cumplimiento de leyes sociales, deben ser el primero en adoptarlas y practicarlas con sus dependientes y colaboradores.

Que la creación de reservas de carácter monetario aportados por el empleador (Estado) y los funcionarios públicos, reunidos en un fondo (Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público) tienen por objeto el cumplimiento de la ley en forma realmente efectiva.

**DECRETA:**

---

**ARTICULO 1.** Se crea la CAJA DE GARANTIA PARA BENEFICIOS SOCIALES DEL SECTOR PUBLICO, cuyos beneficios se integran al esquema de prestaciones básicas, responde a las corrientes contemporáneas más avanzadas tanto de la seguridad social, como de la Ley General de Trabajo.

**ARTICULO 2.** Mediante el esfuerzo solidario de funcionarios públicos y Estado, se instituye una prestación que favorece a los asegurados que cesaren en sus funciones por causa de retiro forzoso, jubilación o muerte.

**ARTICULO 3.** Esta Caja no solo tiende a suplir insuficiencias temporales de los salarios, continuidad de los medios de subsistencia, o para atender necesidades especiales originadas por la enfermedad o la situación familiar, sino viene a constituirse en un instrumento que permite proporcionar, merced al propio impulso de los funcionarios públicos, suplementos importantes a los beneficios reconocidos por las legislaciones laboral, que salvaguardan la economía del trabajador y de su grupo familiar o de sus beneficiarios sobrevivientes en caso de fallecimiento del primero.

**ARTICULO 4.** La Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público, será un sistema de prestación económica, consistente en el reconocimiento de un capital, pagadero de una sola vez, cuando el asegurado pierda su condición de empleado o ya no sea funcionario público, por causa de retiro forzoso.

---

**ARTICULO 5.** El postulado formulado en el presente proyecto con respecto a la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público, no protege solamente en forma temporal las contingencias derivadas de la pérdida de trabajo y consecuentemente la falta de los medios de subsistencia que se logran con el sueldo o salario. Con la Caja de Garantía para Beneficios Sociales, se pretende asegurar la contingencia de la pérdida del salario emergente del retiro definitivo, en el caso de la muerte y de rentas, del mismo modo que la cesantía o retiro involuntario del trabajador, proporciona al asegurado un capital que le permita solventar aquellas necesidades vitales de él mismo, así como de su grupo familiar.

**ARTICULO 6.** Se consideran como causas que originan la consecución del beneficio reconocido por la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público:

- 1) La pérdida del trabajo remunerado por causa forzosa.
- 2) La invalidez, por causa de riesgo común o por riesgo de trabajo.
- 3) La jubilación por causa de edad.
- 4) El fallecimiento.

**ARTICULO 7.** Para establecer la cobertura financiera necesario que garantice el esquema de beneficios señalados anteriormente se requiere un aporte mensual del 4.17 % de aporte laboral y un 4,17 % de aporte estatal,

---

totalizando a un 8.34% que multiplicado por los 12 meses del año se tendrá depositado en cada gestión el 100% del monto destinado al pago de la indemnización por años de servicio; y se contará con excedente de 0.08% destinado a cubrir los gastos de administración de la CGBSSP.

**ARTICULO 8.** Con este fondo, formado por el 0.08%, excedente de los aportes patronales y laborales, recursos economicos provenientes de donaciones, utilidades de las inversiones, etc. permitirá el funcionamiento de la Caja de Garantía.

- a) La CGBSSP deberá ser administrado con contabilidad independiente, el aporte previsto será depositado mensualmente en una cuenta especial.
  - b) Los valores tienen el recargo necesario para cubrir los gastos que demandará la administración de la CGBSSP. En todo caso los gastos de administración no podrán exceder del tres por ciento de los ingresos.
  - c) Las reservas de la CGBSSP, deberán ser invertidas en totales condiciones de seguridad, liquides, con la garantía de un rendimiento no inferior al cinco por ciento anual y cuidando que no estén expuestas al fenómeno de la desvalorización monetaria.
-

ARTICULO 9. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley mediante Decreto Supremo.

ARTICULO 10. Quedan derogadas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

Estas bases jurídicas y técnicas para la formación de la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público, hará que la equidad, justicia y legalidad después de la prestación de algún trabajo, sea reconocido por el Estado y por los propios trabajadores, con el único objetivo de permitir la estabilidad de la familia del trabajador mientras dure su cesantía.

La formación de la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público esta expresado en la encuesta que levantamos, las muestras de las mismas están en anexos (1 al 18) y nos permite afirmar que cualquier iniciativa legal debe tener el basamento de la consulta para que esta muestre como deben ser los hilos conductores de las disposiciones legales que se aprueben en el poder legislativo.

---

### 8.3. ENCUESTA DE OPINION

Presentada a diversas organizaciones sobre los beneficios sociales, indemnización y desahucio que deben otorgarse a los Servidores Públicos (Empleados Públicos) a arrojado las siguientes conclusiones.

- 1) Los entrevistados que respondieron en mayor porcentaje a la encuesta 42% tienen una edad de 30 a 39 años, es decir personas adultas que conocen la actividad laboral tanto en el campo público como privado. (Anexo 11)
  - 2) De los entrevistados el 58% tiene ocupación independiente, 28% trabajan en empresas privadas y un 14% pertenecen al sector público, gobierno central o descentralizado.(Anexo 12)
  - 3) La dependencia y atención familiar fue expresada en el número de personas con quien viven los entrevistados; un porcentaje mayoritario 28% indica que son tres sus dependientes, un 22% viven con cuatro personas y otro 22% con cinco personas. esto nos muestra y confirma, los datos, de que una familia boliviana está compuesto por cinco personas.(Anexo 13)
-

- 4) La dependencia familiar se puede observar al ser los dependientes mujeres e hijos.
  - 5) El cuadro (Anexo 15) nos muestra que la ocupación de los entrevistados según la encuesta en una mayoría son artesanos-comerciantes empleados y amas de casa. Existiendo una cantidad alta de estudiantes.
  - 6) Los estudiantes obligan a la realización de gastos por lo que preguntamos el tipo de educación que recibían, constatando que la mayoría 41% de los encuestados no estudia; otro 29% estudia en colegios y otro 20% está en universidades, un 10% en instituto técnicos. (Anexo 16)
  - 7) Sobre el Estado Civil indicaron que la mayoría 47% son casados o concubinos, es decir que están obligados a trabajar para sostenerse. Lo mismo ocurre con los viudos o separados que llegan a un 8%. (Anexo 17)
  - 8) A la consulta sobre su ingreso familiar la mayor parte 48% indican que oscila en 601 a 2.400 bolivianos. esto muestra que para la mantención de 5 personas esto no es suficiente, conflicto mayor aún cuando se está despedido o desocupado, y además sin contar con beneficios como el desahucio o la indemnización. (Anexo 18)
-

9) Entrando al tema consultamos sobre si La Ley General del Trabajo no debía excluir a los empleados públicos, respondiendo en su mayoría 64% que están muy de Acuerdo, un 20% están Algo de Acuerdo. esto muestra a nivel de consulta que la población boliviana desea que todos los trabajadores estén amparados por igual en las leyes bolivianas. (Anexo 1)

10) El trabajo realizado por los funcionarios públicos y de la función pública en general es visto como esencial para el Estado, por los ciudadanos que en un 50% indican que están muy de acuerdo, otro 44% dicen estar algo de acuerdo.

Ratificando que la actividad estatal tiene importancia relevante en nuestro país, y por tanto los funcionarios públicos están sujetos también a responder adecuadamente a esta confianza de la ciudadanía. (Anexo 9)

11) La idoneidad de los empleados públicos para la administración del Estado debe ser lo principal. A la pregunta: La administración del Estado debe estar a cargo de las personas más idóneas?, un 84% indicaron que están muy de acuerdo y otro 14%, que están algo de acuerdo. (Anexo 3)

---



- 12) A la pregunta sobre si la administración pública debe salir de su conducción arbitraria y corrupta, los entrevistados respondieron que están muy de acuerdo en un 74% que están algo de acuerdo en un 6%. Estas respuestas apuntan a mostrar a la administración pública como transparente. (Anexo 4)
- 13) Consultando si A partir de la promulgación de la Ley SAFCO la responsabilidad de los empresarios públicos, es mayor que en el sector privado? respondieron que están muy de acuerdo un 40% y otro 20% que están algo de acuerdo. La Ley SAFCO como detallamos en la tesis otorga responsabilidades administrativas mayores a los funcionarios públicos.(Anexo 5)
- 14) A la consulta si en la actualidad el funcionario público y boliviano no se siente seguro y con estabilidad laboral para desarrollar su trabajo con dedicación, respondieron en un 60% que están muy de acuerdo, 32% que están algo de acuerdo, es decir que los trabajadores no tienen seguro ni estabilidad. (Anexo 6)
- 15) Consultamos si los empleados públicos deben ser seleccionados según méritos y con exámenes de competencia. Un 82% indicaron que están muy de acuerdo,
-

otro 12% están algo de acuerdo, esto muestra que la administración pública debe expresar en sus funcionarios un alto sentido de eficiencia y profesionalismo. (Anexo 7)

16) Entre los antecedentes sobre beneficios por retiro como el desahucio expresados en el D.L. de 14-12-37 y D. Regl. 03-03-38 en el que el empleado público retirado por causas que no le sean imputables tenía derecho a recibir el desahucio, los consultados indicaron en un 42% que están muy de acuerdo, un 36% que están algo de acuerdo. es decir que la estabilidad debe primar en un trabajo y los móviles políticos deben ser atajados por el principio de la Ley. (Anexo 8)

17) Consultados sobre si la creación de un fondo de desempleo o retiro, caja de beneficios sociales u otro, pueden atender las necesidades a la falta de trabajo por algún tiempo?, una mayoría 54% indican que están muy de acuerdo y 34% algo de acuerdo, ya que cualquier fondo luego de ser despedido sirve para el sostenimiento de la familia mientras encuentra acomodo en otra actividad. (Anexo 9)

---

- 18) La última pregunta de la encuesta: En consideración a los principios de igualdad y justicia cuando se retira a un funcionario público se le debe otorgar un pago por beneficios sociales al igual que se lo hace con un trabajador del sector privado?. La mayor parte indicó que están muy de acuerdo 62%, y otro 36% que están algo de acuerdo, y solo un 2% respondieron que no saben.

Esto muestra que un 100% pide que el trato legal para trabajadores en el caso de despidos y beneficios como el desahucio debe ser igual.

---

## CONCLUSIONES DE LA TESIS

Estudiando el problema de los servidores públicos y la necesidad de que gocen en igualdad de condiciones de beneficios sociales, desahucio e indemnización, hemos llegado en la tesis a las siguientes conclusiones:

- 1) La administración pública lleva la actividad estatal a los particulares en la satisfacción de necesidades básicas, atención de servicios y relación entre Estados.
  - 2) El bien común - autoridad - poder - orden, poder es una capacidad jurídica. El poder no debe ser arbitrario, sino envuelto de normas y principios morales.
  - 3) El Estado, conformado por población, territorio, orden, poder y fin, en ejercicio de su poder crea el ordenamiento jurídico positivo y establece un orden normativo que otorga al ser político estatal el carácter de persona jurídica, que se desenvuelve por medio de una estructura de órganos, representados por personas físicas (funcionarios públicos), cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al Estado (persona pública mayor).
-

- 4) La responsabilidad estatal abarca los siguientes principios a la vida e integridad física; respeto a la propiedad; expropiación por utilidad pública; igualdad ante los cargos públicos; a financiamiento de la justicia; garantía a la libertad; demandabilidad judicial del Estado.
  - 5) El Estado siendo capaz de adquirir derechos y obligaciones produce los siguientes efectos: justifica la continuidad o perpetuidad estatal; explica las relaciones patrimoniales del Estado con otros sujetos de derecho; exterioriza el poder estatal a través de distintas formas jurídicas, posibilita la intervención procesal del estado en calidad de demandante o demandado, y en las actuaciones administrativas en calidad de Autoridad Pública.
  - 6) La personalidad jurídica del Estado es "constitucional", "única" y "pública".
  - 7) El poder del Estado, como medio de exterioridad de la voluntad pública, es ejercido por hombres que "actúan por él". Solo la persona humana puede accionar los resortes del poder y de la organización política, mediante conductas que se imputan a la persona jurídica
-

estatal. No es atribuible al Estado todo acto de la persona física, pues si fuera así la individualidad del funcionario público es atribuida al Estado, solo es atribuible al Estado, aquella actividad prevista por las normas.

- 8) Las atribuciones tan especiales del funcionario público para desarrollar sus actividades determina que uno no pueda actuar de diferente forma que otro, debiendo mantener entre todos una unidad de acción ya que se trata de una sola persona jurídica.
  - 9) Las órdenes en la administración irán en un sentido hacia abajo, capa tras capa de la pirámide administrativa, hasta llegar al último oficinista de la última oficina local.
  - 10) El aumento de la actividad estatal se despliega a través de la intervención, (policía, defensa del orden y seguridad pública), el fomento (promoción y estímulo a la actividad de los particulares) y el servicio público (prestación técnica para la satisfacción de necesidades públicas).
-

- 11) La función administrativa implica una estructura orgánica; equivale al aparato administrativo o "administración pública", el conjunto de órganos no sólo estatales sino también no estatales encargados de la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales.
  - 12) El funcionario público es toda persona que ejecuta funciones esenciales y específicas del Estado, sin tener en cuenta la jerarquía, importancia o responsabilidad del cargo de que se trate.
  - 13) El empleado es un órgano - persona, quien no puede delegar en otro el desempeño de sus funciones, por lo cual la delegación, sustitución o subrogación debe estar autorizada por el ordenamiento jurídico.
  - 14) La naturaleza jurídica de la relación del empleado público y el Estado es contractual de derecho público, que guarda analogía, en cuanto al objeto, con el contrato de trabajo y con la locación de servicios, y que difiere de ellos, por el régimen jurídico específico en razón por ser el Estado el contratante y en razón de los fines del servicio contratado.
-

- 15) El funcionario público desde el momento de la posesión efectiva del cargo, queda sujeto a un conjunto de deberes que tiene que cumplir y nacen desde ese momento un conjunto de derechos a los cuales se hace acreedor.
  - 16) Los empleados que no tienen la responsabilidad en la política estatal son los que sufren las consecuencias del control del público y el enfrentamiento en el servicio con ellos.
  - 17) Los beneficios laborales fueron conquistándose en forma instintiva, buscando de parte de los trabajadores, la seguridad de la existencia, y se desarrollan seguros sociales, cajas y fondos de reserva, ya que la fuerza de trabajo no cubría accidentes, enfermedades, invalidez, desocupación que arrojaba a los trabajadores a la miseria.
  - 18) Los obreros impusieron el principio de los seguros sociales, al comienzo voluntarios luego obligatorios.
  - 19) La seguridad social debe convertirse en una solidaridad extendida a todos los ciudadanos, es decir, la transformación de la seguridad social en servicios nacionales (de salud, de empleo, la ancianidad, de
-



retiro) financiados por contribuciones progresivas, tanto de los trabajadores activos como de los pasivos.

- 20) En la actualidad cuando un trabajador es despedido o alejado de su trabajo sin previo aviso o justa causa por lo que el empleador tiene la obligación de dar la suma equivalente a tres meses de salario a lo que se llama desahucio.
  - 21) Cuando el trabajador ha permanecido un tiempo de trabajo en su centro laboral y es despedido, la parte patronal debe pagarle una indemnización por tiempo de servicios, un sueldo por año trabajado o proporcionalmente descontando los primeros tres meses.
  - 22) Después de haber trabajado 5 años continuos el trabajador recibirá la indemnización aunque se retire voluntariamente, justificando normativamente el premio a la conducta del trabajador.
  - 23) Los funcionarios públicos tienen una vital participación en la dirección de los procesos de desarrollo nacional, en la conducción efectiva de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales por esto es necesaria su estabilidad laboral.
-

- 24) Los fines de la administración pública son de carácter eminentemente social, de servicio colectivo, de utilidad pública y de beneficio común.

La administración privada busca objetivos de lucro, que beneficien exclusivamente en forma personal, individual o particular a quienes detentan esta clase de administración.

- 25) La legislación establece diferencia entre los empleados de instituciones privadas que gozan de todos los beneficios contemplados en la Ley General del Trabajo y, los que dependen del Estado, que están excluidos cuando son despedidos del derecho al pago de beneficios.

- 26) La administración pública en los procesos de toma de decisión en el Estado recibe presiones de la actividad política en su forma de enlace con la dinámica institucional del aparato administrativo, en el que los empleados públicos dan la cara.

- 27) La relación entre trabajadores públicos y el empleador Estado radica en la continuidad, ya que sin los empleados no se realizará el funcionamiento de las instancias gubernamentales, a esto se debió la
-

prohibición de afiliación en sindicatos, a realizar reclamos a hacer huelgas o paros, a no exigirles beneficios sociales cuando son despedidos.

- 28) La Ley General del Trabajo al no amparar a los empleados públicos presenta un problema, sin sentir fuerte, al mandato constitucional de que todos los trabajadores deben estar protegidos sin ningún tipo de discriminación.
  - 29) Los empleados públicos por iniciativa propia logran que se instituya por D.S. 14640 de 3 de julio 1977. El Fondo de Retiro del Empleador Público cuyo objetivo fue otorgar un resarcimiento económico o devolución de sus ahorros que le fueron descontados durante los años de servicios.
  - 30) El Fondo de Retiro del empleado público fue un Instituto para los cesantes en sus funciones (jubilación, retiro forzoso o muerte) su funcionamiento fue reglamentado por D.S. 15537 donde se establecía los aportes y escala de pagos. En virtud de esas disposiciones los empleados públicos comenzaron a portar en principio el 2% sobre el total ganado porcentaje que fue incrementado al 3% en 1988 y al 4% posteriormente. El aporte patronal del 1%
-

quedó sin efecto porque este no cumplió con la obligación asumida. Sin embargo, más allá del fracaso del Fondo por la mala e inescrupulosa administración, es necesario resaltar la necesidad de contar con una institución que con los aportes de empleador y empleados mantenga una reserva para el pago de Beneficios Sociales a los trabajadores del Sector Público.

- 31) La derogada Ley de la Carrera Administrativa de 24/08/73 reconocía el derecho a la indemnización de los empleados públicos de carrera, lo que no se cumplió por la supremacía de la ley en relación al D.L. 11049, continuando los empleados públicos con la amenaza de la desocupación.
  - 32) Con el servicio civil se está incorporando a servidores públicos, para jerarquizar la función pública, dignificar su ejercicio generando mística de servicio, generar estabilidad laboral en base al mérito y a la eficiencia demostrada. Sin embargo este programa estaba orientado a solo tres niveles de servidores públicos: Ejecutivos, mandos medios y profesionales, pero se debería tender a que todo funcionario público ingrese a la administración pública bajo los principios y métodos empleados por el Servicio Civil.
-

- 33) El funcionario reclutado a través del servicio civil a diferencia de sus similares tendría derecho al pago de beneficios sociales, según lo establecido en el Decreto de su creación sin embargo no se está dando ninguna reglamentación al respecto.

Pero lo sustancial sería que se beneficie a todos los Funcionarios Públicos sin excepción tanto los que ingresan por el Servicio Civil así como el resto de los funcionarios públicos.

- 34) La administración de personal ahora procura la eficiencia en la función pública basado en la determinación de los puestos de trabajo efectivamente necesarios de los requisitos para proveerlos, regímenes de evaluación y retribución del trabajo, desarrollo de las capacidades y aptitudes de los servidores públicos y el establecimiento de los procedimientos para el retiro, pero no norma sobre los beneficios sociales que se debería pagar a los empleados de la administración pública.

- 35) En la legislación comparada del empleado público goza de:
-

## VENEZUELA

- Estabilidad
- Indemnización al renunciar

## ECUADOR

- Indemnización
- Estabilidad

## FRANCIA

- Inamovilidad funcionaria
- Todos los Derechos incluso el Derecho a Huelga

- 36) Pirámide administrativa donde un pequeño grupo manda a un gran grupo de subordinados, quienes ejecutan las instrucciones al tratar con el público.
- 37) La línea administrativa exige la responsabilidad de cada subordinado, debe ser responsable el inferior y vigilar su actuación el superior.
- 38) Líneas circulares son aquellas practicadas en democracia donde el mando va del gobierno al pueblo y del pueblo al gobierno en dos sentidos.
- 39) La responsabilidad para los funcionarios públicos en Bolivia es por objetivos de destino de recursos públicos y por la forma y resultado de su aplicación.
-

- 40) La administración y control obliga a todos los funcionarios desde el presidente hasta el último oficinista de la administración, siendo todos ellos servidores públicos existiendo responsabilidad administrativas, ejecutivas, civiles y penales.
- 41) Las faltas del gobierno y de sus servidores públicos deben suponer la misma responsabilidad que las del ciudadano corriente.
- 42) Los Arts. 43 y 44 de la C.P.E. establece que una ley establecerá el Estatuto del Funcionario Público, sobre la base de principio fundamental que los funcionarios y empleados públicos "son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno, y que este instrumento señalará sus deberes y derechos, sin embargo esto no se llegó a concretar a excepción de la promulgación de la derogada Ley de Carrera Administrativa D.L. 11049 de 24-08-73 que no se cumplió a cabalidad especialmente en lo referente a la indemnización por años de servicio.
- 43) Mediante D.S. 23326 se instituyó en Bolivia el Servicio Civil como el mecanismo normativo y operativo para la implantación progresiva de los sistemas de
-

administración de personal y de organización organizativa en el marco de la ley 1178. Este programa introduce y aplica un sistema moderno, eficiente y transparente de administración de recursos humanos del Estado pero está dirigido sólo a tres niveles: Directivos, Mandos Medios y Profesionales. Lo sustancial sería que se aplique para todos los niveles del Sector Público.

- 44) En julio de 1990 se aprobó la ley 1178 SAFCO que tiene como finalidad establecer modernos sistemas de administración para programar y ejecutar las actividades del Estado, así como para ejercer el control gubernamental sobre las mismas.
  
  - 45) La ley 1178 promueve el concepto de responsabilidad por la función pública es decir la obligación que tiene todo servidor público sin distinción de jerarquía, de asumir responsabilidad plena por sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a los que destinaron los recursos públicos que se les confiaron, sino también de la forma y, sobre todo, de los resultados de su aplicación. Prevee cuatro tipos de responsabilidad: Ejecutiva, Administrativa, Civil y Penal.
-



- 49) Se ha detectado una baja calificación de los servidores públicos como consecuencia de las deficientes condiciones laborales que ofrece el sector público a sus funcionarios, bajo salarios, inestabilidad laboral, falta de capacitación y desarrollo profesional, baja motivación y deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento, provocan una mala predisposición para el servicio público e ineficiencia.
- 50) Se debe buscar un equilibrio, entre derechos y obligaciones, si el Estado pide exige para sí el cumplimiento de obligaciones vinculadas a un desempeño eficiente, eficaz económico, mucho más con la ley Safco que le exige más al servidor público, entonces tiene que proveerle también no solamente los medios que aseguren que pueda cumplir las funciones con eficacia, economía, eficiencia como dice la ley, sino además debe proveerle la seguridad que implica permanecer en un cargo sin estar ligado a cambios de orden político, es decir se le debe otorgar estabilidad en su puesto de trabajo.
- 51) El pago de Beneficios Sociales a los servidores públicos se respaldará con la conformación de un servicio público vinculado a técnicas de reclutamiento transparente, al rendimiento, a requisitos, al cumplimiento de estos
-

requisitos que posibilite el ingreso de la persona más idónea al servicio público.

- 52) En la presente tesis planteamos la creación de la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público que será una institución instituida por el esfuerzo solidario del empleado público y el Estado boliviano cuyo principal objetivo será garantizar el pago de beneficios sociales a los funcionarios públicos dependientes del Tesoro General de la Nación que sean retirados, se jubilen o fallezcan a excepción del magisterio, policía y ejército que cuentan con sus propios reglamentos y escalafones.
- 53) La necesidad para que se instituya la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público está expresada en una encuesta de opinión, porque consideramos que cualquier iniciativa legal debe tener el basamento de la consulta.
- 54) Esta Institución se financiará, ya no bajo el concepto clásico de que el patrón, (para el caso de la tesis el Estado) corre con todo el costo, si no que por la particularidad que representa el sector público de servicio, fundamentalmente, y no productivo en el
-

sentido económico es decir, no produce lucro, además de la gran cantidad de funcionarios públicos existente en Bolivia es que la indemnización (Pseudoindemnización) por tiempo de servicio se solventará con el aporte laboral del 4.17% mensual sobre el total ganado y el aporte patronal (del Estado) como persona de derecho privado será el 4.17% mensual sobre la masa salarial.

El desahucio deberá ser depositado por el empleador (Estado) por una sola vez y en su totalidad en el plazo de quince días a partir de la fecha de retiro

- 55) En cuanto a su funcionamiento y administración esta Institución contará con un directorio compuesto por representantes del sector laborales y patronal con una presidencia compuesta por ciudadanos "**notables**", lo que hará que el manejo de esta Caja sea transparente, pueda tener credibilidad y sobre todo permita que el Estado como empleador y los funcionarios públicos aporten mensualmente, sabiendo que estos dineros serán administrados correctamente.
-

### RECOMENDACIONES

- Se debe promover la aprobación del "Estatuto del Funcionario Público" como ley de la República, dando cumplimiento al precepto constitucional contenido en los artículos 43 y 44 de la C.P.E., se creará así la base normativa sobre la cual se sustentará la carrera administrativa bajo las características del servicio civil.

- En el estatuto del funcionario público se deberán establecer los incentivos, derechos y obligaciones con relación a la necesaria estabilidad laboral y al establecimiento de normas claras en materia de remuneraciones y condiciones laborales que el Estado debe proporcionar a sus servidores, para que los mismos desempeñen sus funciones, con sujeción estricta a las leyes y sin ningún tipo de interferencia o discriminación.

- Se debe apoyar con voluntad política de gobernantes y gobernados la ampliación de los alcances del servicio civil para todos los funcionarios públicos (ya no sólo a la élite de profesionales y directivos) profundizando en la aplicación de procedimiento que garanticen transparencia en los procesos de selección y eliminen la posibilidad de ingerencia o discrecionalidad política en las nominaciones.

---

-Se recomienda que los servidores públicos incorporados mediante ese proceso gocen de los beneficios de un nuevo régimen laboral sustentado en un Estatuto del Funcionario Público y en el Sistema de Administración de Personal de la Ley SAFCO. Esto implica la existencia de normas y procedimientos de evaluación del desempeño a través de los cuales se aplicarán las políticas de remoción y promoción de los servidores públicos, lo cual permitirá asegurar la estabilidad laboral necesaria para dar continuidad a las políticas y programas institucionales, y en caso de despedir a ese funcionario se le deberá pagar sus beneficios sociales, a tal efecto se recomienda la creación de la Caja de Garantía para Beneficios Sociales del Sector Público para garantizar que ese trabajador perciba su indemnización y desahucio.

- Se debe apoyar la implantación completa y efectiva de los sistemas de administración y control gubernamental previstos en la ley SAFCO, lo que permitirá no sólo lograr una administración más ordenada, eficaz y eficiente, sino que permitirá evaluar y definir políticas a partir de los resultados logrados.

- Se debe profundizar y fortalecer el principio de responsabilidad por la gestión pública mediante la aplicación del concepto gestión por resultados en las instituciones

---

estatales, en los cuales prevalezcan el cumplimiento de resultados y la calidad de los servicios prestados, y no solo de los procedimientos burocráticos que restan eficiencia y calidad a los servicios públicos.

- Se debería propender a que los Sistemas de Gestión y Control, y los Sistemas de Incentivos para los servidores públicos, correspondan con el grado de responsabilidad que éstos asumen.

- No se debe permitir la concentración de un excesivo "poder monopólico" en manos de pocos funcionarios inescrupulosos que conducen la cosa pública con excesiva discrecionalidad y en muchos casos en beneficio particular.

- Es necesario mejorar las condiciones laborales de los servidores del Estado introduciendo mecanismos de incentivo efectivos para que los funcionarios públicos ejerzan sus funciones con vocación de servicio a la colectividad y con principios de transparencia e integridad.

- La CGBSSP deberá ser una Institución que garantice el pago de indemnización por tiempo de servicio y desahucio por despido injustificado e intempestivo como una forma de incentivo para el funcionario público reclutado bajo las

---

características del servicio civil, contribuyendo así a mejorar la calidad y profesionalidad de los funcionarios públicos y eliminar el clientilismo político.

- El promedio para el pago será de la totalidad de los salarios percibidos para precautelar el equilibrio y estabilidad de la caja.

-Los fondos deberán ser valorizados en acciones por la bolsa de valores, no participando directamente, sino entregando a instituciones para que lo hagan con todas las garantías y seguridades, la administración deberá estar a cargo de personas notables en el contexto nacional, para evitar malos manejos.

---

## BIBLIOGRAFIA

**ALIAGA MURILLO, Victor:** "Procedimientos Especiales en la Legislación Boliviana". Empresa Editora PROINSA. Tercera Edición. La Paz-Bolivia 1986.

**ANTON J. Thomas:** "Las Políticas Públicas y el Federalismo Norteamericano". Ed. Heliasta. Bs. As. 1994, pág. 302

**BURKE, John P.:** "Responsabilidad Burocrática". Editorial Heliasta. lra. Ed. 1994, pág. 314

**CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DEL ECUADOR:** "Leyes: Servicio Civil Y Carrera Administrativa, Remuneraciones del Servidor Público, Reglamentos Actualizados a septiembre de 1997. Ed. 65a. Quito Ecuador 1997

**CABANELLAS, Guillermo:** "Tratado de Derecho Laboral , Doctrina y Legislación Iberoamericana", Tomo II, Volumen III, Editorial Heliasta SRL 1989.

**CABANELLAS, Guillermo:** "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Ed.18. Editorial Heliasta, tomos 2 y 4, 1984.

---



CABANELLAS DE TORRES, Guillermo: "Diccionario Jurídico Elemental". Edit. Heliasta S.R.L. Bs.As. Argentina 1979

CANASI, José: "Derecho Administrativo" Editorial Depalma, Buenos Aires-Argentina, 1984

COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PAZ: Seminario sobre la Ley SAFCO. Efectuado 25-05-98 al 5-06-98

COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PAZ: Revista Centenario N°12, 1993

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Curso "Responsabilidad por la Función Pública". Instructor Erick San Miguel

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Centro de Capacitación "Taller del Sistema de Administración Personal". Instructores Rielma Mencias-R. Juan Cobos. La Paz 1998

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA: "Curso Introducción a la Ley 1178"

CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES DEL ECUADOR: "Leyes: Servicio Civil y Carrera Administrativa, Remuneraciones del Servidor Público, Reglamentos " actualizadas a septiembre de 1997, edición 65a, Quito Ecuador 1997

---

DEUSTSCH W. Karl: "Política y Gobierno" Editorial Fondo de Cultura Económica, España 1976.

DROMI, Roberto José: "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Astrea, Buenos Aires 1987.

EL DIARIO: 14 de julio de 1997 "Ley de pensiones y abuso contra los empleados públicos"

EL DIARIO: 20 de octubre de 1996, Sección 4ta. Pág. 10

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA: Volumen 2,4 y 12 Editorial Temis. Bogotá-Colombia 1986

ESCUELA DE NEGOCIOS LOS ANDES: Seminario de Derecho Laboral, Un Enfoque Empresarial 1996. Disertante: Luis Zegada Saavedra

FERNANDEZ CHILE, Lindo: "La Ciencia de la Administración Pública Boliviana", impreso en MAVE Grafhcs, La Paz Bolivia 1996. pág. 292

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA: Edición Especial contiene Resolución Suprema 217055. Normas Básicas del Sistema de Organización Adminisrativa, Resolución Suprema 217064. Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, publicada

---

el 15-12-97

**GOODNOW Francisco J.:** "Derecho Administrativo Comparado"  
Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia. Tomo I.  
Edit. Madrid La España Moderna 1990, pág. 368.  
Establecimiento Tipográfico de IDAMOR MORENO.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, MIN. DE HACIENDA:**  
"Estadística del Trabajo 1996". Edición Oficial La Paz-  
Bolivia 1977, pág. 55

**JIMENEZ SANJINES, Raúl:** "Compilación de leyes sociales de  
Bolivia", Editorial Popular, 2da. Edición La Paz-Bolivia 1980

**KIMMEL, Alain:** Vous avez dit france? "POUR COMPRENDE LA  
SOCIETE FRANCAISE ACTUALLE", Nouvelle, Edition 1992, pág. 191

**KROTOSHIN, Ernesto:** "Tratado Práctico de Derecho del Trabajo"  
Tomo I.

**LA RAZON:** 3 de abril de 1993, pág. 2

**LA RAZON:** 8 de agosto de 1997, Sección Social Pág 2.

**LA RAZON:** 12 de marzo de 1998 Sección Seguridad 3A

---

LASKI, Harold: "Introducción a la Política", Editorial Leviatan, Buenos Aires-Argentina, 1981.

**LEGISLACION BOLIVIANA:**

- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
- LEY DE PENSIONES 1732 de 29-11-96
- LEY SAFCO 1178 de 20-07-90
- DECRETO LEY 11047 de 24-08-73
- DECRETO SUPREMO 23318-A de 03-11-92
- DECRETO SUPREMO 14640 de 03-06-77
- DECRETO SUPREMO 15537
- DECRETO SUPREMO 21060
- DECRETO SUPREMO 25053 de 23-05-89
- DECRETO SUPREMO 24630 de 23-05-97
- DECRETO SUPREMO 23326 de 10-11-92

LOMA PEINADO, Julio César: "Consideraciones Críticas de la Ley SAFCO", Editorial Jurídica Zegada, La Paz 1994

**LEY ORGANICA DEL TRABAJO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA:**  
Editorial Dobosan C.A. Gaceta Oficial Nro. 4240 de 20-12-90

**LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE VENEZUELA,** Edición Oficial

---

**MANDEL E.:** "Introducción a la Teoría Económica Marxista", Ediciones Norte, Rosario República Argentina.

**MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO, UDAPSO, INE UPP, UDAPE:** "Mapa de la Pobreza una guía para la acción social". Segunda Edición, La Paz 1994

**OLIVERA TORO, Jorge:** "Manual de Derecho Administrativo" México 1976.

**OLMOS OSINAGA, Mario:** "Compendio del Derecho del Trabajo", Editorial Serrano Cochabamba-Bolivia Pág. 5211.

**OPINION:** 14 de julio de 1997, Sección Ira. Pag 2.

**PISTONE:** "Derecho a la Estabilidad de los Trabajadores Dependientes"

**PRESENCIA:** matutino, 28 de febrero de 1993, Pág. 1

**REVILLA QUEZADA, Alfredo:** "Curso de Derecho Administrativo Boliviano". Impresa en Empresa Industrial Gráfica E. Murillo, 2da. Edición. La Paz-Bolivia. 1958, pág. 536

---

RUIZ CARRILLO Rafael: "Análisis y Proyección del Derecho Laboral en Venezuela", Colección INRI, volumen 1. 1975, pág. 184

SANDOVAL RODRIGUEZ, Isaac: "Legislación del Trabajo". Edit. Los Amigos del Libro. La Paz, Cochabamba 1995, pág 432

UFFA - CFDT : "Droits Des Fonctionnaires". Syros Alternatives, pág. 164

VILLALPANDO, Abelardo: "Derecho del Trabajo" . La Paz 1987

WALKER LINARES, Francisco: "Derecho del Trabajo". Edit. Nascimento. 3ra. Edición refundida Santiago de Chile 1936, pág. 398

---