

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE - LA PAZ



ÁREA: DERECHO

**MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL**

**LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES
DE LÍNEA COMO VULNERACIÓN A LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES**

ALUMNO: Lic. PEDRO ROLANDO CUSI CHAMBI

LA PAZ - BOLIVIA

2013

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, en caso de considerarse posible, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

*Pedro Rolando Cusi Chambi
Febrero de 2013*

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE - LA PAZ



AREA: DERECHO

**CURSO DE MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHO
PROCESAL CONSTITUCIONAL**

(2009 – 2010)

**LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES
DE LÍNEA COMO VULNERACIÓN A LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES**

ALUMNO: Lic. PEDRO ROLANDO CUSI CHAMBI

TUTOR: Dr. FERNANDO ZAMBRANA SEA

LA PAZ - BOLIVIA

2013

RESUMEN

El presente trabajo denominado **“LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA COMO VULNERACIÓN A LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES”**, presenta un estudio sobre los servicios de consultoría individual de línea y sus implicaciones de orden constitucional y laboral realizando un análisis de las normas aplicables tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito laboral a efectos de determinar la vulneración o no de derechos de orden laboral en contra de las personas que prestan sus servicios como consultores individuales de línea en la administración pública.

De acuerdo a lo precedentemente señalado, la presente tesis trata sobre la importancia de determinar la aplicación de derechos de orden laboral a una relación contractual sostenida entre una Entidad pública y una persona natural, considerando el principio de “Primacía de la Realidad”.

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, permiten a la Entidades públicas la contratación de consultores individuales de línea para la realización de actividades o trabajos recurrentes, que debenser desarrollados con dedicación exclusiva en la Entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, sin embargo las condiciones materiales y el personal contratado, dada la naturaleza de los servicios prestados, llegan a configurar una relación laboral idéntica a los funcionarios públicos o empleados asalariados, sin que, en el desarrollo de su consultoría, estos puedan invocar normas de orden laboral, sino por el contrario deben ampararse estrictamente a lo establecido en los términos contractuales.

Por otra parte el presente trabajo estudia si evidentemente, ante la configuración de una relación laboral entre el consultor de línea y la Entidad contratante, deben prevalecer los derechos de orden laboral, o por el contrario el contrato suscrito, con la finalidad de proteger a este grupo de la sociedad que cumple servicios en las Entidades públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.

El trabajo dignifica...

DEDICATORIA

A mis padres: Pedro Cusi M. y Carmen Chambi,

AGRADECIMIENTO:

A Dios, por los principios y valores impartidos mediante su Palabra.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

Al Dr. Fernando Zambrana Sea, por la guía y apoyo tan valiosos sin los cuales no se hubiera elaborado y culminado el presente trabajo

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia consagra una serie de derechos constitucionales que tienen entre sus características las de amparar a las personas considerando que las mismas tienen la calidad indiscutible de “seres humanos”.

En este marco nuestra Constitución Política del Estado ha recogido de varios Convenios y Tratados Internacionales principios fundamentales en defensa de los Derechos Humanos, en varios ámbitos, encontrándose entre ellos una amplia gama de Derechos Laborales a objeto de defender a los trabajadores que prestan sus servicios no solo en empresas privadas, sino también en Entidades públicas.

Al respecto, con relación a aquellas personas que prestan sus servicios en Entidades Públicas del Estado, al presente han venido desarrollando dichos servicios manteniendo una relación con sus Entidades de distinta forma, entre ellos funcionarios de planta, a contrato eventual y bajo la modalidad de consultorías de línea.

Puntualmente, con relación a las consultorías de línea, misma que en la actualidad se encuentra regulada bajo los preceptos del Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, se ha llegado a advertir una peculiar relación laboral que tienen dichos funcionarios con sus Entidades, toda vez que si bien dicha modalidad se encuentra acorde a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, la misma llega a tener varias observaciones respecto a la relación de trabajo que tienen los consultores de línea con la Entidad contratante.

En relación a las observaciones a la contratación de personal bajo la modalidad de consultoría individual de línea, se advierte que las personas contratadas bajo esta modalidad firman un contrato similar al de servicios, no obstante cumplen con las mismas funciones realizadas por los funcionarios públicos de planta, pero que sin embargo se ven restringidos en determinados derechos de índole laboral con la

Entidad que los contrató; al respecto, pese a que desarrollan similares funciones a las de los demás funcionarios públicos no pueden acogerse a beneficios y derechos de orden laboral (aguinaldo, permisos, renuncia, etc.), lo cual los sitúa, en cuanto a la relación laboral con su Entidad, en una situación desigual frente a los demás funcionarios, menoscabándose las labores que estos realizan y por lo tanto vulnerándose los derechos constitucionalmente reconocidos a favor de todo trabajador, pese, y valga la redundancia, a que se encuentran desarrollando en muchos casos actividades análogas a los demás funcionarios públicos, manteniendo inclusive una relación de dependencia con la Entidad, una relación de subordinación frente al inmediato superior, e inclusive cumpliendo horarios de trabajo de forma similar a los servidores públicos, aspectos que, sumados a los pagos mensuales a los que son beneficiados, en el ámbito laboral constituyen evidentemente una relación de trabajo.

De los antecedentes anteriormente referidos, ¿inmersas en las disposiciones constitucionales es exigible la invocación de derechos laborales a favor de los consultores individuales de línea?

¿El personal contratado para la prestación de servicios de consultoría individual en línea sufre menoscabo con relación al ejercicio de determinados derechos constitucionales de orden laboral, si le correspondieren?

¿En las disposiciones constitucionales será exigible la invocación de derechos laborales en favor de los consultores individuales de línea?

¿Es justificable para el Estado contratar personal bajo una modalidad amparada en la normativa de contratación de bienes y servicios, que condicione bajo términos contractuales, el ejercicio de derechos laborales?

El tema de investigación es realizado en el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo, en cuanto se hace referencia a las Normas Básicas del Sistema de

Administración de Bienes y Servicios, en confrontación con los derechos de índole laboral y constitucional.

El desarrollo del presente trabajo tuvo como escenario de investigación y observación en el Departamento de La Paz del Estado Plurinacional de Bolivia, tomando como muestra la aplicación de la modalidad de contratación para la prestación de servicios de consultores individuales de línea en Entidades públicas que se encuentran en la ciudad de La Paz.

La delimitación a ser realizada en el ámbito temporal para la realización del presente trabajo se encuentra supeditada a partir de a la promulgación del Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 hasta la fecha, considerando que la referida normativa contiene las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (actualizadas) en virtud de las cuales se realizan los procesos de contratación para la prestación de servicios de consultoría individual de línea, sin dejar de consultar normas que hacen al tema objeto de la presente tesis.

Fundamentación e Importancia de la Investigación.-

Fundamentación de la Investigación

La presente investigación contiene elementos muy particulares relacionados con los derechos constitucionales de orden laboral en contraposición con la normativa legal que rige al personal que desempeña funciones en la administración pública, aspectos que merecen ser estudiados a efectos de determinar el cumplimiento de los referidos derechos constitucionales en el ámbito de la administración pública, toda vez que no puede concebirse que el Estado, en el cumplimiento de la gestión pública, pueda llegar a vulnerar derechos constitucionales, es decir que el Estado no puede llegar a cumplir sus fines, como ser la misma gestión pública, entre otros, desconociendo y vulnerando derechos constitucionalmente reconocidos, toda vez que debe reconocerse la dignidad de la persona frente al Estado, considerando que el poder público debe estar al servicio de los ciudadanos, y no ser utilizado ni empleado lícitamente (utilizando normativa) para vulnerar atributos

inherentes a toda persona como ser humano, más aún considerando que El Estado Plurinacional de Bolivia se ha constituido, de acuerdo a su Constitución Política del Estado, como un Estado Social.

Importancia de la Investigación

Habiéndose hecho referencia a los fundamentos del presente tema de investigación es menester hacer presente que la inherencia de los derechos humanos que tienen las personas así como a los derechos reconocidos constitucionalmente, no pueden ser desconocidos por el mismo Estado, toda vez que este para llegar a cumplir sus fines y realizar la gestión pública, debe respetar en toda circunstancia los mismos, no solamente de los ciudadanos, sino también de las personas que posibilitan el funcionamiento del aparato estatal, tal cual se advierte del personal contratado bajo la modalidad de la Consultoría Individual de Línea, quienes si bien ayudan a los fines de la gestión pública, lo hacen bajo términos contractuales que limitan el ejercicio de determinados derechos de orden laboral, los cuales serán expuestos y estudiados en el presente trabajo; toda vez que las Entidades Públicas llegan a contratar a un gran número de personas bajo esta modalidad de contratación a nivel nacional, mismas que no gozan por ejemplo de aguinaldo, vacaciones entre otros beneficios sociales.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Determinar si corresponde el reconocimiento de los derechos sociales a favor de los consultores individuales de línea que prestan sus servicios en Entidades públicas.

Objetivos Específicos

- a. Establecer la violación de los derechos laborales en Bolivia aplicables al ámbito de la administración pública con relación a la contratación de consultores individuales de línea.

- b. Determinar la aplicación de principios del derecho laboral al ámbito de la administración pública respecto a la contratación de consultores individuales de línea.
- c. Identificar la vulneración de derechos de orden laboral las personas contratadas mediante la modalidad de contratación de consultoría individual de línea en la Administración Pública.
- d. Determinar posibles soluciones a la problemática planteada en el presente tema de investigación.

Marco Teórico

La posición asumida en la investigación se encuentra sumida a la teoría del Positivismo Jurídico, en razón a que se considerará el estudio y análisis de normas válidas creadas en arreglo a normas superiores y emanadas del imperio del Poder Público, considerándose como norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, así como los Tratados de Derechos Humanos que forman parte del Bloque de Constitucionalidad.

Hipótesis de Trabajo de la Investigación

La contratación de personal para la prestación de servicios de consultoría individual de línea vulnera los derechos de índole constitucional del personal dispuesto para la prestación de estos servicios.

Metodología de la Investigación.-

La metodología utilizada para la realización del presente trabajo es la Metodología de la Analítica Jurídica, toda vez que el tema de investigación trata exclusivamente de un tema jurídico relacionado con la contratación de personal para la prestación de servicios en Entidades públicas de acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, razones por las cuales serán analizadas

la norma jurídica positiva, doctrina jurídica pertinente y jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional Plurinacional como órgano de control de constitucionalidad e intérprete de la Constitución.

Tipología de la Investigación

Dada la metodología utilizada en el presente trabajo, el tipo de estudio utilizado será el Tipo Dogmático Jurídico, con un estudio exclusivo de las siguientes categorías: normas positivas correspondientes; doctrina aplicable y jurisprudencia, considerando que el objeto central será constituido por la normativa jurídica vigente, bajo una perspectiva estrictamente formalista.

Diseño de la Investigación

Métodos de Investigación

Métodos Generales.- El método general utilizado en la elaboración del presente trabajo corresponde a la Metodología de la Analítica Jurídica, toda vez que indagará la norma jurídica positiva vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia, doctrina jurídica y jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional Plurinacional, entre otros.

Método Específico.- El método específico empleado es el dogmático jurídico.

Técnicas de Investigación

La técnica utilizada para la investigación comprende la revisión de archivos, toda vez que se realizará una exploración y estudio de toda información disponible que se encuentre registrada respecto a la contratación de consultores individuales de línea, misma que será recopilada de unidades informativas comprendidas entre libros generales y especializados, así como archivos públicos, incluido lo referente a convocatorias publicadas en el Sistema de Contrataciones Estatales y otra normativa publicada en este medio, para su revisión y análisis.

CAPÍTULO I

CREACIÓN DE LA FIGURA DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

CREACIÓN DE LA FIGURA DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios en Bolivia

El Estado.-

Respecto al Estado, definida comúnmente como aquella sociedad política y jurídicamente organizada, se han desarrollado varios conceptos para poder tener una idea clara y cierta sobre el mismo, al respecto los racionalistas señalan que el Estado sería un “contrato”, mientras tanto para la sociología el Estado sería una necesidad satisfecha, por su parte para Karl Marx el Estado resultaría ser una forma de dominación. Cabanellas, citado por Pablo Dermizaky Peredo, señala que el Estado es la *“Sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares exteriores”*¹.

La concepción del Estado, con el transcurso de varios hechos históricos y ido evolucionado desde la defensa de la libertad del individuo frente a los gobernantes, pasando posteriormente a ser un mecanismo de defensa y protección legal de los sectores más vulnerables de la sociedad, hasta la idea del Estado Moderno de Derecho, síntesis dialéctica de esta constante oscilación entre la protección y la restricción de la Libertad.

Es de esta forma que la concepción de Estado ha ido evolucionando, inicialmente desde un Estado Monárquico o Absolutista estamental, regido por un solo gobernante, monarca o rey con un poder absoluto, que al caracterizarse por una serie de abusos, muy especialmente a finales de la Edad Media, en cuando al poder ostentado ejercido de forma arbitraria sobre los súbditos desembocó en el

¹PABLO DERMIZAKY PEREDO. *Derecho Constitucional*. 10º Ed. Cochabamba – Bolivia. Grupo Editorial Kipus. 2011. p. 87.

surgimiento del Estado Liberal, a partir de la Revolución Francesa en Europa bajo el lema de "Igualdad, Libertad, Fraternidad", de esta forma el constitucionalismo moderno, base del Estado Liberal de Derecho, en virtud del cual la sociedad se ordena de tal forma que el Estado no intervenga buscando el bienestar general de la población, pues la solución de los problemas sociales se apoyaba en la acción del individuo, de sus valores, y sobre todo de su libertad económica. El Estado Liberal de Derecho llegó a adoptar la idea de una Constitución Política que reconocía las libertades individuales; basando el funcionamiento del gobierno en la teoría de los frenos y contrapesos de Montesquieu, repartiendo las distintas tareas del poder público en órganos separados (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); consagró asimismo un régimen de igualdad legal; instauró un sistema electoral representativo que permitía que cualquier ciudadano pudiera elegir a sus gobernantes por medio del sufragio, optar a cualquier cargo público, así como también participar en los asuntos públicos y acceder a cualquier tipo de información estatal sin censura; y reguló rígidamente la actuación de los funcionarios públicos y su responsabilidad en el ejercicio del cargo, reduciendo la función pública a la Ley.

Pese al gran avance de los postulados del Estado Liberal tales como la igualdad natural de todos los hombres, afirmación que tomaron y volvieron absoluta, en el sentido de que, como todos los seres humanos eran iguales, el Estado no debía entrar a ayudar a nadie en particular, sino que debía dejar al pueblo resolver sus situaciones sociales de manera individual (*Laissez faire laissez passer* = Dejad hacer, dejad pasar) dio lugar a la crisis y posterior caída del Estado Liberal, considerando que el mismo dejó abandonados a los sectores sociales más desfavorecidos (clase obrera), quienes sin protección alguna se vieron oprimidos por intereses individualista que abusaron de la libertad que otorgaba este modelo de Estado para desarrollarse económicamente, producto de esto se generó el movimiento de los trabajadores el cual culminó con el reconocimiento de ciertos derechos que el Estado debía proteger, así como también la tutela legal para los

obreros con respecto de los patronos que abusaron anteriormente de ellos naciendo el constitucionalismo social a principios del siglo XX con la Constitución Mexicana de Querétaro y la Constitución Alemana de Weimar, estableciéndose nuevos derechos que no se fundamentaban en la protección del individuo frente al poder del Estado, sino más bien en la obligación del Estado de proteger a los sectores menos favorecidos de la sociedad, traducida en los denominados derechos sociales, cuya finalidad fue la de asegurar a todos los seres humanos las condiciones mínimas para poder desarrollarse dentro de la sociedad, configurándose de esta forma el Estado Social de Derecho caracterizado por ser intervencionista y planificador, mismo que reconocía la desigualdad existente entre los seres humanos, implementando una serie de medidas económicas y sociales que beneficiaran a los pobres, con el objeto de instaurar un equilibrio que permitiera una igualdad de oportunidades con la que se pudiera competir con libertad, pero por sobre todo, con una idea de justicia.

Bolivia nace a la vida independiente bajo la tendencia del Estado Liberal, en 1825, tal cual se advierte del texto constitucional de fecha 19 de noviembre de 1826, misma que en su art. 9 establecía que el poder supremo se divide en: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y judicial, asimismo esta Constitución garantizaba la libertad civil, seguridad individual, propiedad privada y la igualdad de las personas ante la ley, preceptos propios del Estado Liberal. Posteriormente, es con la Constitución de 30 de octubre de 1938, durante el Gobierno de Germán Busch, resultado de una renovada conciencia nacional después de la campaña de la Guerra del Chaco en la cual, que se abre el cauce del constitucionalismo social introduciendo los regímenes social, familiar, cultural, y por primera vez del campesinado.

Al presente, con la Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, Bolivia se ha constituido como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, mismo que pretende, de acuerdo al preámbulo constitucional, buscar integrar y articular los propósitos de avanzar hacia una

Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

En la actualidad, los estados modernos adoptan para si un “Estado de Derecho” el cual se caracteriza por la sujeción a las leyes y normativas que este mismo Estado se da por medio de sus diferentes poderes, en teoría *“La idea del Estado de Derecho supone básicamente que el Estado se somete a la ley que el mismo impone, ley que es obligatoria para todos, gobernantes y gobernados, en igualdad de condiciones...”*², creando en su población seguridad jurídica e imponiéndose orden en la sociedad. Se apercibe de este concepto nuevamente el principio de igualdad ante la ley y el sometimiento a esta, incluso por parte del Estado. Por su parte el Tribunal Constitucional ha realizado de forma didáctica, ha identificado al Estado de Derecho señalando que la actividad estatal se encuentra regida por un ordenamiento jurídico que obliga a todos por igual³.

La configuración del Estado de Derecho tiene estrecha relación con los Derechos Humanos de Primera Generación, como son los Derechos Civiles y Políticos.

Walter Gumucio Hinojosa señala, comentando el art. 1º de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que nuestro país se constituye en un Estado Social, y que el mismo *“...es aquel en que el gobierno debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el*

²PABLO DERMIZAKY PEREDO.- *Derecho Constitucional*. Ob. Cit. Pág. 79.

³Estado de Derecho significa que la actividad estatal está regida por un ordenamiento jurídico que obliga por igual a todos, gobernantes y gobernados. De manera que el Estado se rige por el ordenamiento jurídico en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política del Estado, como la Ley Fundamental del Estado, en la que se consagran los valores fundamentales como los máximos ideales de la sociedad boliviana; los principios fundamentales como los criterios rectores de la política interna y externa del Estado informando el ordenamiento jurídico y político; los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, como el límite natural al poder del Estado, así como el propio poder individual de las personas frente a otras...Es importante señalar que un Estado de Derecho tiene por finalidad mantener un clima de convivencia pacífica y armonía social, sobre la base del respeto y protección de los derechos fundamentales de las personas , asegurando al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia tanto estatal como particular, reprimiendo, incluso con la fuerza, las actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad y ponen en riesgo la vida, la salud y la dignidad humana. Sentencia Constitucional. 0779/2005-R. de 8 de julio de 2005.

*espectro posible de seguridad social*⁴, por su parte Pablo Dermizaky Peredo señala que el Estado de Derecho debe promover el bienestar y la justicia social⁵.

Aspectos por los cuales, al ser el Estado Plurinacional de Bolivia, un Estado Social de Derecho de tipo democrático, debe de caracterizarse por el reconocimiento de derechos de índole individualista y de orden colectivista (económicos, sociales, culturales), con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles.

Fines del Estado

Por otra parte, así como han existido varias conceptualizaciones y definiciones de lo que es el Estado, así también han existido varias teorías sobre los fines del Estado, entre las que podemos citar por ejemplo aquellas según las cuales el Estado se regiría bajo un gobierno teocrático, para dar una rendición de pleitesía a los dioses, por su parte Aristóteles señalaría que el Estado procuraría el bien común, según Rousseau tendría la finalidad de garantizar la libertad, para Montesquieu tendría la finalidad de hacer cumplir las leyes, mientras que para Karl Marx el Estado tendría la finalidad de dominar a un proletariado. De estos criterios podemos rescatar una finalidad fundamental que tiene el Estado y que es evidente en la actualidad, una finalidad que se encuentra marcada por la “necesidad” de no solo una persona sino de un grupo significativo de las mismas, que en su conjunto conforman parte de ese Estado y que constituyen la población del mismo los cuales requieren seguridad, servicios, la defensa de sus derechos, el aseguramiento de su provisión alimentaria, etc., por lo cual podemos señalar que el rol del Estado se encuentra íntimamente relacionado con la “satisfacción de las necesidades colectivas de su población”.

⁴WALTER GUMUCIO HINOJOSA. *Constitución Política del Estado*. Cochabamba. Gráfica “ABBA”. 2012. p.13.

⁵ El concepto de Estado de Derecho, o de Estado de Derecho Burgués, es sinónimo de democracia liberal o clásica. Como hemos visto en el capítulo III, este concepto ha sido superado por las ideas renovadoras del constitucionalismo social y otras actuales que hacen del Estado un promotor del bienestar y de la justicia social en el marco del Derecho. Esto es lo que se ha venido a llamar Estado Social de Derecho, para indicar que no basta un Estado sometido al Derecho, como un ente abstracto; sino que primordialmente ese Estado debe promover el desarrollo económico y social de la población mediante la educación, el trabajo, la previsión y la seguridad social, la cultura, el bienestar, la recreación y la justicia, de suerte que todos pueden llevar una existencia digna del ser humano. PABLO DERMIZAKY PEREDO. *Derecho Constitucional*. Ob. Cit. p. 82.

Respecto al caso nacional, Bolivia como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional tiene la visión, de acuerdo al preámbulo de la Constitución Política del Estado, pretende el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, con predominio del vivir bien, respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de sus habitantes, en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

Satisfacción de las necesidades colectivas.-

Al respecto, ¿Cómo el Estado puede satisfacer las necesidades colectivas de su población?, primeramente, debe tenerse presente que el Estado crea su estructura organizacional en base a su Constitución Política del Estado, para posteriormente y de acuerdo a normativa constitucional y legal, elegir o designar a sus autoridades correspondientes, y asimismo seleccionar al personal que formará parte de las Entidades Públicas que conforman el aparato estatal.

Sin embargo la elección y designación de autoridades correspondientes así como de los funcionarios públicos, por sí mismos no satisfacen el fin de las necesidades colectivas de la población, si bien muchos de estos prestan servicios en razón de las funciones que cumplen, éstos sólo forman una parte de los requerimientos de la sociedad, por ejemplo, un ciudadano que bajo una ideología política conforma un partido político decide postularse a ser alcalde su ciudad, para convencer a su electorado lo hará ofreciendo la máxima satisfacción de las necesidades colectivas de la población de su ciudad en el marco de las competencias de los Gobiernos Municipales (construcción de embovedados, pavimentos, infraestructura educativa, normativa sobre el transporte urbano, etc.), sin embargo, una vez electo y posesionado este ciudadano no llegará a satisfacer las necesidades de los pobladores de su ciudad, sino a través de la prestación de “BIENES”, “SERVICIOS” y “OBRAS”. Asimismo, el Estado llega a satisfacer las necesidades

de su población a través de “BIENES”, “SERVICIOS” y “OBRAS”, de las cuales se citan los siguientes ejemplos:

BIENES: Caminos, carreteras, compra de maquinaria pesada, construcción de centros educativos, hospitales, etc.

SERVICIOS: Salud, educación, capacitación, mantenimiento de caminos, comunicación, energía, transportes, defensorías, etc.

NORMAS: Leyes, Decretos Supremos, Reglamentos, Resoluciones, etc.

En los cuales se realiza la inversión pública con la finalidad de generar el bienestar social.

Asimismo, el Estado, para cumplir sus fines necesita ejercer de forma efectiva el poder delegado por el soberano (la población que conforma el Estado), el cual se encuentra sustentado de aquella delegación de derechos que realizan los ciudadanos a favor de la autoridad para que esta pueda cumplir con sus funciones, fines y roles, por lo que entendemos a este poder como un mandato, una delegación, mediante el cual las autoridades puedan llegar a realizar el ejercicio del Poder reflejado en la Administración Pública.

Con relación a los servidores públicos, estos también pueden llegar a ejercer ese poder, pero en un cierto y determinado grado. En el caso de los funcionarios electos, conforme determina la Constitución Política del Estado, art. 11 parágrafo II inc. 1. estos pueden ser sometidos a una revocatoria de mandato, la cual consiste en dejar sin efecto un mandato, mismo que en Bolivia se ha constituido en un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un servidor público electo de un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido.

Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo según Roberto Dromi, es un conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa, señalando asimismo que la función administrativa es una de las vías de actuación jurídico-formal junto con la gubernativa, legislativa y judicial para el ejercicio del poder como medio de la comunidad para alcanzar sus fines⁶. Asimismo, según este autor las formas jurídicas administrativas son:

Acto administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

Reglamento administrativo.- Hace referencia a toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, produciendo efectos jurídicos generales de forma directa.

Actuación interadministrativa.- Es toda declaración unilateral interna o interorgánica, efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta.

Hecho administrativo.- Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutada en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos.

Contrato Administrativo.- Es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa⁷.

Respecto a este último punto, debe tenerse presente que un contrato se llega a suscribir en igualdad de condiciones entre las partes suscribientes, por lo que se

⁶El Derecho administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ello, podemos decir que el Derecho administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo. Existe una íntima vinculación entre las funciones del poder (funciones formales-medios) con las funciones del Estado (funciones materiales-fines), pues la nota finalista es informante de la realidad política en todos sus niveles, ya que no se concibe "función sin actividad, ni actividad sin fin". La organización persigue, como hemos visto, un fin, y éste se logra mediante una actividad reiterada: la función... ROBERTO DROMI, *Derecho Administrativo*. Buenos Aires. 12ª ed. Hispania Libros - Ciudad Argentina.2009.p.253.

⁷ Ob. Cit. p. 255.

entenderá que un contrato administrativo será aquel suscrito entre una Entidad estatal, en ejercicio de sus funciones o competencias, con una persona jurídica o natural a efectos de generar bienes y servicios, asimismo la suscripción de este contrato conllevará la creación de derechos y obligaciones entre ambas partes contratantes, de tal forma que no solo es la persona natural o jurídica la que queda comprometida en función al contrato suscrito, sino también la Entidad estatal. Esta igualdad de condiciones entre partes suscribientes, se reflejará claramente en la imposibilidad de modificar el contrato administrativo de forma unilateral, sino bajo mutuo consenso y de acuerdo a las condiciones convenidas en el mismo contrato administrativo.

Administración Pública

Administrar viene de la palabra "*ministrare*" que significa servir, respecto a la Administración, la Enciclopedia Jurídica OMEBA señala esta es "*un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, etc.*"⁸, de la misma forma la citada Enciclopedia Jurídica describe a la Administración Pública como una manifestación específica del poder del Estado, y que define la actividad funcional de ciertos órganos del mismo que se encuentran en relación con el poder administrador⁹. De acuerdo a lo señalado podemos identificar que la administración pública se desenvuelve en el conjunto de órganos que ejecutan actividades por medio de las cuales el Estado logra sus fines y objetivos, por lo cual se puede afirmar que la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito el cumplimiento de las políticas públicas y que las mismas son encomendadas a autoridades y funcionarios públicos para su cumplimiento.

⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Buenos Aires. Driskill S.A.1979.p. 483.

⁹ "La administración pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado. El lenguaje común identifica, con este término, dos conceptos jurídicos diferentes, sin perjuicio de la íntima relación que existe entre los mismos. Cuando se refiere a un sujeto identificase administración pública con Poder ejecutivo, y se lo utiliza también cuando se clasifican las tres clases de actividades del Estado. Doctrinaria y objetivamente, la expresión administración pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el Poder administrador..." Ob. Cit. p. 489.

Por lo anteriormente referido podemos aseverar que la Administración Pública conlleva una función esencial de la actividad correspondiente a las actividades de gestión que realizan las Entidades Públicas, y que las mismas desempeñan sobre los bienes del Estado para proveerlos de forma inmediata y permanente de tal forma que lleguen a satisfacerse las necesidades públicas y lograr con ello el bienestar general; dicha atribución se encuentra enfocada prácticamente en la realización de un servicio sometido a un marco jurídico especializado para regir su ejercicio.

La Administración Pública en Bolivia y el enfoque Sistemático De La Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990.-

La administración se consolida con el fenómeno de la Revolución Industrial, generándose un cambio de modelo toda vez que anteriormente se realizaba una administración empírica toda vez que uno mismo administraba lo suyo, su propio negocio o emprendimiento, era posible ser dueño y administrador a la vez, pero con la Revolución Industrial la persona podía llegar a administrar los asuntos, negocios o emprendimiento de alguna otra persona más.

Con relación a la Administración Pública La Contraloría General del Estado ha definido a esta como el conjunto de procesos políticos, sociales, técnicos y administrativos, encomendadas por el soberano para materializar las políticas públicas establecidas en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, permitiendo a las entidades de los órganos públicos en todos los niveles, en el marco de sus competencias: producir y proveer bienes, servicios, normas y recursos bajo los principios establecidos en la Constitución, para la consecución de los fines y funciones del Estado Plurinacional. Por otra parte, con relación al enfoque sistemático de la Ley 1178, se expresa que la misma considera al Sector Público, las entidades, los sistemas de administración y de operación de las entidades, como un todo funcional, donde el intercambio de insumos y productos,

y la interacción e interrelación permanente, son la regla del funcionamiento en todas las instancias¹⁰.

Modelos de Administración.-

El modelo de administración que más se enraíza en las Entidades Públicas es el “modelo natural”, el cual es adoptado por el Estado Burocrático, según lo señala Max Weber, por lo que también se lo denomina “modelo weberiano”, este es un modelo más racionalista por lo que se lo considera más efectivo.

Este modelo en la practicidad consiste en que la Entidad pública contrata a personal con procedimientos específicos para que estos cumplan solo su parte del proceso o trabajo dentro de la Entidad en forma completamente individual sin ser necesario que esta persona conozca el objetivo o los objetivos a los cuales pretende llegar la Entidad, ni tener la visión que tiene su Entidad, lo cual genera que el personal contratado sólo pretenda que los trámites que pasen a su conocimiento cumplan con una serie de condiciones y requisitos a efectos de no perjudicar a la función pública, lo cual tiene como resultado que los trámites y procedimientos en la Administración Pública no sean ágiles ni oportunos, debiendo generarse gastos incluidos económicos para que el ciudadano pueda realizar un trámite en la Administración Pública, llegando inclusive en determinados casos a desembocar en la comisión de delitos relacionados con corrupción, toda vez que ante la amplia exigencia de requisitos para realizar un trámite en la Administración Pública tanto los ciudadanos como los funcionarios públicos pretenden acortar o suprimir ciertos pasos o requisitos para agilizar o dar procedencia a un trámite o procedimiento a cambio de algún favor a veces económico u otorgándose dádivas, regalos u otros beneficios.

Al respecto, este modelo aplicado al Estado Plurinacional de Bolivia da lugar a la existencia de trámites que no son ágiles y que no se adecuan a la realidad.

¹⁰ Ley N° 1178 Compendio didáctico. <http://www.contraloria.gob.bo/portal/CENCAP/TextosdeConsulta.aspx>

Dicho modelo de administración aplicado es difícil de modificarlo, toda vez que se impone prácticamente de manera natural, funcionando solo para objetivos fijos e individuales propios de cada uno de los funcionarios públicos, pero no con objetivos dinámicos, aspecto que ya fue planteado en Bolivia y en su razón fue creada la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 misma que impone dos tipos de modelos de administración que son el por Resultados, y el Sistémico, es decir que con la precitada ley se pretende suplantar y quitar de nuestra administración pública al modelo burocrático.

Modelo por Resultados

De acuerdo a este modelo, dentro de la administración pública, lo más importante es el objetivo, es decir que mientras el modelo burocrático no permite ni tolera la supresión de un paso dentro del procedimiento o trámite administrativo, en el modelo por resultados no se considera precisamente el cumplimiento de todos los pasos del procedimiento administrativo, sino llegar al objetivo, es decir, que no es trascendental suprimir determinado trámite dentro del procedimiento administrativo siempre y cuando se haya llegado a cumplir efectivamente el OBJETIVO trazado, actos que deben encontrarse dentro del marco legal permitido.

Al respecto, la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 solamente da principios, su aplicación se encuentra en cada servidor público, es decir que cada servidor público, a diferencia del modelo burocrático, se debe encontrar comprometido con el OBJETIVO, llegándose a advertir que la aplicación de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 tiene los siguientes problemas en su aplicación:

- 1.- Servidores públicos que no se encuentran comprometidos con el objetivo.
- 2.- Un Órgano Rector que sigue promoviendo normas de carácter burocrático, como por ejemplo las primeras Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios las cuales fueron muy burocráticas.

3.- La Contraloría General del Estado, antes Contraloría General de la República, no permitió prevalecer este modelo sino más bien el modelo burocrático al verificar más el cumplimiento de los pasos de los procedimientos y trámites de carácter administrativo que el cumplimiento de los objetivos. Pese a las constantes modificaciones de las normas básicas, persistiendo y subsistiendo el modelo burocrático, como por ejemplo en los procesos de contratación de bienes y servicios, muchos de los cuales no llegan a concluir con una adjudicación y posterior firma de contrato que permita satisfacer las necesidades de la sociedad e inclusive pueda mejorar la ejecución presupuestaria de una Entidad, siendo que muchos servidores públicos buscan salvar cualquier responsabilidad ante la Contraloría General del Estado por la falta en el cumplimiento de un paso en el proceso de contratación no cumpliendo o incumpléndose con el objetivo que radica en la ejecución de un proyecto u otro para el bienestar de la sociedad.

Al respecto algunos analistas han señalado que la baja ejecución presupuestaria que tienen las Entidades públicas se debe a que muchos funcionarios temen con omitir o errar pasos en procesos de contratación, o ha momento de realizar el devengamiento de los pagos, con la finalidad de no incurrir en ningún tipo de responsabilidades, retrasándose trámites y procesos¹¹.

Modelo por Sistemas

Se entiende como sistema a un conjunto de partes que tiene un órgano establecido orientado a un objetivo, partes que se encuentran interrelacionadas.

De esta forma, se puede advertir que la Administración Pública tiene dos sistemas que son el Sistema Administrativo y el Sistema Operativo. El Sistema

¹¹ “...ex ministro de Finanzas Luis Carlos Gemio expresó que esta situación de parálisis en la ejecución presupuestaria puede estar relacionada al temor de los funcionarios públicos por las nuevas leyes de control social y anticorrupción. “Esas leyes penalizan mucho, en algunos años más nadie va a querer ser funcionario público”, manifestó. A su vez, el analista económico Alberto Bonadona apuntó: “Hay un cambio en las normas que son muy punitivas. En los ministerios nadie quiere asumir responsabilidades”. Asimismo, fuentes del Ministerio de Economía indicaron que solamente los recursos de inversión fiscal que no hayan sido gastados, es decir, los destinados a obras públicas, serán revertidos al programa Evo Cumple, según lo dispone la ley”. Fuente: <http://www.eldeber.com.bo/imprimir.php?id=100609002315>

Administrativo coadyuva indirectamente a la prosecución del objetivo, mientras que el Sistema Operativo permite la transformación de insumos y productos en productos finales o servicios finales.

La Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 pretende implementar un modelo de administración por resultados estableciendo el sistema de administración, control y responsabilidad por la función pública, teniendo como finalidades las siguientes: la eficacia y eficiencia de los recursos públicos; administración y generación de información; que todo funcionario público rinda cuentas y desarrollar la capacidad administrativa. Esta ley si bien es aplicada a la parte administrativa no se aplica a la parte operativa.

Los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado establecidos por la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, para la regulación de los mismos, de acuerdo al Art. 2º de la citada normativa, son los siguientes:

Artículo 2º.- Los sistemas que se regulan son:

a) Para programar y organizar las actividades:

- Programación de Operaciones.
- Organización Administrativa.
- Presupuesto.

b) Para ejecutar las actividades programadas:

- Administración de Personal.
- Administración de Bienes y Servicios.
- Tesorería y Crédito Público.
- Contabilidad Integrada.

c) Para controlar la gestión del Sector Público:

- Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

De los referidos sistemas, el que atañe al presente trabajo es el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, cuyas normas al presente se encuentran contempladas en el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, toda vez que de acuerdo a las normas que conforman a este Sistema de Administración se realiza la contratación de personal para la prestación de servicios de consultoría de línea, sin embargo es necesario citar también al Sistema de Administración de Personal, mediante el cual se procura la eficiencia en la función pública, respecto a los puestos de trabajo efectivamente necesarios, requisitos y mecanismos para proveerlos, entre otros. Asimismo, a efectos de determinar ciertos aspectos sobre la naturaleza en la prestación de los servicios prestados por consultores individuales de línea.

Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Respecto a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, dichas normas a diferencia de los sistemas anteriormente citados, pero en concordancia con los mismos, tienen como finalidad procurar responder a la necesidad de la población de forma directa, disponiendo la forma de adquisición de bienes, la contratación de empresas para la ejecución de obras, y en su caso la contratación de personas jurídicas y naturales para la prestación de servicios entre otros, así como la forma de manejar, adquirir y disponer bienes del Estado. Las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, de acuerdo al Art. 10º de la Ley 1178, establecen la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, sujetándose a los siguientes preceptos según el referido artículo:

- a) *Previamente exigirá la disponibilidad de los fondos que compromete o definirá las condiciones de financiamiento requeridas; diferenciará las atribuciones de solicitar, autorizar el inicio y llevar a cabo el proceso de*

contratación; simplificará los trámites e identificará a los responsables de la decisión de contratación con relación a la calidad, oportunidad y competitividad del precio del suministro, incluyendo los efectos de los términos de pago.

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

c) La reglamentación establecerá mecanismos para la baja o venta oportuna de los bienes tomando en cuenta las necesidades específicas de las entidades propietarias. La venta de acciones de sociedades de economía mixta y la transferencia o liquidación de empresas del Estado, se realizará previa autorización legal específica o genérica, con la debida publicidad previa, durante y posterior a estas operaciones.

Estas disposiciones, de acuerdo a las actuales Normas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios contempladas en el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, se dividen en tres subsistemas que son: el subsistema de contratación de Bienes y Servicios; Subsistema de Manejo de Bienes; y Subsistema de Disposición de Bienes. De dichos subsistemas el subsistema analizado en el presente trabajo es el subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, toda vez que este subsistema establece la modalidad de contratación para la prestación de servicios de consultoría individual de línea.

Implementación de las consultorías individuales en el Derecho Comparado.

Con relación a las consultorías, estas ya se encontraban implementadas en la administración pública de otros países como por ejemplo Argentina, que mediante Decreto Ley 22.460/81, sobre “Promoción y contrato de servicios de consultoría,” autorizaba la “contratación de servicios de consultoría bajo la forma de locación de

obra intelectual o de servicios requiera la Administración Pública Nacional”. Dicha normativa expresaba en su art. 1º que el contrato, tanto en el supuesto de locación de obra como de locación de servicios, puede hacerse con una “firma consultora,” o con un “consultor” individual. Con relación a este último, el art. 2º lo definía como “todo profesional universitario altamente calificado que a título individual presta servicios de consultoría” por lo que el consultor individual contratado mediante este régimen (locación de servicios), no se encontraba regido por el régimen jurídico de la función pública, a lo cual Agustín Gordillo señalaba que se encontraría bajo un régimen particular que no encuadra en la calificación de “personal” de la administración pública, “funcionario,” “agente,” pero que en cambio, ello no significa que se rijan enteramente por el derecho privado, pues el contrato de consultoría se regula por el propio Decreto Ley de consultoría y constituye un contrato administrativo; asimismo Gordillo señala que en la práctica se dio la inserción del texto y normas específicas del contrato previstos en el derecho privado antes que aquellas previstas en el derecho público, asimismo, tomando en cuenta que el Decreto Ley de consultoría trata conjuntamente tanto la locación de obra como la locación de servicios de consultoría y que existen remisiones expresas a la legislación en materia de contrato de obra pública, pensamos que es a este régimen o en todo caso al derecho privado, pero no al de la función pública, que corresponde acudir en todo lo no previsto en el contrato en particular, o en el propio Decreto Ley de consultoría, por lo que sería éste el único caso en que un contratado está regido por el derecho público sin ser funcionario o empleado público, ni regirse directa ni supletoriamente por las normas del régimen jurídico del Servicio Civil de su país.

Respecto a las consultorías en la administración pública en otros países, Ecuador, mediante Ley de Consultoría, Codificación 24, Registro Oficial 455 de 5 de Noviembre del 2004 definía a la consultoría, como la prestación de servicios profesionales especializados, que tengan por objeto identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo, en sus niveles de prefactibilidad, factibilidad,

diseño u operación comprendiendo, además, la supervisión, fiscalización y evaluación de proyectos, así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación, misma que puede ser realizada por personas naturales y jurídicas, con responsabilidad por el trabajo efectuado, es decir que los servicios de consultoría en dicho país solo pueden ser realizados por profesionales especializados en el ramo requerido.

Estas normativas expresan un común denominador que es la especialización del consultor a ser contratado, sin embargo se infiere de las mismas que no previenen el reconocimiento de derechos laborales a favor de los consultores, dada la relación contractual existente configurada como prestación de servicios.

Por su parte Colombia, mediante la Ley 80 de 1993 que contiene el régimen de contratación en Colombia contempla a las Consultorías mismas que tienen **por** objeto, de acuerdo a esta normativa, la realización de estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad de proyectos específicos, asesorías técnicas, interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y ejecución de diseños, planos anteproyectos o proyectos. Asimismo, esta normativa establece la figura de la Prestación de Servicios, misma que tiene como objeto desarrollar actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de una entidad. Solo se pueden celebrar con personas naturales cuando la planta no tenga el personal especializado y **no generan relación laboral con la Entidad.**

Dicha normativa específica lo siguiente:

Contrato de consultoría.- (Reglamentado por el Decreto Nacional 2326 de 1995) Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para

programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.

Contrato de prestación de servicios.- *Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados.*

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Al respecto, las expresiones subrayadas fueron declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-154 de 1997, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada, al respecto dicha jurisprudencia expresa lo siguiente:

En resumen, a juicio de la Corte los cargos formulados por los demandantes, como se pudo registrar, parten de una premisa equivocada consistente en no haber diferenciado el contrato de prestación de servicios surgido del ejercicio de la autonomía de la voluntad, que son a los que alude la norma examinada con respecto al Estatuto General de Contratación para la administración pública, de los contratos de trabajo, cuya relación jurídica y

elementos configurativos son bien diferentes, los cuales no se predicán de la constitucionalidad de la disposición demandada sino de las deformaciones que en la aplicación práctica de esa figura contractual se han presentado.

Es decir que, de acuerdo a esta jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional de Colombia, son constitucionales las consultorías para la prestación de servicios a falta de personal en la administración pública, similar situación que acaece con la contratación de consultores individuales de línea en Bolivia, pero que sin embargo, si se consideran las circunstancias de hecho y aplicándose el principio de preeminencia de la realidad, y demostrada una relación laboral con subordinación y dependencia, aspecto que corresponderá determinar al órgano jurisdiccional competente, no podría ser aplicable esta normativa, sino normativa de orden laboral. Al respecto la Sentencia C-056/93 emanada por la Corte Constitucional de Colombia expresa lo siguiente:

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

Implementación de las consultorías individuales de línea en el sector público boliviano.

Por su parte Bolivia, mediante Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio de 1979 aprueba una "Ley de Consultoría" con el objetivo fundamental de fomentar y fortalecer la actividad preinversora y los servicios de consultoría nacional en la República de Bolivia, definiéndose en esta ley a los servicios de consultoría como

“todo estudio realizado por una empresa consultora o un consultor unipersonal destinado a suministrar asistencia técnica especializada a un usuario determinado con el fin de que éste pueda disponer de un conjunto suficiente de antecedentes técnicos y económicos que permitan una eficiente toma de decisiones”, el referido Decreto Supremo en lo posterior fue condicionado en su aplicación según lo establecido en el art. 218 del Decreto Supremo N° 21660, 10 de julio de 1987.

La implementación de las consultorías individuales de línea como se las conoce actualmente, dentro de las entidades públicas en el Estado Boliviano no data de muchos años atrás, sino que su creación e implementación es reciente a través de las leyes financieras que preveían el presupuesto general de la nación en las gestiones 2005 y 2006 y las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, sin embargo debe tenerse presente que la prestación de servicios de consultoría ya se encontraba vigente desde aún antes de la creación de la misma Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990, tal como por ejemplo se advierte del Decreto Supremo N° 21364 de 13 de agosto de 1986 que en su art. 23 establecía que la contratación de servicios de empresas de consultaría podía efectuarse: a) Por invitación directa por las siguientes equivalencias: 1) A consultor unipersonal hasta \$us. 10.000.- 2) Para empresa consultora hasta \$us. 30.000.-

Con relación a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios en el Estado Boliviano con el transcurso de los años han ido evolucionando, a efectos de cumplir con las exigencias de las distintas Entidades Públicas para poder concretar de forma efectiva proyectos, compras, licitaciones y contrataciones requeridas en estas normas básicas, a cuyo efecto se han suscitado varios Decretos Supremos mediante los cuales se actualizaban estas Normas Básicas, entre las que se encuentran normativas importantes tales como ser las contenidas en el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000; Decreto Supremo N° 27328 de 31 de enero de 2004; Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007 y Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009,

normas principales que han sufrido modificaciones parciales y/o complementaciones a efecto de mejorar y actualizar los procesos de contratación en las distintas Entidades Públicas que forman parte del aparato estatal boliviano.

Sin embargo, respecto al tema de investigación, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios contenidas en instrumentos normativos tales como el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000; Decreto Supremo N° 27328 de 31 de enero de 2004 con sus respectivas modificaciones, estas ya contemplaban la posibilidad de contratar consultorías estableciendo que las entidades públicas de acuerdo a la naturaleza de los servicios requeridos y para la realización de consultorías específicas por producto, podrán contratar los servicios de personas naturales que reúnan las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional necesarias para desarrollar el trabajo encomendado, sin embargo estas normativas hacían referencia a una prestación de servicios similar a lo que actualmente son las consultorías por producto. Al respecto el Decreto Supremo N° 27328 de 31 de enero de 2004 en su art. 3 inc. r) realizaba la siguiente definición respecto a los servicios de consultoría:

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

Sin embargo, no se tenía creada aún la figura del consultor individual de línea como tal.

Respecto a los servicios de consultoría referidos en estos últimos Decretos Supremos citados, la inadecuada praxis de estos servicios de consultoría fue duramente criticado cuando se pudo evidenciar que los consultores individuales de ese entonces llegaban a percibir montos desproporcionados, en muchos las remuneraciones eran mayores a los salarios de Directores y Jefes de Unidad, por

lo cual el acceso a una consultoría en la administración pública resultaba ser muy requerido para muchos profesionales, pero el gasto para la Entidad contratante resultaba muy elevado. Debido a este tipo de prácticas mucho del presupuesto asignado para estas consultorías fue recortado, y asimismo fue nivelada la retribución de los consultores al salario que percibían los funcionarios públicos dependientes de la Entidad contratante, aspectos establecidos en el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004 que entre otros aspectos señalaba los siguientes:

ARTICULO 8.- (REDUCCION DEL GASTO EN CONSULTORIAS).

Independientemente de la fuente de financiamiento, se establece la reducción de 10% para las partidas 25200 “Estudios e Investigaciones”, 25800 “Estudios e Investigaciones para Proyectos de Inversión” y 46200 “Estudios y Proyectos para Inversión para Construcciones de Bienes de Dominio Público” del PGN aprobado para la gestión 2004. Cualquier incremento en estas partidas de gasto, deberá ser aprobado mediante Decreto Supremo.

ARTICULO 9.- (REMUNERACION DE CONSULTORES UNIPERSONALES). Se establece lo siguiente:

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

II. Se exceptúan de la restricción dispuesta en el numeral anterior, las consultorías para realizar trabajos específicos por plazo y producto

determinado. La consultoría podrá ser renovada después de transcurrido un periodo igual al de la duración del contrato previa autorización de la máxima autoridad ejecutiva. Estas consultorías deberán ser contratadas conforme a las normas de administración de bienes y servicios vigentes en la materia. Al efecto se considerará como monto global del contrato, la suma de los pagos parciales, sean estos mensuales o con otra frecuencia, a favor del consultor.

Los directores administrativos son responsables del cumplimiento de la presente disposición.

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

Al respecto el término “de línea” se presume deriva de la analogía que se realiza con los servidores públicos de planta de la Entidad, como por ejemplo el Decreto Supremo N° 27328 de 31 de enero de 2004, señalaba por ejemplo en su art. 15 párrafo I que la comisión de calificación sería la designada por la Autoridad Responsable del Proceso de Contratación con anterioridad al acto de apertura de propuestas y estaría conformada por *personal de línea de la entidad* (haciendo referencia al personal de planta de la Entidad), técnicamente calificado según la naturaleza de la contratación y cuyo número de miembros guardará relación con el objeto y magnitud de la contratación y la estructura organizacional de la entidad pública.

Es con el presupuesto general de la nación aprobado para las gestiones 2005 y 2006 que empieza a acuñarse el término de consultor individual de línea, por su parte, con relación a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, es con el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, donde se incluye al término específico de Consultor Individual de Línea, definiéndose a los servicios prestados por estos en el art. 5 inc. qq), como aquellos servicios prestados por un consultor individual para realizar actividades o trabajos

recurrentes, que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, diferenciando esta figura de forma definitiva de la consultoría por producto así como de la contratación de personal eventual.

Al presente esta prestación de servicios se ha hecho muy necesaria en las diferentes Entidades Públicas de nuestro país, toda vez que el personal contratado cumple las mismas labores que un personal de planta de la misma Entidad contratante, pero sin los mismos beneficios y derechos, especialmente en el ámbito laboral.

Aspectos concernientes a las Leyes Financieras a partir de la Implementación de las consultorías Individuales de Línea.

Las leyes financieras contienen el presupuesto aprobado para cada gestión y las mismas deben cumplir con las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado para su aprobación.

Dentro del Presupuesto General de la Nación aprobado para cada gestión se prevén los recursos a ser utilizados por las distintas Entidades que forman parte del aparato estatal, estableciéndose dentro de estos gastos el presupuesto correspondiente para la prestación de servicios de consultoría.

Respecto a las consultorías, estas leyes financieras establecían los siguientes parámetros de gasto para la prestación de estos servicios, es así que con relación a las consultorías la Ley N° 2449 de fecha 3 de abril de 2003 que contemplaba el presupuesto general de la nación para la gestión 2003 establecía en su art. 12° que los niveles de remuneración de consultores unipersonales independientes, contratados con recursos del Tesoro General de la Nación para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas no podrán ser superiores a los establecidos para el personal con designación mediante memorandums o Resoluciones que tenga asignaciones de funciones equivalentes en el órgano,

institución o entidad con las excepciones del caso, aspectos considerados por la Ley N° 2627 de 30 de diciembre de 2003, que contemplaba el presupuesto general de la nación para el 2004.

Sin embargo, es a partir de la vigencia del PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION – GESTION 2005, (aprobado en el marco de lo establecido por el artículo 147° de la entonces Constitución Política del Estado, que establecía que habiendo transcurrido el término de 60 días señalados en el numeral II) del artículo 147° sin haber sido aprobado por el honorable congreso nacional, el proyecto de presupuesto remitido por el poder ejecutivo en fecha 29 de septiembre de 2004, adquiere fuerza de ley para la gestión 2005, siendo de aplicación obligatoria) que en su art. 5 señala que la contratación de consultores individuales para ejercer funciones de línea deberán tener relación de dependencia directa de la entidad y sólo podrán ser contratados con recursos públicos, para ejercer y cumplir funciones previstas en el Plan de Operaciones Anual de cada entidad, estableciéndose asimismo que la remuneración de los consultores individuales para ejercer funciones de línea independientemente de la fuente de financiamiento, no podrá ser mayor a la percibida por un Director General de un Ministerio de Estado, definiéndose su remuneración sobre la equivalencia de los salarios percibidos por personal de planta con funciones equivalentes.

Con estos antecedentes a partir de la vigencia de la Ley No. 3302 de 16 de diciembre de 2005 que aprobaba el Presupuesto General de la Nación para la Gestión 2006, en su art. 3° definía las actividades de los consultores individuales de línea desarrollarán sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo a los términos de referencia correspondiente y al respectivo contrato suscrito, actividades que en los posterior serían consideradas por las posteriores leyes financieras aprobadas en las siguientes gestiones.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

Los Derechos Humanos

Evolución de los Derechos Humanos.-

Respecto a la evolución de los Derechos Humanos, los instrumentos que los consagraron, así como la incorporación de los mismos a la Constitución Política del Estado boliviano como derechos constitucionales, es necesario hacer presente que si bien estos aspectos son de conocimiento general, se los cita de forma resumida en el presente trabajo a objeto de hacer presente la importancia de los mismos, así como su aplicación, considerando que su desarrollo histórico, en esencia, ha sido producto, no precisamente de autores, juristas o de algún entendido en el derecho, sino que han surgido como producto del sufrimiento, menosprecio, discriminación y exclusión de grupos sociales, de seres humanos lo cual ha creado una conciencia prácticamente universal y que es necesaria citarla en el desarrollo del presente trabajo.

La idea clara de los Derechos Humanos se concreta de forma positiva en los tiempos modernos, muy especialmente a partir del siglo XVIII, posterior a las revoluciones que se dieron tanto en Norteamérica como en Francia, aunque la lucha por el reconocimiento de estos derechos se remonta ya a muchos años atrás.

Una de las premisas fundamentales que tratan los derechos humanos, se centra en la idea de dignidad del ser humano, de la persona, a quien debe otorgársele derechos a efectos de resguardar esa dignidad de ser humano, por otra parte también se establecen límites al ejercicio del poder ejercido por parte de los

gobernantes y autoridades que conforman un Estado, quienes no pueden arbitrariamente hacer uso del mismo, debiendo encontrarse supeditados a normas que distribuyan ese poder de tal forma que estos puedan actuar en el ámbito de sus competencias otorgadas y de acuerdo a las facultades legalmente concedidas. Dichos aspectos han sido implementados en las Constituciones Políticas toda vez que por lo general las mismas se encuentran doctrinalmente divididas en dos partes, la primera es denominada parte “dogmática”, que hace referencia justamente a los derechos humanos recopilados en la Constitución Política del Estado como derechos fundamentales o derechos constitucionales, esta parte de la Constitución se la denomina así en razón a que la palabra “dogma” hace referencia a una verdad fuera de toda discusión, y es así que la calidad de ser humano es indiscutible, que no merece valoración, razones por las cuales deben protegerse estos derechos con preeminencia al Estado mismo. La segunda parte de la Constitución Política del Estado se denomina Orgánica en razón a que en esta se define la estructura y competencias de los poderes u órganos de Estado.

Al respecto, los derechos humanos, al pretender la defensa de la dignidad del ser humano, en camino y defensa de esta dignidad, tiende a limitar el poder del Estado. En balance los derechos humanos constituidos en derechos fundamentales o constitucionales, tienen mayor preeminencia al poder del Estado, es decir que en una valoración, entre precautelar la estructura de un Estado y amparar los derechos del ser humano debería prevalecer el segundo. El Estado es para la persona y no la persona para el Estado.

Continuando con la historia en el desarrollo de los Derechos Humanos, tenemos que los mismos tienen especial concreción con la Revolución Francesa en los cuales se declararon los denominados derechos de la primera generación, los derechos civiles y políticos (libertad de expresión, libertad de creencias o religión, derecho de sufragio, derecho a no sufrir malos tratos, etc.). Son derechos que buscan en primer lugar la reivindicación del hombre ante el Estado sin que éste

interfiera e influya sobre los habitantes que lo conforman, es decir que el Estado debía asumir un papel pasivo frente a sus habitantes.

Sin bien estos derechos fueron un gran avance en defensa de la dignidad del ser humano, los mismos no fueron suficientes ante una sociedad que empezaba a industrializarse, dando lugar a un enorme crecimiento del movimiento obrero, así como la aparición de partidos con ideología de carácter socialista, hasta fines del siglo XIX y principios del siglo XX, donde apareció una segunda generación de derechos humanos, apoyados fundamentalmente con las revoluciones alemana y mexicana, estos son los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al trabajo, al alimento, a la educación, etc.) los cuales exigen una participación activa del Estado para resguardar dichos derechos, provocando la aparición de un Estado intervencionista para proteger y garantizar los mismos tales como el acceso a la salud, a la vivienda, a la educación, el derecho al trabajo, la seguridad social, etc. Dicha segunda generación de derechos humanos se encuentra íntimamente interrelacionada con la primera generación de derechos humanos, es decir que no es autónoma de la primera.

Sin embargo, en los posteriores años siguieron reconociéndose aún mas derechos, con la conformación de organismos de carácter internacional, tal es el caso de la Organización Internacional del Trabajo, misma que fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente, siendo su Constitución elaborada entre enero y abril de 1919 por una Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles¹², posteriormente se gestaron entre los años 1960 y 1970, derechos que representan un desafío de la Comunidad Internacional, gestándose en este marco el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a partir de la creación de la Organización de las Naciones

¹² <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>

Unidas, siendo que a comienzo de los años setenta que se encuentra nuevamente un reconocimiento aún más amplio de los derechos humanos, que vienen a denominarse derechos humanos de tercera generación, relacionados con los desafíos de la comunidad internacional.

Entre los derechos humanos de tercera generación se encuentran el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente, el derecho al desarrollo, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, etc. Una de las razones de la emergencia de estos derechos radica en que los países se encuentran más conscientes de la existencia de problemas de orden mundial, y a efectos de solucionarlos son necesarias acciones coordinadas mediante cooperación internacional, es decir que estos derechos de tercera generación tienen un ámbito básicamente colectivo, basados en la solidaridad, la interdependencia y la globalización.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Si bien los derechos humanos han ido paulatinamente a ser reconocidos en la normativa interna de cada Estado, no es sino a partir de conocidos una serie de hechos aberrantes ocurridos en la II Guerra Mundial, y que tuvieron lugar muy especialmente en los campos de concentración alemanes donde se evidenció una masacre en gran escala del pueblo judío, lo cual, entre otros aspectos, dio a lugar a que tras la finalización de la II Guerra Mundial se inicie un proceso paulatino de internacionalización de los derechos humanos, es decir que el resguardo de los mismos si bien se encontraba siendo reconocido en cada Estado, la Comunidad Internacional también asumiría competencias en el campo de la protección de los derechos humanos en forma progresiva cuyo papel primordial iba a ser asumido por la Organización de las Naciones Unidas, creada mediante la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, Tratado Internacional fundador de este organismo y que hace las bases de su constitución interna, firmada en San Francisco, California de los Estados Unidos de América la cual entró en vigor el 24

de octubre del mismo año, misma que ha sido aprobada por nuestro país mediante Ley s/n de fecha 9 de octubre de 1945¹³, posteriormente el 10 de diciembre de 1948 tuvo lugar la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, configurándose de esta forma el Derecho Internacional de los Derechos Humanos consensuándose en los subsiguientes años instrumentos de carácter internacional tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otra parte, dadas las enormes diferencias culturales, ideológicas, de inclusive religiosas, etc., entre diferentes Estados a nivel mundial, y considerando que la declaración y protección de los derechos humanos tuvo como protagonistas a Organizaciones de carácter regional, se crearon Organismos de cooperación en ámbitos específicos, creándose de esta forma el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Unidad Africana (OUA) creándose de esta forma sendos sistemas de protección de los derechos humanos, en este sentido, en 1950 se adoptó la Convención Europea de Derechos Humanos, en 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos y en 1981 la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Por lo cual se puede afirmar que en la actualidad se cuenta en la esfera internacional con la Declaración Universal de dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, las Convenciones de carácter regional, así como las Convenciones Internacionales que buscan proteger determinados sectores específicos de los derechos humanos (derechos de los niños, derechos de la mujer, prohibición internacional contra la tortura, etc.).

¹³ IVAN SANDRO TAPIO PINTO. Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Latina Editores Ltda. 2008. p. 41.

Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.-

Como se lo expreso anteriormente, estos derechos comprenden la segunda generación de derechos humanos denominados económicos, sociales y culturales los cuales fueron incorporados de forma paulatina en la normativa interna de los Estados como resultado de la Revolución Industrial, a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, los cuales intentan preservar la “igualdad” entre las personas, a efectos de que todos tengan las mismas oportunidades de desarrollar sus vidas en forma digna, para lo cual se requiere el accionar del Estado, es decir que constituyen una obligación de hacer para el mismo quien debe de procurar su cumplimiento. Entre los principales derechos económicos y sociales y culturales se citan los siguientes: Toda persona tiene derecho a la seguridad social, y a obtener una satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; toda persona o grupo de personas tienen derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios, toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.

Los Derechos Laborales

Lo definido por el Tribunal Constitucional respecto al derecho al trabajo ha sido lo siguiente: “...*la potestad o facultad que tiene toda persona a encontrar y mantener una ocupación que le permita asegurar su propia subsistencia y la de aquellos que se encuentran bajo su dependencia*” Sentencia Constitucional N° 100/05-R de 1 de febrero; 337/04-R de 10 de marzo; 1132/00-R de 1 de diciembre y 448/05-R de 28 de abril, 0571/2010-R de 12 de julio, las mismas asimismo expresan lo siguiente:

“...Derecho de naturaleza social y económica que significa la potestad o derecho que tiene toda persona según su capacidad y aptitudes, a buscar un

trabajo, postularse o acceder al mismo, y mantenerlo, claro está de conformidad a las circunstancias y exigencias del mismo, y según el orden normativo que lo regula, de tal manera que en base a este derecho quien desarrolla la actividad física o mental pueda procurarse su propia manutención como la de su familia, para subsistir en condiciones mínimas de dignidad humana”.

Entendiéndose en consecuencia, que toda persona tiene derecho a un trabajo, con condiciones equitativas y satisfactorias, con el cual tenga seguro para sí y su familia una existencia humana digna, debiendo ejercerlo de manera que no se afecte el bien común ni el interés colectivo.

Así, respecto al derecho al trabajo y a percibir una remuneración, la jurisprudencia constitucional estableció en la Sentencia Constitucional 0325/2010-R de 15 de junio, que:

“En cuanto al derecho del trabajo el art. 46.I. 1 de la CPE, establece que: ‘Toda persona tiene derecho: Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna’, a su vez el art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuando señala que: Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (...), que le asegure a ella, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana...’ al respecto la jurisprudencia constitucional, como la establecida en la SC 1132/2000-R de 1 de diciembre, señaló que el derecho al trabajo es: ‘...la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual tendiente a generar su sustento diario como el de su familia” (sic).

El derecho al trabajo es fundamental, no solo para su subsistencia y la de su familia sino para el propio desarrollo de nuestro país, por ser fuente de ingresos y que influye directamente en el desarrollo económico entre otros aspectos, mereciendo por lo tanto especial protección por las leyes y los Tratados Internacionales ratificados por el país.

Si bien el Derecho Laboral o Derecho del Trabajo estudia el conjunto de las normas que rigen las relaciones contractuales entre empleador y empleado, entre patrono y obrero, con relación al presente trabajo, ¿será que el Estado puede llegar a asumir el papel de empleador o patrono?, si bien existe normativa que desvincula a los funcionarios públicos que prestan servicios en entidades estatales, el Estado puede llegar a asumir el rol de empleador, no es su faceta de persona de Derecho Público en el ejercicio del poder público, sino en su faceta de persona de Derecho Privado¹⁴.

Este aspecto de la personalidad privada del Estado también ha sido desarrollado por autores como Pablo Dermizaky Peredo, quien señala que esta personalidad equipara a la Administración con un sujeto de derecho privado¹⁵.

Volviendo al tema relacionado con el Derecho del Trabajo, el mismo contiene una serie de principios entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- a) In dubio pro operario.- Principio jurídico de que en caso de duda en la hermenéutica de la norma, se favorecerá al trabajador (operario), constituyéndose de esta forma en un principio interpretativo de Derecho laboral, que podría traducirse como "ante la duda a favor del operario o trabajador".

¹⁴El Estado actúa principalmente como persona de Derecho Público, como Poder Público; empero, también, en algunas ocasiones, lo hace como persona de Derecho Privado, en este último caso se dedica, como cualquier persona particular, a la explotación industrial o de servicios públicos, y, por tanto es un verdadero empresario o empleador y como tal se halla sometido a las leyes laborales por ser un patrono. RAUL J. AZURDUY ROSSELL. *Curso de Derecho Laboral*. Latina Editores. Oruro – Bolivia. 2007. p. 68.

¹⁵Esta personalidad equipara a la Administración con un sujeto de derecho privado, es decir con un particular. Tal cosa ocurre cuando aquella adquiere o transfiere bienes, contrata, acepta legados o donaciones, etc. PABLO DERMIZAKY PEREDO. *Derecho Administrativo*. Editora J.V. 2001.5ta. ed. La Paz – Bolivia. p.40.

- b) La norma más favorable. - Principio según el cual, ante la presencia de dos o más normas que diriman una situación laboral, debe aplicarse la norma más beneficiosa al trabajador.
- c) La condición más beneficiosa. - Mediante la cual, ante la publicación de una nueva normativa en materia laboral, si la anterior normativa que le precedía otorgara mayores beneficios a los trabajadores, se respetará esta última. Pero en principio las normas laborales a ser creadas deben siempre ser más beneficiosas hacia el trabajador.
- d) Primacía de la Realidad. - Este principio prevé que para la interpretación de la relación entre empleador y trabajador, se debe tomar en cuenta lo que verdaderamente sucede en la realidad y no solamente lo que las partes han acordado o contratado formalmente.

Estos principios, entre otros, encuentran su razón de ser en el hecho de que existe un desequilibrio real entre el empleado y el empleador, correspondiendo al Estado procurar el resguardo de los derechos laborales de los trabajadores, de conformidad con los valores de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El principio denominado como “**Primacía de la Realidad**”, el cual se encuentra contemplado en el art. 4 del Decreto Supremo 28699 de 1 de mayo de 2006, entre otros enunciados en el referido Decreto Supremo, determina que prevalece la “veracidad de los hechos a lo acordado entre partes”, en virtud del cual debe prevalecer la realidad material de los hechos, es decir que pese a la suscripción de un contrato civil, si en los hechos se desarrolla una relación laboral, deberán aplicarse las reglas del derecho laboral y en su consecuencia la Ley General del Trabajo. Al respecto ¿será justa la aplicación de estos principios a los servicios de consultoría individual de línea?, a efectos de poder absolver esta interrogante es necesaria la realización de un estudio con respecto a la relación sostenida entre el consultor individual de línea y la Entidad contratante, sin embargo previamente se deben tener presentes ciertos aspectos conceptuales respecto a determinados derechos laborales.

Derechos del trabajo

Derecho a una Justa Remuneración

El derecho a una justa remuneración respecto a la prestación de trabajo que realiza una persona, misma que puede ser manual o intelectual, no comprende solamente el salario que puede percibirse, sino toda aquella contraprestación a cambio del trabajo realizado por parte del trabajador por haber puesto a disposición del empleador su fuerza de trabajo aún cuando no se haya prestado el trabajo efectivamente basada en la disponibilidad de la fuerza de trabajo que este consintió a disposición del empleador.

Una justa retribución comprende varios aspectos entre los cuales el principal es el salario, pero también comprende todo aspecto relacionado con las contraprestaciones que debe otorgar el empleador a favor del trabajador, entre los cuales también se encuentra por ejemplo el aguinaldo, las indemnizaciones, las vacaciones, bonos, etc.

Esta justa retribución debe procurar cumplir con todas implicaciones emergentes de las necesidades del trabajador, a efectos de asegurar la subsistencia del mismo y la de su familia, es decir que pueda ser lo suficiente para satisfacer las necesidades básicas del trabajador y cumplir con toda emergencia que resulte de la prestación de trabajo, aspectos sin los cuales la remuneración carecería del carácter de "justa". La justa remuneración es un derecho social de todo trabajador que evidentemente constituye un conjunto de contraprestaciones, entre las que se encuentran el salario, aguinaldo, bonos, etc.

Estos aspectos han sido considerados según la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional de Bolivia a través de su jurisprudencia, como ser las Sentencias Constitucionales 0572/2010-R, 0062/2005-R, 1612/2003-R y 0070/2005-R, entre otras, en la que señaló lo siguiente: *"...consiste en la potestad o facultad que tiene toda persona de recibir una retribución o contraprestación*

adecuada conforme al trabajo desarrollado, es decir, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor...”, aclarando que: “remuneración”, engloba a todos los emolumentos que percibe una persona, sea en su condición de trabajador y/o funcionario activo o pasivo, como es el caso, pues -además- el aguinaldo constituye un derecho que el trabajador y/o funcionario ha adquirido por la prestación de servicios¹⁶.

Salario

El salario es el pago que recibe el trabajador dependiente como contraprestación por la prestación de servicios o trabajos a favor de un tercero con dependencia y de forma subordinada. Esta retribución por trabajos realizados, en principio, debe cumplir con el requisito de ser digno, equitativo y proporcional a la labor realizada, mismo que debe satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar del trabajador asalariado.

La Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia C-892/09, establece una definición amplia sobre el Salario:

El salario, según lo dispone el artículo 127 CST., subrogado por el artículo 14 de la Ley 50/90, está conformado no sólo por la remuneración ordinaria, fija o variable, sino por todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. Esta definición excluye, por ende, otro tipo de ingresos laborales que no están dirigidos a retribuir dicho servicio, sino a asumir riesgos o gastos de otra naturaleza, y dentro de la categoría de pagos no constitutivos de salario quedan incorporados (i) las indemnizaciones que

¹⁶ Sentencia Constitucional 0133/2011-R de fecha, 21 de febrero de 2011. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

asume el patrono por daños o demás detrimentos que sufra el trabajador en el marco de la relación laboral; (ii) la remuneración del trabajador durante el descanso obligatorio (vacaciones y días no laborables de naturaleza legal y/o estipulados en el contrato respectivo); (iii) las sumas o bienes que recibe el trabajador con el fin de ejercer cabalmente sus funciones, como sucede con el auxilio de transporte de que trata la Ley 15/59, al igual que los demás conceptos que enlista el artículo 128 CST.; y (iv) aquellos montos que recibe el trabajador por simple liberalidad del empleador y no como contraprestación por el servicio personal que presta.

Entre varios aspectos que hacen al salario una contraprestación justa a favor del trabajador, es que precisamente la misma es por lo general económica, siendo vital para la subsistencia del trabajador y su familia, es decir, que esta retribución sea suficiente y cubra las necesidades vitales del trabajador y su familia o dependientes del mismo, y que le permita realizarse como persona en la sociedad, por ello es que en Bolivia se determina un salario mínimo nacional como parámetro de remuneración mínima, de acuerdo a las necesidades y demandas propias de la población, dando una variación a otras prestaciones sociales como ser el bono de antigüedad, subsidios, beneficios sociales, etc. El salario mínimo vital tiene como finalidad de garantizar una subsistencia humana y digna del trabajador y su familia.

Este salario es pagadero por lo general de forma mensual, al respecto la Ley General del Trabajo establece lo siguiente respecto a la remuneración o salario:

Art. 52.- *Remuneración o salario es lo que percibe el empleado u obrero, en pago de su trabajo. No podrá convenirse salario inferior al mínimo, cuya fijación, según los ramos del trabajo y las zonas del país, se hará por el Ministerio del Trabajo. El salario es proporcional al trabajo, no pudiendo hacerse diferencias por sexos o nacionalidad.*

Art. 53.- Los períodos de tiempo para pago del salario, no podrán exceder de 15 días, para obreros, y de un mes para empleados y domésticos. Los pagos se verificarán precisamente en moneda de curso legal, en día de trabajo y en el lugar de la faena, quedando prohibido hacerlo en lugares de recreo, venta de mercaderías o expendio de bebidas alcohólicas, salvo tratándose de trabajadores del establecimiento en que se haga el pago.

Por su parte, en el ámbito público las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, en su artículo 13º establecen lo siguiente:

ARTICULO 13. (PROCESO DE CLASIFICACION, VALORACION Y REMUNERACION DE PUESTOS).- Los procedimientos para la clasificación y valoración de puestos en las entidades de la Administración Pública, serán determinados en su Reglamento Específico, en el marco de las directrices emitidas por el Servicio Nacional de Administración de Personal...

III. Remuneración

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

- a. Las prestaciones complementan la remuneración, son comunes a los servidores públicos independientemente del puesto que desempeñan. Son de carácter obligatorio y están establecidas por las disposiciones legales vigentes en materia de Seguridad Social.
- b. El servidor público que sea promocionado percibirá la remuneración que corresponda a su nuevo puesto a partir del momento que asuma sus funciones.
- c. La planilla presupuestaria reflejará la estructura de puestos de la entidad, emergente de la programación de operaciones anual y en función a dicha estructura, considerará la previsión de recursos necesarios para el pago de remuneraciones al personal.

d. Las entidades podrán otorgar incentivos económicos en coordinación con el Órgano Rector del Sistema de Presupuestos, previa aprobación del Ministerio de Hacienda, estos incentivos deberán ser producto de los resultados emergentes de la evaluación del desempeño.

Al respecto, algunos autores señalan que el salario puede ser pagadero a jornal, es decir por un día trabajado, o mediante sueldo que es pagadero mensualmente por cada mes trabajado. En fin, el salario constituye un derecho que asegura la vida digna, no solo del trabajador, sino también de su familia, aspecto que comprende lo relacionado con una remuneración justa.

Aguinaldo

El aguinaldo¹⁷, dentro de la relación laboral, comprende un pago extra que se le entrega a al trabajador asalariado, mismo que consiste en un sueldo mensual adicional otorgado a fin de año que se suma a las doce mensualidades percibidas en concordancia con los doce meses laborales efectivamente trabajados, o en su caso pagaderos de forma prorrateada por los meses trabajados dentro de un año.

Se dice de esta percepción un derecho obligatorio, inalienable, imprescriptible, inembargable, intransferible, complementario y remuneratorio, cuyo incumplimiento en nuestra legislación es sancionado con un doble pago de esta percepción si no se lo realiza oportunamente. Por lo general este pago está destinado a cubrir los gastos extras que se presentan en las fiestas de fin de año.

Por su parte el Estatuto del Funcionario Público establece en su art. 51º (Bases Legales) que entre las bases que orientan la retribución de los servidores públicos,

¹⁷ “Gramaticalmente es el regalo que se da en Navidad o en la Epifanía. La costumbre tradicional por parte de quienes recibían un servicio de tercera persona, de recompensar en dichas fechas a quienes lo prestaban, se fue convirtiendo en norma voluntariamente practicada por los empleadores de gratificar a sus dependientes y empleados a fin de año con el importe de una mensualidad o de parte de ella. Avances en la legislación social, convirtieron en algunas legislaciones dicha costumbre en obligación legal; y así por ejemplo, en la Argentina, se impuso a los patronos el pago de un “sueldo anual complementario” OMEBA. Enciclopedia Jurídica Tomo I. Ob. Cit. p. 619 - 620.

se encuentra el derecho a la percepción de un aguinaldo de navidad equivalente a un salario mensual o duodécimas correspondientes.

El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia Constitucional 0605/2004- R de 22 de abril de 2004, siguiendo la doctrina del Derecho Laboral, ha señalado lo siguiente:

...el aguinaldo forma parte constitutiva de la remuneración a la que tiene derecho todo trabajador o empleado, por la prestación efectiva de sus servicios al empleador; así en la SC 369/2003-R, de 26 de marzo, ha señalado expresamente que: “la remuneración es la contraprestación que percibe el trabajador por haber puesto su capacidad de trabajo a disposición del empleador, en los términos y condiciones del contrato de trabajo que tienen celebrado. La remuneración se otorga como contenido u objeto de la prestación del empleador, en cumplimiento de su obligación básica de remunerar el trabajo, y lo recibe el trabajador como contraprestación de su trabajo. El término ‘remuneración’ en una acepción amplia, abarca a todas las formas de retribución que el empleador debe reconocer a favor del trabajador, así, se encuentran dentro de ella, el sueldo o salario, las primas, bonos, pago de horas extraordinarias y, por supuesto, el aguinaldo de navidad. Otros autores sostienen que el ‘salario’ implica la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo o impliquen otro tipo de reconocimiento por la prestación del servicio” De otro lado, cabe señalar que el aguinaldo de navidad fue creado mediante Ley de 18 de diciembre de 1944 como una remuneración anual que debe efectuar el empleador como una gratificación a su empleado o trabajador, según la norma prevista por el art. 1 de dicha Ley, consistente en un sueldo que debe ser pagado antes del 25 de diciembre de cada año, la citada disposición legal fue interpretada mediante Ley de 22 de noviembre de 1950, la que en su Artículo Único dispuso lo siguiente: “Interpretando la ley de 18 de

diciembre de 1944 se reconoce el derecho de empleados y obreros, sin exclusión, al aguinaldo anual, antes del 23 de diciembre de cada año el que será pagado por duodécima, teniendo en cuenta el tiempo de servicios durante el año correspondiente”. Asimismo, corresponde referir que, en el ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales, la Constitución, en su art. 7 inc. j), ha consagrado como un derecho fundamental de la persona la “remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano”; en ese mismo ámbito, como una garantía constitucional a los derechos del trabajador, la Ley Fundamental, en su art. 157, ha previsto que “el trabajo y el capital gozan de la protección del Estado. La Ley regulará sus relaciones estableciendo normas sobre contratos individuales y colectivos, salario mínimo, jornada máxima, trabajo de mujeres y menores, descansos semanales y anuales remunerados, feriados, aguinaldos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de las empresas, indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores”. En consecuencia, de la jurisprudencia glosada y la norma constitucional referida, se infiere que: a) el aguinaldo de navidad, creado mediante Ley de 28 de diciembre de 1944, se constituye en un sueldo anual complementario que forma parte de la remuneración a la que tiene derecho todo trabajador o empleado por la prestación de sus servicios al empleador; b) siendo el aguinaldo de navidad parte constitutiva de la remuneración, se constituye en un derecho fundamental de las personas; y c) siendo parte constitutiva del derecho fundamental a la remuneración es irrenunciable, si bien su ejercicio debe estar regulado por la ley y su respectivo reglamento, no puede ser objeto de supresión una vez constituido el derecho.

Indemnizaciones

Con relación a las indemnizaciones, estas son definidas como “*las compensaciones económicas que da el patrono al trabajador por el desgaste físico y psíquico que se produjo por el tiempo que trabajó o prestó sus servicios en términos de subordinación y dependencia y por una remuneración del segundo a favor del primero*”¹⁸, pagos que son pagaderos de acuerdo a la normativa laboral en vigencia.

Estas indemnizaciones son pagaderas a favor de los trabajadores por falta de pre-aviso o desahucio, sin embargo también puede darse indemnizaciones por el tiempo de servicios o antigüedad, en consideración al tiempo del trabajo prestado por el trabajador precedente en casos de retiro voluntario, despido forzoso, muerte, despido injustificado, jubilación forzosa, por la quiebra y liquidación del empleador, e inclusive por destrucción total o parcial de las instalaciones industriales. Para dar lugar a este pago deben considerarse los meses de prueba y los periodos de suspensión del contrato, asimismo el cálculo del sueldo o salario se hará tomando el promedio del total de sueldos y salarios ganados en los últimos tres meses¹⁹.

Antigüedad

La antigüedad es aquella condición que se le otorga al trabajador a efectos de atribuírsele determinados beneficios sociales, no solamente con relación al cálculo del pago de determinadas indemnizaciones por tiempo de servicios debido a causales tales como ser el despido forzoso, el retiro voluntario, muerte, despido justificado, jubilación forzosa y otros que atañen al rompimiento de la relación laboral, sino que también la calificación en cuanto a la antigüedad del trabajador posibilita al mismo a poder acceder al beneficio de mayor tiempo de vacaciones, las cuales, en caso de ruptura de la relación laboral, pueden ser algunas veces

¹⁸ RAÚL J. AZURDUY ROSSELL. *Curso de Derecho Laboral*. Ob. Cit. p. 166.

¹⁹ Ob. Cit. p. 168-170.

compensadas en dinero como dispone el Decreto Supremo N° 12058 de 24 de diciembre de 1974.

En la Administración Pública se realiza una similar clasificación considerándose la antigüedad de los funcionarios públicos, al respecto, el Estatuto del Funcionario Público, en su art. 49 realiza una clasificación respecto a los días de vacación con las cuales se beneficiarán los servidores públicos considerando la calificación de sus años de antigüedad. Con respecto al tema de investigación debe considerarse que el consultor individual de línea, si bien llega a prestar servicios de consultoría en una Entidad Pública bajo las mismas condiciones de trabajo que otros servidores públicos, al no ser considerado como uno de ellos, este no puede requerir que los años prestando servicios de consultoría de línea se incluyan en la calificación de sus años de servicio o de antigüedad, no pudiendo acceder a los beneficios que estos implican.

Vacaciones

Las vacaciones son un derecho adquirido propio de los derechos sociales que comprende un descanso concedido a favor del trabajador a efectos de resguardar la salud mental y física del mismo, los cuales se otorgan cumplido un año trabajado. Al respecto la Sentencia Constitucional 0275/2010-R de 7 de junio de 2010, ha señalado:

“En cuanto a los derechos sociales, el art. 48.I de la CPE, señala que las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio; el párrafo III del mismo artículo prescribe que los derechos y beneficios reconocidos a favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos”, igualmente establece que: “El empleador está en la obligación de programar y conceder la vacación” toda vez que “La vacación o descanso remunerado, como derecho social inherente a cada trabajador, es un derecho cuyo ejercicio no puede ser soslayado o burlado, por lo que su falta

de goce una vez adquirido, puede lesionar derechos sociales que el empleador, sea el Estado o un particular están reatados a cumplir”.

Dicho derecho reconocido a favor de los trabajadores no puede renunciarse, debiendo el empleador programar y conceder la vacación de forma obligatoria toda vez que la vacación, como derecho social inherente a cada trabajador, es un derecho cuyo ejercicio no puede desconocido, debiendo ser otorgado por parte del empleador, sea el Estado o un particular.

En sentido igualmente la Sentencia Constitucional 0130/2010-R de 17 de mayo, haciendo referencia a la Sentencia Constitucional 1869/2004-R de 6 de diciembre, que no contradice el nuevo orden constitucional, manifestó lo siguiente:

“...las vacaciones constituyen un derecho del que gozan todos los trabajadores, por cuanto, el descanso es una condición mínima que ofrece la posibilidad de que el empleado renueve la fuerza y la dedicación para el mejor desarrollo de sus actividades; consiguientemente, las vacaciones no constituyen un sobre sueldo, sino un derecho a un descanso remunerado. Por ello, la compensación de las vacaciones está prohibida por ley, salvo algunas excepciones previstas por ley o que sin estar se presentan en la actividad laboral; tal el caso por ejemplo, cuando un trabajador se desvincula del servicio o de su fuente de trabajo, por causas ajenas a su voluntad, sin haber gozado de su derecho a la vacación remunerada”.

Asimismo el art. 49º del Estatuto del Funcionario Público establece que los servidores públicos, tendrán derecho a una vacación anual, en relación a la antigüedad.

Derecho de la Seguridad Social

El Derecho de la Seguridad Social abarca principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o la cobertura de las necesidades

socialmente reconocidas, tales como ser las enfermedades, la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, las familias, y otras.

El Protocolo de San Salvador, en su art. 9 ha establecido lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Por medio de la seguridad social se pretende proteger a las personas ante todo tipo de circunstancias permanentes o temporales, previstas o imprevistas que vulneren o menoscaben la capacidad económica de las personas que conforman una sociedad, estableciéndose mecanismos precautorios, en cuyo financiamiento pueden participar tanto el Estado como los empleadores y los trabajadores. En principio se puede señalar que la seguridad social incluye la vejez, invalidez y muerte; enfermedad y maternidad; accidentes de trabajo; desempleo; y asignaciones familiares. Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1991 propuso una definición de seguridad social que se cita a continuación:

“Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente

de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”

De esta forma podemos señalar que la Seguridad Social, considerando el concepto anteriormente citado, vela porque las personas que se encuentran en una imposibilidad, ya sea temporal o permanente, de obtener un ingreso económico que le asegure una subsistencia digna como la de su familia, o que deban asumir responsabilidades financieras excepcionales (caso de enfermedades o accidentes), puedan seguir satisfaciendo estas necesidades, pudiendo proporcionarle recursos financieros, bienes o servicios (rentas, seguro médico, medicamentos, etc.).

De la misma forma puede concluirse que el propósito de las políticas que asume el Estado, a efectos de otorgar seguridad social a sus habitantes, deberá entonces pretender otorgar protección a los mismos garantizándoles un nivel mínimo de bienestar.

Respecto al seguro social, puede establecerse al mismo como un beneficio o servicio otorgado en contraprestación a las contribuciones realizadas bajo un esquema de seguro, mismos que se traducen en la provisión de pensiones de jubilación, seguro de invalidez, entre otros que deben ser provistos por las administradoras responsables de la seguridad social²⁰.

En Bolivia el Derecho a la Seguridad Social se encuentra consagrado en el art. 45 de la Constitución Política del Estado, bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia; buscando alcanzar la atención respecto a enfermedades; epidemias; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales;

²⁰ Sentencia Constitucional 0200/2011-R de 12 de marzo de 2011. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales. Al respecto el Derecho a la Seguridad Social comprende dos ámbitos para la otorgación de las prestaciones respectivas, entre las cuales se encuentran aquellas que denominaremos el Derecho de la Seguridad Social de Largo Plazo y el Derecho de la Seguridad Social de Corto Plazo.

Derecho de la Seguridad Social de Largo Plazo

El art. 45 de la Constitución Política del Estado, ha previsto que todas las bolivianas y los bolivianos tengan derecho a la seguridad social, prestado bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia, debiendo su dirección y administración encontrarse bajo tutela del Estado, con control y participación social. El régimen de seguridad social, cubre la atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales, garantizando asimismo el Estado lo concerniente al derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.

En este ámbito el art. 67 de la Constitución Política del Estado, consagra que todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana y la obligación del Estado de proveer una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley, aspecto que tiene amplia relación con el Derecho a la Seguridad Social de Largo Plazo cuya normativa se encuentra actualmente inmersa en la Ley de Pensiones Nº 065 de fecha 10 de diciembre 2010, misma que establece la administración del Sistema Integral de Pensiones, así como las prestaciones y beneficios que otorga a los bolivianos y las bolivianas, de acuerdo a lo establecido en la Constitución

Política del Estado. De acuerdo al art. 2º de la norma anteriormente citada, el Sistema Integral de Pensiones, está compuesto por:

- a) El Régimen Contributivo que contempla la Prestación de Vejez, Prestación de Invalidez, las Pensiones por Muerte derivadas de éstas y Gastos Funerarios.
- b) El Régimen Semicontributivo, que contempla la Prestación Solidaria de Vejez, Pensión por Muerte derivada de éstas y Gastos Funerarios.
- c) El Régimen No Contributivo, que contempla la Renta Dignidad y Gastos Funerales

Los cuales constituyen y determinan los recursos del seguro social obligatorio de largo plazo que al presente aún se encuentran gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). Sin bien el Derecho a la Seguridad Social a Largo Plazo es universal y abarca sin distinción a los servidores públicos, se hace presente en este aspecto que los consultores individuales de línea no han accedido de forma obligatoria a este derecho sino hasta la promulgación de la Ley N° 065 de fecha 10 de diciembre 2010, por lo que anterior a la promulgación de esta ley estos consultores no aportaban al seguro social obligatorio a de largo plazo.

Derecho de la Seguridad Social de Corto Plazo

Considerando los aspectos anteriormente referidos, mediante la Sentencia Constitucional 0200/2011-R de 12 de marzo de 2011, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

“...que el derecho a la seguridad social es la potestad o capacidad de toda persona para acceder a los sistemas de protección y resguardo de la vida y salud física y mental; la seguridad económica, vivienda, descanso y la protección del núcleo familiar; cobertura a contingencias inmediatas y mediatas; vale decir, las coberturas de salud preventiva y curativa,

coberturas de riesgos profesionales y accidentes de trabajo; rentas de invalidez, de vejez, de derechohabientes, y las demás asignaciones familiares”.

Por otra parte, mediante la Sentencia Constitucional 0142/2010-R de 17 de mayo de 2010, sobre la seguridad social, se precisó que: “...entendido como el conjunto de medidas tomadas por la sociedad, primordialmente por el Estado, para asegurar a las personas los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de los medios de existencia, causados por circunstancias no propiamente creadas voluntariamente, así como para garantizar todos los cuidados médicos necesarios”.

Considerando esta última definición sobre la seguridad social, podemos señalar a los Derechos de la Seguridad Social de Corto Plazo, como aquellas asignaciones y prestaciones que cubren aquellas contingencias emergentes de circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales, que tiendan a afectar la salud física o psíquica de las personas y/o vulneren o menoscaben la capacidad económica de las mismas bajo un régimen de seguro. Estas prestaciones comprenden un seguro por enfermedad (Prevención antes que la curación; atención médica general, de especialidad, hospitalización, cirugías, alimentación, exámenes complementarios, rehabilitación, prótesis vital, entre otros), por maternidad (Cubre a partir de la concepción, gestación, parto y puerperio; atención médica pre natal, parto y puerperio, medicamentos, vacunas, entre otros) y por riesgos profesionales (Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; atención médica general, de especialidad, hospitalización, cirugías, alimentación, exámenes complementarios, rehabilitación, prótesis en general entre otros).

En este entendido, y dado el carácter universal del derecho a la Seguridad Social, se llega a concluir que todo trabajador, ya sea del sector público o privado, tiene derecho a contar con las prestaciones de corto plazo previstas por el Código de

Seguridad Social; más aún en el caso de una mujer trabajadora embarazada, misma que cuenta con protección especial por la Constitución así como por la normativa laboral. Sin embargo, con relación a estos aspectos, cabe señalar fehacientemente que el consultor individual de línea, a momento de efectuar el cumplimiento de su contrato en una entidad pública, no goza de un seguro social a corto plazo en todas sus dimensiones.

Aplicación de los derechos laborales al ámbito de la administración pública.

Los derechos laborales tales como el aguinaldo, la antigüedad, las vacaciones, el salario son ampliamente aplicables al ámbito de la administración pública, mismos que son considerados en el Estatuto del Funcionario Público e inclusive se encuentran dentro del marco de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

No solamente estos derechos de orden laboral son extensibles a favor de los servidores públicos, sino que también los derechos de Seguridad Social de Corto y Largo Plazo han sido implementados a la función pública y son de conocimiento general.

Derechos de los funcionarios dentro de la carrera administrativa.

Mediante el Estatuto del Funcionario Público se regular la relación de los Servidores Públicos con su Administración. Al respecto, dicha normativa contiene en su Título Preliminar los Principios que lo regirán tales como: Se consagra el servicio exclusivo a los intereses de la colectividad; la imposición de igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna naturaleza; se establece el reconocimiento al mérito, capacidad e idoneidad para desempeñar cargos públicos y adopta la honestidad y la ética como esenciales en el desempeño del servicio público.

El Estatuto del Funcionario Público, entre otros, en cuanto a su objeto y el ámbito de su aplicación regula la relación del Estado con sus Servidores Públicos; Garantiza el desarrollo de la carrera Administrativa; Asegura la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la Función Pública y la promoción de su eficiente desempeño y productividad. Su aplicación se extiende a todos los Servidores Públicos que presten el servicio en relación de dependencia, a los que trabajen, en cualquier Entidad del Estado (independientemente de la fuente de su remuneración), a las Entidades autónomas, autárquicas y descentralizadas entre otros aspectos.

Por otra parte se adopta la terminología de “servidor público”, clasificándose a los mismos de la siguiente manera:

Funcionarios Electos: Que comprenden a aquéllas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario, previsto en la Constitución Política del Estado.

Funcionarios Designados: Se refiere a todas las personas nombradas en la Función Pública, de conformidad con el ordenamiento jurídico mismos que no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del Funcionario Público.

Funcionarios de Libre Nombramiento: Son aquéllas personas designadas por la máxima autoridad ejecutiva de una Entidad Pública, con la finalidad de realizar funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los requerimientos de los Funcionarios Electos o Designados, asimismo estos no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa.

Funcionarios Interinos: Son personas contratadas, de manera provisional, por un plazo corto, inferior a los 90 días. Para nombrar estos Funcionarios tiene que producirse una vacancia en la estructura institucional de la Administración Pública

o como resultado de una situación de emergencia, la que no pueda ser satisfecha por el personal de carrera.

Funcionarios de Carrera: Estos Funcionarios son parte componente de la Administración Pública y tanto su ingreso, permanencia, promoción y retiro se ajustan a las disposiciones de la Carrera Administrativa.

Respecto a estos últimos, debe considerarse que el establecimiento de la Carrera Administrativa, tiene como desafío brindar seguridad y estabilidad a la Función Pública, considerándose a la misma como un sistema técnico de administración de personal, que se establece con el objeto de promover:

- La eficiencia de la actividad administrativa.
- El desarrollo laboral de sus funcionarios, tendiente a su profesionalización.
- La permanencia condicionada a su desempeño.

La Carrera Administrativa se articula mediante el Sistema de Administración de Personal que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura en la relación de la Administración para con el Servicio Público.

Todo ciudadano sin discriminación alguna puede aspirar a pertenecer a la Carrera Administrativa, condicionado únicamente al cumplimiento de los requisitos que formula el Estatuto del Funcionario Público, su Reglamento y el Sistema de Administración de Personal.

Los Funcionarios de Carrera gozan de otros derechos más, aparte de los derechos específicos que tienen todos los Funcionarios de la Administración Pública como por ejemplo:

- La Carrera Administrativa y estabilidad;
- Recibir capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional;

- Goce de especiales incentivos económicos, conforme a Estatuto.

Ahora bien, los derechos prescritos a favor de los servidores públicos en el Estatuto del Funcionario Público lo excluyen de los derechos establecidos en la Ley General del Trabajo y otras disposiciones del régimen laboral que rige únicamente para los trabajadores, sin embargo el Estatuto del Funcionario Público en su Título IV tiene previsto el régimen laboral para los servidores públicos.

Definiciones doctrinales respecto al trabajador asalariado y al servidor público.

Se ha definido al trabajador como aquella persona natural que presta sus servicios o labores en términos de subordinación y dependencia y a cambio de una remuneración, sin embargo, con relación al servidor público ¿Cuáles son las condiciones laborales que lo caracterizan?, al respecto, en lo concerniente a la función pública se han tratado teorías como la tesis contractual que establece que el vínculo entre la administración pública y el servidor público se efectuaría mediante un contrato administrativo, similar al contrato de locación de servicios del Derecho Civil (lo que constituiría derechos y deberes recíprocos), por otra parte se señalaba que este vínculo no sería contractual, tal como ocurre en el ámbito laboral privado, sino de forma unilateral por parte del Estado quien designa o elige, en virtud a las potestades que lo invisten, a los funcionarios o servidores públicos quedando a su consideración la aceptación de su designación, a efectos de concretar los fines estatales, por lo que una de las características del servidor público es la relación de dependencia con cualquier Entidad del Estado, así como la percepción de recursos de este, aspecto considerado en la jurisprudencia contenida en la Sentencia Constitucional N° 439/00-R de 5 de mayo de 2000.

Respecto al objeto del presente trabajo, y la diferencia entre el servidor público y el consultor, el Tribunal Constitucional ha emitido la siguiente jurisprudencia contenida en la Sentencia Constitucional 0605/2004- R de fecha 22 de abril de 2004:

En efecto, conforme a la norma prevista por el art. 4 del EFP se considera servidor público a toda persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de dicha Ley; en ese orden, el término servidor público refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración. De otro lado, las normas previstas por el art. 51 de la mencionada Ley, al establecer las bases generales de las remuneraciones a los servidores públicos, señala que se fundan en los siguientes aspectos: “a) Periodicidad y oportunidad de la retribución; g) Derecho a la percepción de un aguinaldo de navidad equivalente a un salario mensual o duodécimas correspondientes”. Como se podrá advertir, las citadas normas no hacen exclusión alguna, por lo mismo no hacen discriminación, del derecho a la percepción del aguinaldo de navidad, partiendo de la calidad de funcionario permanente o por tiempo definido; es decir, no excluyen de dicho derecho a los servidores públicos eventuales. En consecuencia, el recurrente y sus representados nombrados en el punto anterior, tienen derecho a percibir el aguinaldo de navidad, en igualdad de condiciones que los demás funcionarios o servidores públicos, al margen de la fuente de su remuneración, o partida presupuestaria que la deba soportar (...)

En efecto, de la revisión de los documentos y antecedentes que cursan en el expediente se establece que Juan Carlos Gorena Belling, fue contratado por la entidad recurrente para prestar servicios de consultoría, es decir, fue contratado bajo la modalidad de consultoría, así se acredita por la documental cursante de fs. 267 a 270; ese contrato tiene un régimen especial diferente de la modalidad de prestación de servicios en calidad de empleados; pues el consultor no es un empleado en esencia, por lo mismo

no es un servidor público, por lo mismo no es acreedor al derecho de pago del aguinaldo de navidad.

Con respecto a la relación sostenida entre el Estado y los servidores públicos, según señala Gordillo, parecería entonces que la relación entre estos no puede ser contractual, pues el servidor público está en una relación de subordinación frente a la administración; en cambio, si se admite que la relación entre Estado y servidor público se perfecciona mediante un contrato (como el de locación de servicios), y considerando la existencia de una cierta subordinación, entonces esta teoría sería válida según Gordillo quien defiende la tesis contractual señalando que puede acordarse en el contrato un cierto grado de subordinación. Con la validación de la tesis contractual, que tiene fundamentos ampliamente válidos, se puede aseverar que la prestación de servicios que presta un consultor individual de línea es prácticamente idéntica a la prestación de servicios de cualquier otro servidor público.

Al respecto del contrato de prestación de servicios, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia C-154 DE 1997, partiendo del Contrato de Trabajo y del Contrato de Prestación de Servicios (respecto a la prestación de servicios en entidades públicas), con relación a sus diferencias, ha expresado lo siguiente:

El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste

singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

Normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.-

Declaración Universal de los Derechos Humanos.-

Tal como se señaló precedentemente con relación a la evolución de los Derechos Humanos, la creación de una Declaración Universal de los Derechos Humanos no fue tarea fácil para la Organización de las Naciones Unidas debido a puntos de vista divergentes, lo cual llevó que ésta tardará alrededor de dos años en ser redactada²¹.

Respecto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se establecieron una serie de aspectos como ser que todos los seres nacen libres en dignidad y derechos, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, entre otros, sin embargo, respecto al tema que nos compete, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha consagrado los siguientes derechos a favor de las personas como seres humanos y que hacen a los derechos sociales: Art. 22.- Derecho a la Seguridad Social; Art. 24 Derecho al descanso; Art. 25 Derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; y Art.26 el Derecho a la educación entre otros.

Estos derechos han sido contemplados en Instrumentos Internacionales específicos, asimismo han sido contemplados en la normativa constitucional de

²¹ IVAN SANDRO TAPIA PINTO. Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Bolivia. Ob. Cit. p. 301.

varios países en su catálogo de derechos constitucionales o fundamentales y Bolivia no ha sido la excepción.

Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.-

El Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha sido ratificado por Bolivia mediante Decreto Supremo N° 18950 de 17 de mayo de 1982 (elevado a rango de ley por Ley N° 2119 de 11 de septiembre de 2000), depositada el 12 de agosto de 1982.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es un instrumento internacional del Sistema de las Naciones Unidas, que regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, buscando comprometer a los Estados ratificantes a proteger y promover dichos derechos incluidos aquellos relacionados al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la educación, a la seguridad social, a la vida cultural, a un nivel de vida adecuado, al disfrute de salud física y mental, y a gozar de los beneficios del progreso científico.

El referido Pacto Internacional obliga al Estado Parte a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, sin discriminación, a toda persona que se encuentre dentro de dichos Estados.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su art. 1º, reconoce el derecho de los pueblos a la libre determinación en cuyo mérito podrán establecer libremente su condición política y proveer al desarrollo económico, social y cultural, comprometiéndose los Estados Partes a garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales

Asimismo, el Pacto Internacional dispone que los Estados Partes se comprometan a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin ninguna

discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, de acuerdo al art. 2º del referido Pacto Internacional.

Mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Parte III, se reconocen los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo.
- Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.
- Derechos sindicales.
- Derecho a la seguridad social.
- Derecho de las familias a ser protegidas y asistidas especialmente en su constitución y en el cuidado y educación de los hijos.
- Derecho de toda persona y su familia a la alimentación, vestido y vivienda adecuados.
- Derecho a la salud física y mental.
- Derecho a la educación.
- Derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico.

Derecho al trabajo.- El art. 6º del Pacto Internacional reconoce el derecho a trabajar, conceptualizándolo de la siguiente forma: *“el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”*. Asimismo se compromete a los Estados Partes a adoptar medidas tendientes a la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.- El art. 7º del Pacto refiere expresamente a "la remuneración", recogiendo el principio de igual salario por trabajo de igual valor, prohibiendo la discriminación entre

hombres y mujeres y asegurando condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias, consagrándose el derecho a las condiciones adecuadas de trabajo, por otra parte el mismo artículo incluye, entre las condiciones básicas para el ejercicio del derecho al trabajo, la seguridad e higiene laboral, la igualdad de oportunidades de todos los trabajadores a ser promovidos, la limitación de la jornada, el derecho a vacaciones periódicas pagadas, al descanso y al disfrute del tiempo libre, así como a la remuneración de los días festivos.

Derechos sindicales.- Como derecho de naturaleza colectiva, el art. 8º consagra el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con el fin de promover y proteger sus intereses económicos y sociales, reconociéndose el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas, consagrándose asimismo el derecho de los sindicatos a funcionar sin las limitaciones que las que prescriba la ley, así como el derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes de cada Estado.

Derecho a la seguridad social. El art. 9º del Pacto Internacional citado, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. Por su parte las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que conviene considerar a la seguridad social como un bien social y no principalmente como un mero instrumento de política económica o financiera, asimismo señala que en el marco del derecho nacional las autoridades públicas deben asumir las responsabilidad de su administración o supervisión, debiendo el sistema de seguridad social abarcar las siguientes nueve ramas principales:

- a) Atención de salud
- b) Enfermedad
- c) Vejez

- d) Desempleo
- e) Accidentes laborales
- f) Prestaciones familiares
- g) Maternidad
- h) Discapacidad
- i) Sobrevivientes y huérfanos

Derecho de las familias a ser protegidas y asistidas especialmente en su constitución y en el cuidado y educación de los hijos.- El art. 10º del Pacto obliga a los Estados Partes a conceder a la familia una protección amplia y asistencia posible, especialmente en su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.

Se hace una especial referencia a la protección de las madres durante un tiempo razonable antes y después del parto, consagrándose además el derecho de las madres que trabajan a concedérseles licencia con remuneración y con las prestaciones adecuadas de seguridad social.

Por último el citado artículo hace referencia a la necesidad de adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación, a la vez que obliga a los Estados a protegerlos contra la explotación económica y social disponiendo que "su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil".

Derecho de toda persona y su familia a la alimentación, vestido y vivienda adecuados.- Consagrados en el art. 11º del Pacto pretende mejorar las condiciones de existencia de la familia, haciendo énfasis al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, obligando a los Estados Partes a

adoptar programas concretos tendientes a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución equitativa de alimentos.

Derecho a la salud física y mental.- Con relación a los derechos vinculados a la salud, el Pacto en su art. 12º pretende como medidas prioritarias las siguientes: a) La reducción de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas y profesionales; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Derecho a la educación. Mencionados en los artículos 13º y 14º consagra la necesidad de orientar la educación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, fortaleciendo el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales conviniéndose en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. Por otra parte, mediante este Pacto se busca garantizar la educación en todos los niveles consagrando la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, así como la necesidad de generalizar y hacer accesible la educación secundaria y superior.

Derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico.- Los Estados Partes, a través del art. 15º del Pacto, reconocen el derecho a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y a beneficiarse de la protección de los derechos de autor, el mismo artículo establece la obligación de adoptar medidas orientadas a la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura, así como a respetar la libertad en la investigación científica y en la actividad creadora.

Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto.

El referido Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha aprobado las siguientes observaciones generales:

Nº 1.- Presentación de informes por los Estados Partes.

Nº 2.- Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto).

Nº 3.- La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).

Nº 4.- El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

Nº 5.- Las personas con discapacidad.

Nº 6.- Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

Nº 7.- El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos.

Nº 8.- Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

Nº 9.- La aplicación interna del Pacto.

Nº 10.- La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Nº 11.- Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14).

Nº 12.- El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11).

Nº 13.- El derecho a la educación (artículo 13).

Nº 14.- El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12).

Nº 15.- El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Nº 16.- La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3).

Nº 17.- El derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto).

Nº 18.- El derecho al trabajo (artículo 6).

Nº 19.- El derecho a la seguridad social (artículo 9).

Nº 20.- La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Nº 21.- Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturas).

Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica es uno de los principales documentos continentales acerca del respeto hacia personas e instituciones, mismo que se encuentra ratificado por Bolivia, mediante Ley Nº 1430 de fecha 11 de febrero de 1993.

También denominado “Pacto de San José de Costa Rica” en su Capítulo III sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 26. “Desarrollo Progresivo” establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PACADESC)

El “Protocolo de San Salvador”, o “Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” surge este Protocolo, como una necesidad por regular los derechos económicos, sociales y culturales a nivel regional (OEA), pues a nivel Internacional (ONU), ya existía desde 1969 el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. El Salvador como Estado parte de la “Convención Americana Sobre Derechos Humanos”; suscrito en fecha 17 de noviembre de 1988 se suscribe en San Salvador, y ratificado por Bolivia mediante Ley N° 3293, 12 de diciembre de 2005, mismo que consta del siguiente contenido:

Artículo 1.- Obligación de Adoptar Medidas

Artículo 2.- Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Artículo 3.- Obligación de no Discriminación

Artículo 4.- No Admisión de Restricciones

Artículo 5.- Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Artículo 6.- Derecho al Trabajo

Artículo 7.- Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Artículo 8.- Derechos Sindicales

Artículo 9.- Derecho a la Seguridad Social

Artículo 10.- Derecho a la Salud

Artículo 11.- Derecho a un Medio Ambiente Sano

Artículo 12.- Derecho a la Alimentación

Artículo 13.- Derecho a la Educación

Artículo 14.- Derecho a los Beneficios de la Cultura

Artículo 15.- Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

Artículo 16.- Derecho de la Niñez

Artículo 17.- Protección de los Ancianos

Artículo 18.- Protección de los Minusválidos

Artículo 19.- Medios de Protección

Artículo 20.- Reservas

Artículo 21.- Firma, Ratificación o Adhesión.

Artículo 22.- Incorporación de otros Derechos y Ampliación de los Reconocidos

Los Estados partes que ratificaron el precitado Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, no pudiendo restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el citado Protocolo no los reconoce o los reconociere en menor grado.

Con relación al Derecho al Trabajo, el Protocolo de San Salvador establece los siguientes aspectos:

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

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

Por otra parte, el Protocolo citado hace referencia, en su artículo 7, a las condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo, debiendo los estados partes garantizar en sus legislaciones nacionales los siguientes aspectos:

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

b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

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

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

e. La seguridad e higiene en el trabajo;

f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

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

Asimismo el Protocolo de San Salvador hace referencia a la Seguridad Social señalando lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Opiniones consultivas

Conforme lo determina la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su art. 64, los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los

Estados americanos, asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, señalándose asimismo que la Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Entre las solicitudes de Opiniones Consultivas realizadas por los Estados partes, y respecto a los derechos laborales, el 10 de mayo de 2002 el Estado de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva sobre la "[...] privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales [a los trabajadores migrantes,] y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles erga omnes, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano". Además, la consulta trata sobre "el carácter que los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley han alcanzado en el contexto del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y su codificación", misma que fue absuelta de la siguiente forma mediante la Opinión Consultiva OC-18/03 (de 17 de septiembre de 2003,) los siguientes aspectos con relación a la consulta elevada.

1. Que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y

suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

2. Que el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

3. Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

4. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens.

5. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

6. Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

7. Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

8. Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.

9. Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.

10. Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

11. Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.-

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia es la norma suprema que rige el conjunto de normas de menor jerarquía de nuestro país de acuerdo a su art. 410 párrafo II, norma suprema que rige la organización del Estado, de carácter positivo, misma que establece los derechos y deberes fundamentales de

los ciudadanos, la conformación de autoridades así como la forma de gobierno y la organización del Estado. Pablo Dermizaky Peredo señala que *“Una Constitución es el código, norma o ley fundamental de un país que determina la estructura jurídico-política del Estado, la forma o sistema de su gobierno y los derechos y deberes de la población”*²².

Esta norma jurídica fundamental rige la forma de organización de nuestro país, estableciendo quienes son las autoridades principales, como estas ejercen el poder público, cuales son los órganos que lo conforman, entre otros, como se encuentra constituido el Estado, según normas que regulan su estructura jurídico-política, determinando la forma de Gobierno y la organización de los Órganos de Poder, respectivamente.

La Constitución Política del Estado vigente, fue promulgada en fecha 9 de febrero de 2009, por el Presidente Evo Morales Ayma después de ser aprobada mediante referéndum. La consulta fue realizada el 25 de enero de 2009 ganando el voto aprobatorio al nuevo texto constitucional²³.

El preámbulo de nuestra actual Constitución Política del Estado refleja aspectos que hacen al Estado boliviano, según el siguiente párrafo:

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

²²PABLO DERMIZAKY PEREDO. *Derecho Constitucional*. Ob. Cit. p. 51.

²³ http://www.eldiario.net/noticias/2010/2010_01/nt100119/2_06plt.php

Entre los valores que sustenta el Estado Plurinacional de Bolivia, se enuncian aquellos que se encuentran especificados en el art. 8 parágrafo II de la Constitución:

Artículo 8. II. *El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.*

Texto que proclama a la dignidad y a la igualdad como dos de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, de lo cual puede entenderse la voluntad del Constituyente de respetarse estos valores propios de los derechos humanos de primera y segunda generación respectivamente.

Derechos fundamentales y garantías constitucionales.

Los derechos y libertades consagrados en la Constitución “*son aquellos atributos inherentes a la personalidad del individuo en virtud de los cuales las personas pueden realizar con independencia, sus destinos personales y realizar las más diversas actividades lícitas como ser trabajar, reunirse y asociarse, transitar libremente, etc.*”²⁴, a diferencia de las Garantías que son ‘*medios jurídicos o jurisdiccionales encaminados al amparo y protección de los derechos constitucionales*’²⁵.

Asimismo se señala que las garantías constituciones “*son los medios para asegurar a los derechos constitucionales, actuando como una herramienta para garantizar un derecho. Como anota Lazzarini, “El derecho es el protegido, la garantía la protectora”*”, según lo expresa la Sentencia Constitucional 0086/2006-R

²⁴ARCE ZACONETA, Héctor E. *Recursos Constitucionales*. Ed. U.P.S. La Paz – Bolivia. Pág.13 – 14.

²⁵Ob. Cit. Pág. 14.

de 25 enero de 2006²⁶, por lo cual se puede inferir que los Derechos Fundamentales o Derechos Constitucionales, a diferencia de los Derechos Humanos, son aquellos que han sido recogidos y reconocidos por la Constitución Política del Estado, generalmente extraídos de aquellas declaraciones referidas a Derechos Humanos, estos en la actualidad se encuentran ampliamente desarrollados en nuestra Constitución Política del Estado.

Por su parte, con relación a los Derechos Fundamentales, asimismo el Tribunal Constitucional ha dado la siguiente definición en la Sentencia Constitucional 0400/2006-R Sucre, 25 de abril de 2006:

Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos por su status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, en ese entendido, una de las notas caracterizadoras de todo derecho fundamental es el de ser un derecho subjetivo, lo que implica que su titular tiene la facultad de exigir su respeto y observancia, pudiendo acudir al órgano jurisdiccional competente para reclamar, a través de los recursos que establece el respectivo orden jurídico, la protección de tales derechos y la reparación del menoscabo sufrido. Debe agregarse que según la doctrina contemporánea del Derecho Constitucional, los derechos fundamentales constituyen el límite al ejercicio del poder político del Estado, pero también un mecanismo de realización del propio Estado; por ello, se sostiene que los derechos fundamentales no incluyen sólo derechos subjetivos y garantías constitucionales a través de los cuales el individuo se defiende frente a las actuaciones de las autoridades públicas, también incluyen deberes positivos que vinculan a todas las ramas del poder público. En ese criterio, no sólo

²⁶JOSE LUIS PAREDES OBLITAS. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional. Área Constitucional. 2º Ed.* Cochabamba. Ed. Alexander. 2008. p.385.

existe la obligación negativa por parte del Estado de no lesionar la esfera individual, también existe la obligación positiva de contribuir a la realización efectiva de tales derechos.

Derecho a la Salud y a la Seguridad Social

Los Derechos Sociales y Económicos, en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentran contemplados en el Capítulo Quinto de esta normativa, con relación al derecho a la Salud y a la Seguridad Social los mismos se encuentran contemplados en la Sección II de dicho capítulo comprendiendo los artículos 35 al 45, por otra parte, con relación al Derecho al Trabajo y al Empleo, estas disposiciones se encuentran en la Sección III del citado Capítulo Quinto, mismas que se encuentran ampliamente desarrolladas desde el art. 46 hasta el art. 55 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

A continuación, dada la importancia de esta normativa constitucional, se citan los artículos anteriormente referidos:

Artículo 35. I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud.

II. El sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artículo 36. I. El Estado garantizará el acceso al seguro universal de salud.

II. El Estado controlará el ejercicio de los servicios públicos y privados de salud, y lo regulará mediante la ley.

Artículo 37. El Estado tiene la obligación indeclinable de garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera. Se priorizará la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades.

Artículo 38. I. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado, y no podrán ser privatizados ni concesionados.

II. Los servicios de salud serán prestados de forma ininterrumpida.

Artículo 39. I. El Estado garantizará el servicio de salud público y reconoce el servicio de salud privado; regulará y vigilará la atención de calidad a través de auditorías médicas sostenibles que evalúen el trabajo de su personal, la infraestructura y el equipamiento, de acuerdo con la ley.

II. La ley sancionará las acciones u omisiones negligentes en el ejercicio de la práctica médica.

Artículo 40. El Estado garantizará la participación de la población organizada en la toma de decisiones, y en la gestión de todo el sistema público de salud.

Artículo 41. I. El Estado garantizará el acceso de la población a los medicamentos.

II. El Estado priorizará los medicamentos genéricos a través del fomento de su producción interna y, en su caso, determinará su importación.

III. El derecho a acceder a los medicamentos no podrá ser restringido por los derechos de propiedad intelectual y comercialización, y contemplará estándares de calidad y primera generación.

Artículo 42. I. Es responsabilidad del Estado promover y garantizar el respeto, uso, investigación y práctica de la medicina tradicional, rescatando los conocimientos y prácticas ancestrales desde el pensamiento y valores de todas las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

II. La promoción de la medicina tradicional incorporará el registro de medicamentos naturales y de sus principios activos, así como la protección de su conocimiento como propiedad intelectual, histórica, cultural, y como patrimonio de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

III. La ley regulará el ejercicio de la medicina tradicional y garantizará la calidad de su servicio.

Artículo 43. La ley regulará las donaciones o trasplantes de células, tejidos u órganos bajo los principios de humanidad, solidaridad, oportunidad, gratuidad y eficiencia.

Artículo 44. I. Ninguna persona será sometida a intervención quirúrgica, examen médico o de laboratorio sin su consentimiento o el de terceros legalmente autorizados, salvo peligro inminente de su vida.

II. Ninguna persona será sometida a experimentos científicos sin su consentimiento.

Mediante estos artículos citados que comprenden parte de los Derechos Constitucionales, el constituyente ha previsto un amplio resguardo a todos los derechos relacionados con la salud de las personas, estableciendo una amplitud de derechos que tienen a proteger el bienestar de la población en cuanto a salud se refiere.

Artículo 45. I. Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social.

II. La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.

III. El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales.

IV. El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.

V. Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal.

VI. Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados.

Respecto a los derechos de la seguridad social, y principios enunciados en este, la Constitución Política del Estado asegura a la población el acceso a la seguridad social, debiendo entenderse a la misma tanto como a la Seguridad Social de Largo Plazo como a la Seguridad Social de Corto Plazo y todo lo que estos implican. Por lo anteriormente referido, y con relación a los consultores individuales de línea, estos, con la nueva Ley de Pensiones, tienen el acceso a los derechos a la Seguridad Social a Largo Plazo, condicionándose a los mismos al pago de sus aportes correspondientes bajo alternativa de no concedérseles su pago. En la práctica las Entidades Públicas que requieren los servicios de consultores

individuales de línea no actúan como agentes de retención sino que la tramitación de los aportes a las AFPs son realizadas por los mismos consultores individuales de línea bajo su responsabilidad, sin embargo, pese a lo anteriormente señalado, y las disposiciones de orden constitucional citadas, los consultores individuales de línea no tienen acceso a los beneficios de la Seguridad Social a Corto Plazo, quedando los mismos vulnerables a cualquier acontecimiento previsible mediante estos beneficios.

Sin embargo, pese a lo anteriormente referido debe considerarse que anterior a la Ley de Pensiones que data del 10 de diciembre de 2010, los consultores individuales de línea no realizaban aportes a las AFPs, razones por las cuales se evidenciaba una inobservancia y falta de previsión respecto a los derechos de la Seguridad de Largo Plazo.

Sobre el Derecho al Trabajo y al Empleo

Artículo 46. I. Toda persona tiene derecho:

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

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

II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas.

III. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

El artículo anteriormente citado, concordante con el Art. 6 num. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y con el art. 4 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros instrumentos de orden internacional, tiene tres connotaciones fundamentales en el ámbito laboral, primeramente señala que la Constitución Política del Estado consagra como derecho constitucional el “trabajo digno”, con todas sus implicaciones, posteriormente manda al Estado a proteger el ejercicio del trabajo ‘en todas sus

formas', es decir que el mismo no solamente debería proteger a los trabajadores en determinados ámbitos, sino que la protección debe ser de forma integral, hecho que implica que el Estado debe procurar la protección no solo de aquella persona que ejerce un trabajo en el ámbito privado, sino también en la administración pública.

Por último se señala una prohibición, en contra del trabajo forzado u otro análogo, sin consentimiento de la persona y sin justa retribución, es decir sin una remuneración que debería ser equivalente al trabajo efectuado, comprendiendo todos los aspectos que conciernen a una "justa remuneración" tales como ser el salario, aguinaldo, vacaciones, indemnizaciones, etc.

Artículo 47. I. Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.

II. Las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, gozarán por parte del Estado de un régimen de protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción.

III. El Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción.

El derecho que tiene toda persona de dedicarse a cualquier actividad económica lícita, también se encuentra amparada en la normativa constitucional boliviana, aspecto que es citado en el presente trabajo en razón de que, si bien en anterioridad se han calificado a los consultores individuales de línea no precisamente como "servidores públicos", pero tampoco se los ha incluido dentro del ámbito de protección de la Ley General del Trabajo, puede considerarse a estos como personas que al acceder a una consultoría del Estado puedan invocar este derecho, en sentido de que estas personas se dedican a una actividad económica lícita toda vez que la contratación de consultores individuales de línea genera en sí una actividad económica lícita.

Artículo 48. I. Las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio.

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

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

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

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

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

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

Se establece la obligatoriedad de las disposiciones sociales y laborales, estableciendo principios de interpretación a las normas laborales, determinando que los derechos y beneficios reconocidos a favor de los trabajadores no pueden renunciarse, estableciendo como nulas las convenciones (aspectos contractuales) contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

Este artículo establece aspectos y principios fundamentales sobre los derechos laborales, realizando especial mención a los aspectos convencionales que determinan una relación laboral que pueden llegar a plasmarse en un contrato de esta naturaleza, señalando que si se conviene en la renuncia de determinado derecho laboral entre el empleado y empleador, dicha disposición será nula y por ende prevalecerán los derechos del empleado pese a que este, de forma

voluntaria, hubiese renunciado a determinados derechos, aspecto íntimamente relacionado con el principio de primacía de la realidad.

Asimismo en los párrafos V y VI se realiza un especial pronunciamiento sobre la equidad de género entre varones y mujeres en el ámbito laboral, aspecto atañe tanto al ámbito público como privado, considerando que las mujeres deben tener iguales derechos que los hombres, asimismo en el párrafo VI se realiza una especial mención con relación a las mujeres respecto a que ninguna de estas puede ser discriminada, aspecto que ya ha sido desarrollado mediante la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación Ley Nº 045 de 08 de octubre de 2010, y aún más se hace referencia a la inamovilidad de la mujer en estado de gestación así como del progenitor hasta que el año de nacimiento del niño o niña.

Con relación al último aspecto señalado, y considerando que las consultorías individuales de línea son adjudicadas a un gran número de mujeres, surge la cuestión ¿Las consultoras individuales de línea que en el desarrollo de su consultoría quedan embarazadas, gozan de inamovilidad? Este cuestionamiento ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional a tal efecto este ha señalado lo siguiente en la Sentencia Constitucional 0993/2010-R de 23 de agosto de 2010:

Respecto al caso de mujer embarazada y la especial protección que goza ésta del Estado boliviano, con los antecedentes referidos, es el propio Estado quien coloca en indefensión a la mujer embarazada, por consiguiente debe entenderse que el 45.V de la CPE, deja a un lado aquella discriminación entre funcionarios públicos y consultores, colocando a la mujer en gestación que sea Consultora en línea, en igualdad material frente a cualquier otra servidora pública, debiendo aplicarse al respecto un tratamiento especial, e incluso de discriminación positiva a favor de las consultoras embarazadas. En tal sentido, debe entenderse que en el tiempo que dure la relación contractual como consultora, y al encontrarse en estado

de gravidez, se debe respetar tanto la relación del contrato, y su inamovilidad...

De la misma manera debemos referirnos al derecho a la vida que es protegida no solo por el ordenamiento jurídico nacional, sino inclusive es protegida por instrumentos internacionales, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos del Humanos de fecha 10 de Diciembre de 1948, misma que en su art. 3 señala: “*todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”, derecho que es indiscutible.

Con respecto a este fallo del Tribunal Constitucional Boliviano, debe tenerse presente que antes de la emisión del mismo, las consultoras individuales de línea en estado de gestación se encontraban en una total desprotección ante la posibilidad de ser retiradas de la entidad pública en la cual prestan sus servicios, sin embargo a partir de la emisión de este fallo constitucional, se encuentra implícitamente reconocidos derechos de orden laboral a favor de los consultores individuales de línea.

Artículo 49. I. Se reconoce el derecho a la negociación colectiva.

II. La ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos y convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral, horas extra, recargo nocturno, dominicales; aguinaldos, bonos, prima su otros sistemas de participación en las utilidades de la empresa; indemnizaciones y desahucios; maternidad laboral; capacitación y formación profesional, y otros derechos sociales.

III. El Estado protegerá la estabilidad laboral. Se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral. La ley determinará las sanciones correspondientes.

Por otra parte, este artículo dispone el desarrollo legislativo para la regulación de las relaciones laborales, aspecto singular de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, toda vez que éstos no pueden ser aplicados de forma directa como lo son los derechos Civiles y Políticos, sino que para su correcta aplicación merecen previamente un desarrollo legislativo y posterior reglamentación. Sin embargo en

el párrafo III del citado artículo se enuncia un mandato para el Estado, determinando que este debe proteger la estabilidad laboral, prohibiéndose el despido injustificado y toda forma de acoso laboral, por lo cual se infiere que el legislador, a momento de desarrollar la normativa inherente a las relaciones laborales, deberá contemplar en la normativa esta determinación entre otras que se encuentran especificadas en los presentes artículos.

Artículo 50. El Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social.

Respecto a tribunales, la Ley del Órgano Judicial establece que para tratarse los conflictos emergentes de las relaciones laborales, los mismos deben ser puestos a conocimiento de los Jueces en materia laboral, es decir que al presente Bolivia cuenta con la jurisdicción laboral para tratar los conflictos entre trabajadores y empleadores, no obstante de ello, se tiene como una primera instancia optativa las Oficinas del Ministerio del Trabajo a las cuales acuden trabajadores que al considerar vulnerados sus derechos laborales, asisten a esta instancia de carácter administrativo en la vía conciliatoria a efectos de hacer prevalecer sus derechos que consideren vulnerados, y en su defecto pueden acceder a la jurisdicción laboral.

Sin embargo, con respecto al tema de investigación, cabe hacer presente que la relación del Estado con los consultores individuales de línea, de acuerdo a las cláusulas contractuales que tiene este singular contrato que al ser calificado como un contrato de prestación de servicios de carácter administrativo, no debería ser remitido a conocimiento del Ministerio del Trabajo o de la Jurisdicción en materia laboral, sino que de acuerdo a las cláusulas contractuales establecidas por el Órgano Rector, deberían ser puestas a conocimiento de la Jurisdicción Coactiva Fiscal, creada de acuerdo al art. 47 de la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, este artículo citado define como contratos administrativos a aquellos que se refieren a

la contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza.

Artículo 51. I. Todas las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la ley.

II. El Estado respetará los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo.

III. Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad.

IV. El Estado respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos. Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices.

V. El patrimonio tangible e intangible de las organizaciones sindicales es inviolable, inembargable e indelegable.

VI. Las dirigentas y los dirigentes sindicales gozan de fuero sindical, no se les despedirá hasta un año después de la finalización de su gestión y no se les disminuirán sus derechos sociales, ni se les someterá a persecución ni privación de libertad por actos realizados en el cumplimiento de su labor sindical.

VII. Las trabajadoras y los trabajadores por cuenta propia tienen el derecho a organizarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 52. I. Se reconoce y garantiza el derecho a la libre asociación empresarial.

II. El Estado garantizará el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones empresariales, así como las formas democráticas organizativas empresariales, de acuerdo con sus propios estatutos.

III. El Estado reconoce las instituciones de capacitación de las organizaciones empresariales.

IV. El patrimonio de las organizaciones empresariales, tangible e intangible, es inviolable e inembargable.

Artículo 53. Se garantiza el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley.

Artículo 54. I. Es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.

II. Es deber del Estado y de la sociedad la protección y defensa del aparato industrial y de los servicios estatales.

III. Las trabajadoras y los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo y en resguardo del interés social podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, y conformarán empresas comunitarias o sociales. El Estado podrá coadyuvar a la acción de las trabajadoras y los trabajadores.

Artículo 55. El sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, y no lucro de sus asociados. El Estado fomentará y regulará la organización de cooperativas mediante la ley.

Estos últimos artículos se encuentran más enmarcados para su aplicación mediante la Ley General del Trabajo, y que prácticamente se encuentran desarrollados por la referida normativa. Cabe señalar respecto a la aplicación de la normativa que atañe a la Ley General del Trabajo al ámbito del derecho administrativo, el Estatuto del Funcionario Público Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999, no permite su aplicación respecto a los servidores públicos, sin embargo se dejaría al parecer un vacío respecto a los consultores individuales de línea en el ámbito laboral, aspecto que es al presente puesto en tela de juicio, pero que sin embargo en anterioridad ha sido inclusive definido así por el mismo Tribunal Constitucional instancia en la cual se señaló que los contratos suscritos bajo esta modalidad tendrían un régimen especial y que los consultores en línea no son empleados en esencia y que por lo mismo no son servidores públicos, aspecto señalado y considerado por la Sentencia Constitucional 0614/2007-R Sucre, 17 de julio de 2007.

Asimismo, debe tenerse presente que en cuanto al establecimiento de los derechos laborales la Constitución Política del Estado no se limita solamente a los artículos anteriormente citados, analizados y desarrollados, sino que también se

encuentra a disposición la posibilidad de citar normativa internacional de orden laboral, en aplicación del art. 410 parágrafo II. de esta Norma Suprema, que establece el denominado “Bloque de Constitucionalidad”, en virtud del cual son aplicables Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario ratificados, al respecto se determina lo siguiente:

Artículo 410. I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

- 1.- Constitución Política del Estado.
- 2.- Los tratados internacionales
- 3.- Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
- 4.- Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Asimismo, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia define quienes son los servidores públicos de acuerdo al art. 233:

Artículo 233. *Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electivos, las designadas y los designados, y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento.*

Ley General del Trabajo, Decreto Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de Ley el 08 de diciembre de 1942.-

La Ley General del Trabajo en Bolivia tiene aspectos muy generales que hacen a los derechos laborales, con relación a los contratos de índole laboral se realiza una especial determinación en su art. 4, mismo que señala que: *“Los derechos que esta Ley reconoce a los trabajadores son irrenunciables, y será nula cualquier convención en contrario”*. Es decir que en caso de suscribirse un contrato de índole laboral mediante el cual se renuncie a determinados derechos laborales, si bien queda vigente la relación laboral por medio del contrato, no pueden aplicarse las cláusulas que restrinjan los derechos de los trabajadores.

Sin embargo, de lo anteriormente referido, es necesario establecer que requisitos son necesarios para determinar la existencia de una relación laboral, en ese sentido el Decreto Supremo N° 23570 de 26 de julio de 1993 en su art. 1° establece los siguientes requisitos de conformidad al art. 1° de la Ley General del Trabajo que determina, de modo general, los derechos y obligaciones emergentes del trabajo asalariado, constituyen características esenciales de la relación laboral: a) La relación de dependencia y subordinación del trabajador respecto del empleador; b) La prestación de trabajo por cuenta ajena y c) la percepción de remuneración o salario en cualquiera de sus formas, especificándose en el art. 2° del citado Decreto Supremo que toda persona natural que preste servicios intelectuales o materiales a otra, sea esta natural o jurídica, en cuya relación concurren las características señaladas en el artículo primero, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo y goza de todos los derechos reconocidos en esta, sea cual fuere el rubro o actividad que se realice, así como la forma expresa del contrato o de la contratación verbal si fuera el caso.

Por cierto la Ley General del Trabajo, en su art. 2°, realiza una distinción entre empleado y obrero, especificando que el primero es el que presta servicios en tal carácter, es decir de empleado, o por trabajar en oficina con horario y condiciones

especiales, desarrollando un esfuerzo predominantemente intelectual, mientras que el obrero realiza trabajos de índole material o manual.

Asimismo la Ley General del Trabajo, respecto al contrato de trabajo, señala en su art. 6º que el mismo puede celebrarse verbalmente o por escrito, y su existencia se acreditará por todos los medios de prueba posibles, constituyendo el mismo ley entre partes. Con relación a la duración o plazo del contrato de trabajo, el art. 1º del Decreto Ley N° 16187 de 16 de febrero de 1979 establece que el contrato de trabajo puede celebrarse en forma oral o escrita, por tiempo indefinido, a plazo fijo, por temporada, por realización de obra o servicio, condicional o eventual, prohibiendo, en el art. 2º de esta normativa, más de dos contratos sucesivos a plazo fijo, bajo alternativa que el contrato a plazo fijo se convierta en contrato por tiempo indefinido.

Otro aspecto normativo que hace al objeto del presente trabajo de investigación, se encuentra en el Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo Decreto Supremo No. 224 de 23 de agosto de 1943, mismo que dispone en su art. 1º que no se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley General del Trabajo ni del referido Reglamento, los trabajadores agrícolas, los funcionarios públicos y del ejército, a cuyo efecto es necesario citar a la normativa que rige la administración pública respecto a la relación que tiene el Estado con sus servidores públicos que se encuentra en el “Estatuto del Funcionario Público”.

Por último, se debe tener presente que el art. 4º del Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo Decreto Supremo No. 224 de 23 de agosto de 1943, determina que no se consideran empleados a aquellos que concurren habitualmente al local del patrono o que prestan servicios discontinuos, al respecto la Ley de 26 de octubre de 1949 establece la excepción con relación a los profesionales que trabajen en dichas situaciones, mismos que si tienen derecho a los respectivos beneficios sociales.

Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999 “Estatuto del Funcionario Público”

Esta norma define y determina la relación del Estado con sus servidores públicos, con la finalidad de garantizar el desarrollo de la carrera administrativa, y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia, y vocación de servicio.

El ámbito de aplicación del “Estatuto del Funcionario Público”, definido en su art. 3º establece que el mismo abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración, definiéndose al servidor público, según el art. 4º de esta norma, como aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una Entidad sometida al ámbito de aplicación de la referida Ley, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

Esta Ley, en su art. 5º realiza una clasificación de los servidores públicos de acuerdo a la forma de ingreso o incorporación a la función pública, entre los cuales se encuentran: a) Los Funcionarios electos; b) Funcionarios designados; c) Funcionarios de libre nombramiento; d) Funcionarios de carrera; e) Funcionarios interinos.

Sin embargo, el aspecto más trascendental que interesa al objeto de estudio del presente trabajo, radica en el art. 6º del Estatuto del Funcionario Público, mismo que textualmente se cita a continuación:

Artículo 6.- (Otras personas que prestan servicios al Estado) No están sometidas al presente Estatuto ni a la Ley General del Trabajo, aquellas personas que, con carácter eventual o para la prestación de servicios específicos o especializados, se vinculen contractualmente con una entidad pública, estando sus derechos y obligaciones regulados en el respectivo contrato y ordenamiento legal aplicable y cuyos procedimientos, requisitos, condiciones y formas de contratación se regulan por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Con relación a lo anteriormente referido, y considerando que entre otras formas de vinculación contractual con el Estado se encuentran la suscripción de contratos eventuales y las consultoría individuales de línea se infiere que el legislador ha previsto que ambos se encuentren fuera del ámbito de protección, no solamente del Estatuto del Funcionario Público, sino que también de la Ley General del Trabajo, pese a que el Estatuto del Funcionario Público debería encontrarse limitado a definir y determinar la relación del Estado con sus servidores públicos, realiza una prohibición de aplicación a la Ley General del Trabajo, esta última que según su reglamento solo se limita a la aplicación de la misma a los servidores públicos en el ámbito administrativo.

Respecto al personal eventual, en el Decreto Supremo N° 27327 de 31 de enero de 2004, emitido durante el gobierno del Presidente Carlos D. Mesa, se definía que la remuneración al personal eventual y a los consultores de línea debía ser concordante con la remuneración salarial de los servidores públicos de la Entidad contratante, asimismo se definía que el contrato de personal eventual no debía sobrepasar los noventa días y debía estipular que no se genera la obligación de pago de aguinaldo, ni otra clase de beneficio adicional bajo cualquier denominación

Por su parte, el citado Decreto Supremo de la misma forma establecía en su art. 9° (Remuneración de Consultores Unipersonales), que los contratos de consultores deberán estipular que no generan obligación de pago de aguinaldos, ni otra clase de remuneración adicional bajo cualquier denominación.

Con relación a lo anteriormente referido respecto al personal eventual, que no es objeto de la presente investigación, se señala que este personal, al encontrarse en calidad de eventual como por ejemplo la persona que reemplaza temporalmente a la mujer que se encuentra en baja médica por encontrarse en estado de gestación, no tendría mayor vulneración a sus derechos laborales, toda vez que los mismos

son contratados por plazos muy cortos con un máximo de tres meses en el mejor de los casos.

Sin embargo no ocurre lo mismo con relación a los consultores individuales de línea quienes trabajan por plazos prolongados, sin derecho a aguinaldo, vacaciones, permisos especiales o licencias (por matrimonio, defunción de un familiar, trámites personales, asistencia a cursos de capacitación, etc.), refrigerios, tolerancias, prestaciones de salud en el marco de la Seguridad Social, retiro voluntario, y otros, cuyas razones serán analizadas en el presente estudio.

Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 “Ley de Administración y Control Gubernamentales”

Los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales implementados por la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 son aplicados a todas las Entidades del Sector Público sin excepción, conforme reza el art. 3º de la referida normativa, incluidas 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.

Bajo los principios y reglas enunciadas en esta normativa se encuentran las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, y en virtud a las cuales no puede aplicarse el Estatuto del Funcionario Público a las relaciones contractuales emergentes de la aplicación de estas normas básicas, de acuerdo al art. 6º del Estatuto del Funcionario Público.

Al presente las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios se encuentran establecidas en el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, y en las mismas se encuentran definidas las diferentes modalidades de contratación de bienes y servicios, incluida la contratación de consultorías individuales de línea.

Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 “Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios”

El Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, modificado por los Decretos Supremos N° 0778 de 26 de enero de 2011, Decreto Supremo N° 0843 de 13 de abril de 2011 y Decreto Supremo N° 0956 de 10 de agosto de 2011 hasta la fecha, es el instrumento que contiene las normativa respectiva a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y que en el subsistema de administración de contratación de bienes y servicios contiene la modalidad de contratación de consultores para la realización de servicios en las Entidades Públicas a nivel nacional. La aplicación de esta normativa es aplicable en todas las entidades del Sector Público de forma obligatoria de acuerdo a lo previsto en el art. 3º de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, por lo tanto el desconocimiento o falta de aplicación de esta normativa para la contratación de consultoría genera responsabilidad por la función pública por parte de los funcionarios que no le dieran correcta aplicación o directamente no aplicaren la misma.

El citado Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, establece en su art. 5 la siguiente definición respecto a los servicios de Consultoría en su inciso pp):

*pp) **Servicios de Consultoría:** Son los servicios de carácter intelectual tales como diseño de proyectos, asesoramiento, auditoria, desarrollo de sistemas, estudios e investigaciones, supervisión técnica y otros servicios profesionales, que podrán ser prestados por consultores individuales o por empresas consultoras;*

Asimismo el referido Decreto Supremo que contiene las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en su referido artículo 5, inciso qq) puntualiza la definición de la prestación de Servicios de Consultoría Individual de Línea de la siguiente forma:

*qq) **Servicios de Consultoría Individual de Línea:** Son los servicios prestados por un consultor individual para realizar actividades o trabajos recurrentes, que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato;*

Una modalidad de contratación similar, a veces confundida con los servicios de consultoría individual de línea, son los Servicios de Consultoría por Producto, que en el inciso rr) del citado artículo presentan una definición diferente:

*rr) **Servicios de Consultoría por Producto:** Son los servicios prestados por un consultor individual o por una empresa consultora, por un tiempo determinado, cuyo resultado es la obtención de un producto conforme los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato;*

Sin embargo, para que una Entidad Pública pueda suscribir un contrato para la prestación de servicios de consultoría, debe aplicar un proceso de contratación de acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, y según lo señalado en el art. 10 incisos a) y b) de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, para cuyo efecto deben aplicarse las respectivas modalidades para la contratación de servicios que están determinadas por el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, a efectos de su estudio se citan los siguientes:

Modalidad de Contratación Menor.-

Se encuentra definida en el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 por su cuantía, bajo esta modalidad se puede requerir la contratación para la adquisición de bienes, la prestación de servicios entre otros, cuyo monto no supere la suma de Bs1,00.- (Un 00/100 Bolivianos) Bs20.000.- (Veinte Mil 00/100 Bolivianos)²⁷, dicha modalidad por su baja cuantía permite que la Entidad no

²⁷ Cuantía modificada actualmente a Bs. 50.000.- (Cincuenta Mil 00/100 Bolivianos), según Decreto Supremo N° 1497 de 20 de febrero de 2013.

realice una convocatoria pública mediante el Sistema de Contrataciones Estatales, sino que da la opción de contratar casi de forma directa el servicio o bien requerido.

Respecto a la contratación de consultores individuales de línea bajo la modalidad de Contratación Menor, el proceso empieza con el requerimiento de la respectiva certificación presupuestaria a la Unidad o Dirección de Presupuestos según sea la estructura de la Entidad que requiera los servicios, posteriormente obtenida esta certificación presupuestaria que primordialmente establece la disponibilidad de recursos, la Unidad Solicitante, es decir, aquella Unidad dependiente de la Entidad Pública que requiere la prestación de servicios de consultoría individual de línea, solicita al Responsable del Proceso de Contratación delegado por la Máxima Autoridad Ejecutiva, el inicio del proceso de contratación respectivo adjuntando esta certificación presupuestaria así como los términos de referencia que contienen los aspectos generales y específicos de los servicios que se pretenden contratar.

Es importante citar que la certificación presupuestaria mediante la cual se advierte la disponibilidad de recursos a ser comprometidos para la contratación del consultor individual de línea, por lo general puede llegar a disponer de un monto único y en algunos casos un monto mensual, de todos modos el monto certificado no puede exceder a la suma total de la cuantía establecida para contrataciones menores, caso contrario se estaría incumpliendo con las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, aspecto que genera responsabilidad por la función pública de acuerdo al art. 7 del Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009.

Los pagos parciales otorgados al consultor individual de línea, en términos del contrato, no son equiparables en razón del contrato a un salario, sino que constituyen simplemente un monto de dinero por la prestación de los servicios otorgados pagaderos en pagos mensuales, es decir que la adjudicación se la

realiza por un monto total pagadero en pagos parciales de forma mensual. Dichos pagos se encuentran definidos en los Términos de Referencia para la contratación, y deben ser equivalentes al salario de los funcionarios de planta de la Entidad contratante, aspecto definido en el art. 9 del Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004.

Adjudicada la persona para la prestación del servicio esta es notificada con una nota de adjudicación conminándosele a la presentación de determinados documentos que le permitan suscribir el contrato.

En caso de ampliación de plazo de este contrato de consultoría individual de línea, que debe ajustarse no solamente a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios sino también a las cláusulas contractuales, dicha ampliación de plazo en cuanto al monto no debe exceder la cuantía para contrataciones menores, es decir que si se contrataba a una persona con un salario de Bs5.000,00.- por cuatro meses, en lo posterior no se le podrá ampliar el plazo del contrato suscrito, toda vez que una ampliación de plazo mediante contrato modificatorio generaría un fraccionamiento, en razón de que la consultoría individual de línea realizada bajo la modalidad de contratación menor no debía superar la cuantía de Bs20.000,00.- Esta disposición ha generado problemas en las distintas Entidad públicas, toda vez que en casos en los cuales el consultor demostraba eficacia y eficiencia, para recontractar al mismo consultor se debía realizar un nuevo proceso de contratación y un nuevo contrato, aspecto que ha generado, entre otros la promulgación del Decreto Supremo N° 1497 de 20 de febrero de 2013 mediante el cual se eleva la cuantía para procesos de contratación menor hasta Bs50.000.-

Modalidad de Contratación en Apoyo Nacional a la Producción y Empleo.-

Esta modalidad de Contratación es igualmente definida por su cuantía desde el monto máximo establecido para contrataciones menores hasta Bs.1.000.000,00.-

(Un Millón 00/100 Bolivianos), a diferencia de la modalidad de contratación menor, la convocatoria en la modalidad de Contratación en Apoyo Nacional a la Producción y Empleo debe ser publicada en el Sistema de Contrataciones Estatales.

La referida modalidad de contratación es muy utilizada por las diferentes Entidades públicas aspecto que es advertible de la revisión de las convocatorias publicadas en el Sistema de Contrataciones Estatales donde continuamente se requiere la contratación de Consultores Individuales de Línea.

Dentro del contenido de estas convocatorias se encuentra el Documento Base de Contratación que contiene una parte formal referida a la forma y modalidad de contratación y las reglas del proceso de contratación, asimismo en una segunda parte contiene la parte que refleja el objeto de contratación que son los Términos de Referencia, los cuales contienen los requerimientos para la contratación del consultor de línea a contratarse, así como las funciones a ser desarrolladas por el mismo. A dicha convocatoria se adjunta el modelo de contrato que refleja las cláusulas del contrato administrativo que será suscrito por la Entidad Contratante como por el proponente adjudicado.

El contenido del Documento Base de Contratación, a excepción de los Términos de Referencia que contienen los requerimientos de la Entidad convocante, se encuentra definido por el Órgano Rector, que es en el presente caso el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que mediante Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio 2009, actualmente reemplazada por la Resolución Ministerial N° 03 de 07 de enero de 2013 con una misma finalidad, ha aprobado el modelo del Documento Base de Contratación para las referidas convocatorias públicas, el mismo que acompaña en su contenido a un modelo de contrato que debe ser utilizado por las Entidades públicas a momento de la contratación del proponente adjudicado.

Existen otras modalidades de contratación descritos en el Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, como ser la contratación directa de bienes y servicios, la modalidad de contratación por desastres y/o emergencias, la modalidad de contratación por excepción, y la modalidad de licitación pública para procesos de contratación cuya cuantía sea mayor a Bs1.000.001,00.- (Un Millón Un 00/100 Bolivianos), sin embargo a efectos de la realización del presente trabajo solo se consideraran en cuenta las modalidades de Contratación Menor y Apoyo Nacional a la Producción y Empleo toda vez que son en estas modalidades de contratación que son contratados en un mayor número los consultores individuales de línea.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DEL SERVICIO PRESTADO POR LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DEL SERVICIO PRESTADO POR LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA

Sobre la naturaleza de los contratos administrativos para la prestación de servicios.-

Respecto a la definición del contrato administrativo, Pablo Dermizaky Peredo señala que “*Es contrato administrativo el que celebra la Administración Pública con una persona particular para realizar una obra o prestar un servicio de utilidad pública*”²⁸, por su parte Agustín Gordillo especifica una serie de condicionamientos que conlleva un contrato administrativo propia de los procesos de contratación²⁹, por lo que, considerando esta conceptualización, los contratos de consultoría individual de línea, en la forma, se encuentran contemplados dentro de los contratos administrativos.

Con relación a contratos similares a los de consultores individuales de línea, tales como son aquellos denominados como prestación de servicios en Colombia, la

²⁸ Algunos autores (Delgadillo, Cretella y Mateo, por ejemplo) distinguen entre “contratos de la administración” o “contratos civiles de la administración” y contratos administrativos propiamente dichos. Los primeros son aquellos en los que el órgano administrativo se somete a la legislación común, civil o mercantil, como en los casos de cesión, permuta, donación, locación, compra-venta, mandato, depósito, fianza, etc. Los segundos son los reglados por el Derecho Administrativo y otras normas de carácter público, como los contratos de obra pública, de suministro, de concesión de obra pública y de servicios públicos, etc. Otros autores (Gordillo, Sayagués Laso, Santa María de Paredes y Dromi) restan importancia a esta distinción, por carecer de interés práctico, jurídico o no jurídico, pues “no es posible establecer de modo determinante el límite donde deja de aplicarse el derecho público y donde comienza a regir el derecho privado”. PABLO DERMIZAKY PEREDO. *Derecho Administrativo*. Ob. Cit. p.142.

²⁹ En cualquier contrato administrativo hallamos así: a) una propuesta u oferta de los interesados en celebrar el contrato con la administración; b) la adjudicación administrativa, que es la aceptación de aquella propuesta y c) la notificación de dicha adjudicación: esta última perfecciona el contrato. En la relación de empleo público la situación es idéntica: a) hay un concurso, en el cual se presentan las personas interesadas en ingresar a la administración; b) un acto de nombramiento, aceptando la solicitud efectuada y c) la notificación de dicha designación, lo que de igual modo perfecciona el vínculo. Como se advierte de esto, el observar que ya con la designación queda perfeccionado el vínculo no significa en modo alguno que no estamos ante un contrato administrativo. AGUSTIN GORDILLO. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I Parte General*. Ed. 8°. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. P. 448.

Corte Constitucional de este país, en su Sentencia C-154 de 1997, ha expresado lo siguiente:

El elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales ; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente. Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.

Sin embargo la misma Sentencia Constitucional realiza la siguiente valoración con respecto a la demostración de una relación laboral a raíz del contrato de prestación de servicios:

La contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Si se demuestra la

existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.

La suscripción de los contratos para la prestación de servicios de consultores individuales de línea tienen una especial connotación dentro de la Administración Pública en el Estado Boliviano, toda vez que el mismo, de acuerdo al modelo de contrato definido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas cuyo actual modelo se encuentra aprobado mediante Resolución Ministerial N° 03 de 07 de enero de 2013 (salvándose las nuevas determinaciones a ser asumidas mediante el Decreto Supremo N° 1497 de 20 de febrero de 2013), no señala ser un contrato de trabajo, sino un “contrato administrativo”³⁰ mediante el cual si bien se requieren los servicios de un profesional, técnico u otro personal de apoyo, los cuales no se encontrarían amparados bajo otra normativa que la que señala el referido contrato, al presente el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas mediante Resolución Ministerial N° 03 de 07 de enero de 2013 ha aprobado un nuevo Modelo de Documento Base de Contratación, que incluye a un similar modelo de contrato para la contratación de servicios de consultoría, modelo de contrato que será analizado en el presente capítulo.

³⁰**Artículo 47.** Créase la jurisdicción coactiva fiscal para el conocimiento de todas las demandas que se interpongan con ocasión de los actos de los servidores públicos, de los distintos entes de derecho público o de las personas naturales o jurídicas privadas que hayan suscrito contratos administrativos con el Estado, por los cuales se determinen responsabilidades civiles definidas en el artículo 31° de la presente Ley. Son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza. Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 *Ley de Administración y Control Gubernamentales – SAFCO*.

Consultorías de Línea a momento de su implementación en la administración Pública

Tal como se ha podido advertir con respecto a la implementación de las consultorías individuales de línea en la administración pública nacional, las mismas han tenido como principal objetivo, primeramente, diferenciar las labores con relación a las consultorías por producto, pero con la finalidad de que los primeros cumplan funciones similares a las realizadas por los servidores públicos de planta o de línea, previéndose que la remuneración sea equivalente al salario mensual que perciben los funcionarios públicos de la Entidad contratante, considerando que anteriormente no existía un parámetro para la remuneración de consultores lo cual generaba un gasto indiscriminado a favor de estos, no reconociéndosele mayores derechos de orden laboral ni aquellos relacionados con el régimen de la Seguridad Social.

Consultorías de Línea de acuerdo a las actuales Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

De acuerdo a las actuales Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios contenida en el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, las consultorías individuales de línea continúan con las mismas características a momento de su distinción de las consultorías hoy denominadas por producto, con las limitaciones establecidas en el art. 6° del Estatuto del Funcionario Público en cuanto al régimen laboral aplicable a los funcionarios públicos, debiendo los mismos sujetarse y dar cumplimiento a los términos contractuales establecidos para la prestación de sus servicios en la Entidad pública contratante.

Asimismo, se ha dado un avance en el ámbito social a partir de diciembre de 2010 con la Ley de Pensiones, mediante la cual estos consultores pueden acceder al

Seguro Social de Largo Plazo, sin embargo se encuentran excluidos del seguro médico.

Suscripción del Contrato de Servicios de Consultoría Individual de Línea.

La suscripción del contrato para la prestación de servicios de consultoría individual de línea emerge de un proceso de contratación desarrollado de acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, mismo que debe adecuarse los principios que rigen a estas normas, como se señaló anteriormente estos procesos de contratación por lo general se desarrollan mediante los procesos de contratación en las modalidades de Contratación Menor o Apoyo Nacional a la Producción y Empleo. Sin haberse desarrollado un proceso de contratación en estas modalidades legalmente no es viable la suscripción del contrato para la prestación de servicios de consultoría individual de línea, toda vez que en el proceso de contratación se especifican los recursos a ser comprometidos, la intervención de un responsable del proceso de contratación, entre otros así como los términos de referencia que contienen la justificación de la contratación requerida, las labores a ser ejercidas por el consultor, forma de pago, monto del contrato, requerimientos del profesional o técnico a ser contratado, plazo de duración de la prestación de servicios, lugar de trabajo entre otros.

Condiciones legales y contractuales establecidas para la prestación de servicios de consultores individuales de línea.-

El citado modelo de contrato predeterminado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y aplicado por las Entidades Públicas del Estado para la contratación de servicios de consultoría individual de línea, señala lo siguiente respecto a la legislación aplicable:

CLÁUSULA SEGUNDA.- (LEGISLACIÓN APLICABLE)

El presente Contrato se celebra exclusivamente al amparo de las siguientes disposiciones:

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales.
- Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios – NB-SABS.
- Ley del presupuesto General aprobado para la gestión.
- Ley N° 2341, Ley del Procedimiento Administrativo.
- Decreto Supremo N° 27113, de 23 de julio de 2003, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo.
- Las demás disposiciones relacionadas directamente con las normas anteriormente mencionadas.

Como se podrá apreciar entre la legislación aplicable a los contratos de consultores individuales de línea encabeza a aplicación de la Constitución Política del Estado, por lo cual ha momento de realizar una revisión del texto constitucional con relación a los contratos administrativos, se advierten una serie de disposiciones referentes a los contratos administrativos como por ejemplo en su art. 239, respecto a las incompatibilidades con la función pública³¹. Por otra parte la misma Constitución no hace mayor referencia a los contratos administrativos, salvo de forma específica con relación a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales³², en su art. 302 parágrafo I numeral 35).

Sin embargo, como se señaló precedentemente dentro del marco jurídico, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece entre otros

³¹**Artículo 239.** Es incompatible con el ejercicio de la función pública: 1.- La adquisición o arrendamiento de bienes públicos a nombre de la servidora pública o del servidor público, o de terceras personas. 2. La celebración de contratos administrativos o la obtención de otra clase de ventajas personales del Estado. 3. El ejercicio profesional como empleadas o empleados, apoderadas o apoderados, asesoras o asesores, gestoras o gestores de entidades, sociedades o empresas que tengan relación contractual con el Estado. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**
1. La adquisición o arrendamiento de bienes públicos a nombre de la servidora pública o del servidor público, o de terceras personas.
2. La celebración de contratos administrativos o la obtención de otra clase de ventajas personales del Estado.
3. El ejercicio profesional como empleadas o empleados, apoderadas o apoderados, asesoras o asesores, gestoras o gestores de entidades, sociedades o empresas que tengan relación contractual con el Estado.
Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

³²**Artículo 302.I.** Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:
35) Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines. **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.**

derechos, la vigencia de los derechos laborales, garantizándose inclusive los mismos, aspectos que también han sido considerados por el Tribunal Constitucional Boliviano en la Sentencia Constitucional 0993/2010-R de fecha 23 de agosto de 2010, entre otros similares, respecto a la inamovilidad de la mujer en estado de gestación, aspectos por los cuales se evidencia que la relación contractual establecida para la prestación de servicios de consultoría individual de línea, si bien se ampara en lo establecido en la Constitución Política del Estado, debería cumplir con los principios y valores que esta misma exige y no supeditarse exclusivamente al ámbito legal, sino considerar a todos los aspectos referentes a derechos constitucionales ya establecidos y definidos en la jurisprudencia constitucional vigente desarrollada al respecto.

Asimismo el modelo de contrato de referencia para la contratación de consultores individuales de línea cita que el mismo se ampara en la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, al respecto dicha normativa en su art. 47 in fine da un concepto de lo que debe entenderse por contrato administrativo, definiendo al mismo como aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes y servicios y otros de similar naturaleza.

Sin embargo, considerando la naturaleza de contrato administrativo, se ha determinado incluir al Decreto Supremo N° 23318 A de 3 de noviembre de 1992, "Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública", dentro del marco jurídico para la celebración del contrato administrativo para la contratación de consultores individuales en línea, aspecto cuestionable, toda vez que se han emitido sentencias constitucionales que establecen que el consultor individual de línea no es un servidor público en esencia, tal es el caso de la Sentencia Constitucional 0165/2005-R de 28 de febrero, la cual deslinda la naturaleza jurídica del contrato de consultoría, citando las Sentencia Constitucional 0938/2003-R, 1317/2003-R y 0605/2004-R, puntualizando que: "... ese contrato tiene un régimen especial diferente de la modalidad de prestación de servicios de

calidad de empleados; pues el consultor no es empleado en esencia, por lo mismo no es un servidor público...", jurisprudencia en razón de la cual no se encontrarían al alcance de la aplicación efectiva del Decreto Supremo N° 23318 A de 3 de noviembre de 1992.

Al respecto cabe señalar que la Ley N° 1178 de fecha 20 de julio de 1990 establece en su art. 28 inc. c) que *"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"*.

A efectos de determinar estos aspectos, es necesario realizar el análisis de la posición del consultor individual de línea ante el servidor público a la letra del citado artículo, es así que se evidencia fehacientemente que el servidor público se encuentra plenamente bajo dependencia de autoridades estatales a quienes, de acuerdo al "Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública" rinde cuentas, sin importar la fuente de su remuneración, sin embargo no es lo mismo con el consultor individual de línea, toda vez que el mismo solo realiza el efectivo cumplimiento de su contrato.

Con la finalidad de demostrar lo anteriormente aseverado, se puntualizarán estos aspectos con el siguiente ejemplo: en la contratación de obras para el Estado, adjudicada una empresa contratista, a efectos de realizar el control respectivo, la Entidad contratante por lo general contrata los servicios de un Supervisor de Obra, cuya función principal radica en velar por la correcta ejecución de las obras requeridas en las especificaciones técnicas y términos de referencia licitados para la contratación de la misma. Sin embargo la Entidad contratante cuenta con una dependencia responsable del seguimiento de la obra, que generalmente suele ser la misma Unidad Solicitante que requirió el inicio del proceso de contratación de obras, dependencia que nombrará a un Fiscal de Obras dependiente de la misma Entidad para realizar el seguimiento y correcta ejecución de la obra, este Fiscal

suele realizar una labor de control y seguimiento sobre el Supervisor de Obras responsable de supervisar la ejecución de las obras. Al respecto se deja establecido claramente los siguientes aspectos: la Empresa Contratista no es dependiente del Supervisor de Obras quien solamente realiza el seguimiento para una correcta ejecución de las obras, igualmente, tanto la empresa Contratista como el mismo Supervisor de Obras no dependen del Fiscal de Obras quien igualmente realiza una labor de seguimiento por parte de la Entidad, de la misma forma el consultor en línea no depende laboralmente del inmediato superior de la Unidad Solicitante que requirió sus servicios, sino que esta Unidad solamente realiza una labor de seguimiento a los servicios prestados por el Consultor Individual de Línea, por lo cual se concluye que en términos estrictamente contractuales correspondientes a un contrato de prestación de servicios, no debería existir una relación de dependencia entre el consultor y el inmediato superior dependiente de la Unidad Solicitante quien debe limitarse a establecer el cumplimiento del contrato y términos de referencia por los cuales se solicitó la contratación del consultor individual de línea. Sin embargo al citar en el modelo de contrato la aplicación del referido “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” pareciera que se pretende regir al consultor individual de línea bajo esta normativa lo cual ocasiona una relación de dependencia, toda vez que el consultor de línea tendría que rendir cuentas a su inmediato superior que sería, por lo general, el jefe o responsable de la Unidad Solicitante.

Se tiene conocimiento de casos en los cuales consultores individuales de línea han sido pasibles a ser sometidos a procesos sumarios administrativos por parte de la Entidad que los contrató, aspecto que denota fehacientemente la relación de dependencia que tuvieron estos consultores con la Entidad contratante, algunos señalan que el consultor individual de línea tiene responsabilidad en razón a que recibe recursos provenientes del Estado, a fin de justificar su comparecencia ante un proceso sumario como cualquier funcionario público, sin embargo esta apreciación no es del todo apropiada, toda vez que los recursos para contratar a

los consultores no siempre provienen del Tesoro General de la Nación, sino que en ocasiones y en determinadas convocatorias el financiamiento ha sido realizado por organismos de cooperación, u otros similares.

Sin embargo, en otra interpretación más amplia sobre la aplicación del Decreto Supremo N° 23318A de 3 de noviembre de 1992, “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” a los contratos de consultoría individual de línea y que sería la más apropiada en aspectos legales sería la siguiente: que este “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”, como marco normativo del contrato de consultoría individual de línea, no tenga la finalidad de ser aplicado al consultor de línea, sino a las autoridades que realizan el seguimiento o supervisión de estos servicios, apreciación más correcta y acorde al ámbito legal, en virtud del cual el consultor individual de línea no es pasible a proceso sumario administrativo en sede administrativa, sino que el mismo debe responder por sus servicios de conformidad a las cláusulas contractuales establecidas para la prestación de sus servicios, razón por la cual, en caso de que se presente el incumplimiento por parte del consultor a los términos del contrato suscrito, la Entidad podrá aplicar las sanciones correspondientes señaladas en el mismo, teniendo inclusive la facultad de resolverlo.

Respecto a la palabra responsabilidad la misma deriva del latín “*respondere*” la cual tiene como significado ‘estar obligado’. Partiendo de que la responsabilidad es una obligación, entendemos que la *‘responsabilidad jurídica significa “deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal”*; *responsabilidad moral “es el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado”*. En ambos casos, la idea básica es la siguiente: la responsabilidad es la obligación, ya jurídica, ya moral, que recae sobre las personas’.³³ (sic) obligación la cual debe ser asumida por aquel en quién recae dicha responsabilidad, este mismo debe

³³ MARIO ÁLVAREZ LEDESMA. *Introducción al Derecho*. Ed. McGraw-Hill INTERAMERICANA DE MÉXICO. México. 1995. p. 236.

tener la capacidad jurídica, es decir tener la facultad adquirir derechos y de contraer obligaciones, de ahí que no toda persona es responsable jurídicamente. En el campo del derecho viene a ser una capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente, una consecuencia jurídica derivada de una acción u omisión ilícita, que consiste en la obligación de reparar o satisfacer por si o por otra persona un daño o un perjuicio causado por una persona a otra, sea esta una persona natural o jurídica.

Las categorías básicas de la responsabilidad jurídica son la responsabilidad penal y la responsabilidad civil, sin embargo en el ámbito administrativo en nuestro país la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, en su art. 28 establece que todo servidor público deberá responder por los resultados emergentes de sus funciones, estableciendo que la responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal será determinada tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión, presumiéndose mientras tanto por ley la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario, reglas aplicables a los servidores públicos, pero no así al personal contratado mediante consultorías individuales de línea.

Tal vez una mala interpretación de la norma y de los términos contractuales a inducido a algunas Entidades a procesar mediante proceso sumario a consultores individuales de línea, posiblemente con la finalidad de sancionar al consultor por alguna infracción realizada durante la ejecución y cumplimiento de su contrato, este aspecto es erróneo pues como se señaló anteriormente, la Entidad tiene la facultad de resolver el contrato de consultoría individual de línea ante el incumplimiento de los términos contractuales por parte del consultor, y si el mismo ha ocasionado un daño económico a la Entidad, este mismo puede ser remitido a la jurisdicción ordinaria para la reparación de dicho daño, sin perjuicio de aplicarse lo determinado en el art. 47, de la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, con relación al grado de participación

de los servidores públicos, y en caso de que el consultor haya incurrido en la comisión de algún hecho tipificado como delito, es posible de ser remitido directamente al órgano jurisdiccional competente.

Al respecto el modelo de contrato de consultoría de línea propiciado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, este establece la posibilidad de que a efectos de resolver controversias sobre la interpretación de los términos del referido contrato, las partes suscribientes pueden acudir a la jurisdicción coactiva fiscal, sin embargo esta jurisdicción de acuerdo a su naturaleza tiene como objetivo velar por los intereses del Estado, pero no así de los particulares.

Si bien en estos párrafos se ha definido que el consultor de línea, en términos estrictamente legales, no debería considerársele como subordinado o dependiente del inmediato superior de la Unidad Solicitante que requirió sus servicios, en la práctica estos aspectos no son cumplidos, toda vez los consultores de línea mantienen una evidente relación de subordinación a su inmediato superior y dependencia en cuanto a la Entidad, en razón a que realizan sus labores en dependencias de la Entidad pública contratante, y si bien tienen la calidad de consultores desarrollan actividades en forma conjunta con funcionarios públicos de una forma tan interrelacionada que se genera un ambiente de trabajo prácticamente similar y en igualdad de condiciones entre consultores individuales de línea y funcionarios públicos.

Otro aspecto que denota en cierto grado una relación de subordinación real entre el consultor individual de línea y el inmediato superior de la Unidad Solicitante que realiza el seguimiento del contrato, se advierte de la redacción de los términos de referencia que forman parte de la convocatoria pública, mismos que respecto a los servicios o funciones a ser realizados por el consultor, después de enunciarse una larga y extensa lista de las mismas termina con la frase: *“Y otras que le sean asignadas por su inmediato superior o Jefe de Unidad...”*, haciendo referencia que las funciones que desempeñará el consultor prácticamente serían indefinidas.

Otra forma en que se advierte un cierto grado de subordinación del consultor a la Entidad se da con el control de horarios, muchos consultores de línea se encuentran regidos bajo el horario que rige a la Entidad en la cual realizan sus servicios, aspecto que se encuentra plenamente documentado, toda vez que algunas Entidades públicas especifican en sus términos de referencia a momento de lanzarse la convocatoria pública, que el proponente adjudicado a la consultoría individual de línea requerida realizará sus labores en los horarios que rigen a la Entidad, y en algunos casos dichos horarios son especificados a detalle en los contratos de consultoría individual de línea, sometiéndose inclusive a los consultores individuales de línea a registrarse en un biómetro u otro sistema computarizado administrado por la Unidad de Recursos Humanos que determine el cumplimiento de un horario por parte del consultor individual de línea. Es decir que si bien los consultores individuales de línea se encuentran bajo una relación contractual con la Entidad pública, tienen en la práctica las mismas condiciones de trabajo que los funcionarios públicos, siendo sometidos inclusive a un horario impuesto por la Unidad de Recursos Humanos, aspecto que evidentemente no compete a Recursos Humanos toda vez que los contratos de consultoría individual de línea se encuentran regidos bajo las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, las funciones que realiza la Unidad de Recursos Humanos se enmarca en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal.

Con relación a la imposición de horarios a los consultores individuales de línea, esta determinación, no solamente pone en igualdad de obligaciones laborales al consultor en relación al servidor público, sino que también suele ser una medida innecesaria, más aún cuando en determinados casos no se ha especificado que el consultor de línea cumpla un horario según los Términos de Referencia y su mismo contrato, toda vez que el consultor de línea no es pasible de ser sancionado con descuentos u otros por faltas disciplinarias, en este caso por atrasos, toda vez que por lo general la única sanción que le impone su contrato

son las multas que por lo general se cobran ante la falta de presentación de informes por parte de los consultores dentro de los plazos establecidos, y que estos mismos deberían ir a la cuenta de la Entidad como cobro de multas, pero no así como sanciones disciplinarias.

Por otra parte, en caso de que en los Términos de Referencia o contrato se fije el sometimiento del consultor al horario establecido en la Entidad, tampoco por este aspecto se debería someter a los consultores en línea a descuentos por faltas disciplinarias en caso de atrasos, toda vez que los mismos no son funcionarios públicos, sino que los atrasos en cuanto a horarios de oficina podrán ser causales de resolución de contrato por incumplimiento del mismo. Al respecto, la imposición de horarios tiene una connotación laboral que se encuentra estipulada en el art. 2º de la Ley General del Trabajo³⁴.

Respecto a la Ley del Presupuesto General aprobado para la gestión, se debe tener presente que si bien esta Ley es cambiada cada gestión, de acuerdo a los requerimientos de las Entidades públicas, respecto al tema objeto del presente trabajo se tiene presente que en aplicación de la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, art. 10 inc. a), no es posible comprometer recursos sin que existan disponibilidad de fondos. Por lo general las Unidades Solicitantes, dependientes de determinada Entidad pública, tienen un presupuesto asignado para la gestión, el cual debe ser ejecutado de acuerdo a lo previsto en el Plan Operativo Anual Institucional, para lo cual la Unidad de Presupuestos, a efectos de determinar y garantizar la existencia de recursos para realizar un proceso de contratación, emite una certificación presupuestaria específica para la contratación requerida en la cual se determina un monto para la suscripción del contrato. El Responsable del Proceso de Contratación no puede

³⁴ Artículo 2º.- Patrono es la persona natural o jurídica que proporciona trabajo, por cuenta propia o ajena, para la ejecución o explotación de una obra o empresa. Empleado y obrero es el que trabaja por cuenta ajena. Se distingue el primero por prestar servicios en tal carácter; o por trabajar en oficina con horario y condiciones especiales, desarrollando un esfuerzo predominantemente intelectual (...). *Ley General del Trabajo*.

autorizar el inicio del proceso de contratación sin que existan los recursos suficientes para efectuar la contratación.

Al respecto, esto trae un conflicto presupuestario toda vez que solo se prevén recursos de acuerdo al tiempo de vigencia de la prestación de los servicios de la consultoría individual de línea, sin embargo, considerando la jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Constitucional 0993/2010-R de 23 de agosto de 2010, respecto a las mujeres en estado de gestación, a efectos de procurar la inamovilidad de mujer embarazada, se afectaría presupuestariamente la gestión de la Entidad, toda vez que para poder honrar los servicios prestados por la consultora de línea que goza de inamovilidad se debe reajustar el presupuesto de la Entidad pública programado para la gestión, es decir que puede llegarse a modificar el presupuesto que tenía otro objeto de gasto programado en la gestión a efectos de cumplir con la inamovilidad de la mujer en gestación, aspecto que no se encontraba previsto, pero que tiene como finalidad la de resguardar un derecho constitucional.

Con relación a la mujer en estado de gestación, muchas Entidades públicas en forma consensuada con la consultora individual de línea, en pleno desarrollo de la consultoría individual de línea, han preferido optar por la resolución del contrato debido a casos de fuerza mayor no imputables a la Entidad ni imputables a la consultora, calificando como caso de fuerza mayor el estado de gestación de la misma. Con relación a la resolución del contrato por casos de fuerza mayor o caso fortuito, los mismos no generan responsabilidad para la Entidad pública, ni tampoco para la consultora individual de línea, sin embargo este aspecto contraviene a lo señalado en la Sentencia Constitucional 0993/2010-R de 23 de agosto de 2010, que expresa que:

...es el propio Estado quien coloca en indefensión a la mujer embarazada, por consiguiente debe entenderse que el 45.V de la CPE, deja a un lado aquella discriminación entre funcionarios públicos y consultores, colocando a

la mujer en gestación que sea Consultora en línea, en igualdad material frente a cualquier otra servidora pública...

Generando una línea de interpretación a raíz del art. 45 parágrafo V de la Constitución Política del Estado³⁵. Sin duda a efectos de cumplir con esta determinación, se afectaría el presupuesto programado para la gestión por parte de las Entidades contratantes, pero se resguardaría el derecho fundamental de la persona afectada.

Otro aspecto cuestionable, pero resuelto en su oportunidad, es la aplicación de la Ley N° 2341, Ley del Procedimiento Administrativo, y del Decreto Supremo N° 27113, de 23 de julio de 2003, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para la prestación de los servicios de consultorías individuales de línea, al respecto señala el Tribunal Constitucional ha emitido jurisprudencia al respecto señalando que la Ley de Procedimiento Administrativo no es aplicable a los procesos de licitación pública, según la Sentencia Constitucional 1143/2003-R de 13 de agosto³⁶.

³⁵ Artículo 45. Parágrafo V. Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

³⁶ III.3 Que, el recurrente equivocadamente pretende hacer valer el recurso de revocatoria previsto en la Ley 2341 de Procedimiento Administrativo (LPA), dado que este cuerpo legal no es aplicable a los procesos de licitación pública, pues su ámbito, si bien es cierto que, por disposición del art. 2 de la misma, se centra en la Administración Pública constituida por el "Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE; y "Gobiernos Municipales y Universidades Públicas"; no es menos cierto, que los recursos de revocatoria y jerárquico establecidos en ésta son mecanismos y medios generales para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades de dichas entidades por parte de los administrados. Que, en el caso presente, por un lado, el recurrente no está en calidad de administrado frente a los actos de los recurridos y, por otro, existen normas especiales que determinan los recursos exclusivos y expeditos para hacer valer los derechos de los proponentes dentro de los procesos de licitación pública. Sentencia Constitucional 1143/2003-R de 13 de agosto de 2003. Tribunal Constitucional de Bolivia.

CAPÍTULO V

VIOLACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES **A CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA**

CAPÍTULO V

VIOLACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES A

CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA

Sobre los derechos laborales respecto a la prestación de servicios prestados por personal contratado bajo la modalidad de consultoría individual de línea.

Hasta el presente punto se ha analizado, desglosado y presentado la normativa nacional aplicable a la contratación de las consultorías individuales de línea, sin embargo, llevado a la práctica, y realizado un breve estudio de campo en Entidades públicas sobre la relación de trabajo que tienen dichos consultores se han evidenciado los siguientes hechos:

Sobre el horario de trabajo.- Evidentemente, en varias Entidades públicas los consultores individuales de línea son sometidos a los horarios de oficina que rigen en la Entidad, los cuales deben registrar ya sea manualmente, o mediante un sistema electrónico computarizado, su ingreso y salida de la Entidad dentro de la jornada laboral. Como se mencionó anteriormente, de la revisión del Sistema de Contratación Estatales “SICOES”, se ha llegado a advertir que entre las funciones que debe cumplir el consultor individual de línea se encuentra el desempeño de funciones en horarios establecidos para la Entidad convocante, y en algunos casos el contrato de consultoría individual de línea ha condicionado al consultor a cumplir con los horarios fijados por la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad contratante, inclusive el contrato de consultoría de línea establecía la imposición de sanciones pecuniarias ante atrasos, aspecto aplicado en algunas Entidades públicas, destinándose la suma de estas sanciones para la compra del canastón navideño de fin de año, ante esta situación cabe señalar que el consultor individual

de línea presta servicios por plazos específicos que muchas veces no llega hasta fin de año.

Sobre la relación de subordinación y dependencia del consultor individual de línea.- Asimismo, se ha podido llegar a advertir que el consultor individual de línea, a momento de ejercer sus labores en la Entidad pública que lo contrato, se adecúa al ambiente de trabajo de la Unidad en la cual ejerce sus funciones, toda vez que muchos de estos consultores trabajan de forma interrelacionada, coordinada y directa con los funcionarios públicos. Sin embargo en cuanto a la relación con el Jefe de Unidad o inmediato superior de dicha Unidad, dado el ambiente de trabajo referido, esta relación tiende en la práctica a volverse vertical, siendo que el Jefe de Unidad o inmediato superior de dicha Unidad, o en su caso el responsable del seguimiento de la consultoría, ya no realiza un seguimiento al trabajo realizado por el consultor de línea, sino que asume el papel de inmediato superior impartiendo al consultor órdenes específicas que inclusive no se encuentran previstas en su contrato o términos de referencia, excusándose este accionar muchas veces en la última función especificada en los términos de referencia que señala lo siguiente: *“El consultor de línea contratado tendrá entre otras funciones las siguientes: Cumplir con cuanta tarea le sea encomendada por el Jefe de la Unidad solicitante”*.

Resultado de esto, el Jefe de la Unidad Solicitante que requirió los servicios de consultoría individual de línea en la práctica se convierte en el inmediato superior del consultor, y no así en el responsable del seguimiento de la consultoría, aspecto que en la práctica constituye una relación de dependencia entre el consultor hacia la Entidad contratante, toda vez que con estos aspectos anteriormente señalados, el consultor individual de línea prácticamente depende económicamente y laboralmente de la Entidad que lo contrató, lo cual constituye una forma de prestación de trabajo por cuenta ajena.

Asimismo, sobre este aspecto, muchos consultores individuales de línea son inducidos a participar de determinados eventos de la Entidad, como ser desfiles, actos cívicos, determinados eventos y otros en los cuales participan funcionarios de la Entidad, aspecto que también contraviene a lo convenido contractualmente.

Respecto a la remuneración.- A momento de la convocatoria el proponente a consultor individual de línea suele ofrecer su trabajo por un monto fijo, asimismo la Entidad convocante, publica en la convocatoria un precio o monto referencia para la adjudicación de la consultoría individual de línea, dicho monto es por el total del servicio que durará la consultoría, especificándose en los términos de referencia cual será la modalidad en la forma de pago, que en casos de consultorías de línea suelen ser pagos parciales realizados de manera mensual, previéndose una retención del 7% de cada pago parcial para garantizar el cumplimiento del contrato, mismo que son devueltos a la conclusión del mismo.

En los términos de referencia también especifica que para desembolsarse cada pago parcial el consultor de línea realice un informe de actividades el cual debe ser aprobado por el responsable del seguimiento de la consultoría que por lo general es el Jefe de la Unidad Solicitante, sin embargo para el desembolso mensual a favor del consultor se requieren mayores requisitos. Destacando además que se suele imponer al consultor individual de línea un plazo para la presentación de sus informes mensuales bajo la alternativa de imponérsele multas de hasta el 1% sobre el monto total de la consultoría por día de retraso en la presentación de dichos informes.

Al respecto, debe tenerse presente que los Consultores en Línea o por Producto contratados por cualquier Institución Públicas del Estado deben cumplir una serie de normas de carácter tributario, así como lo establecido en el Nuevo Sistema Integral de Pensiones.

Con relación a los aspectos tributarios, el personal contratado bajo la modalidad e Consultor en Línea debe registrarse en el Servicio de Impuestos Nacionales para

tramitar su Número de Identificación Tributaria de manera personal como contribuyente directo al RC IVA, debiendo presentar de manera trimestral el formulario 610 y 110 así como realizar el pago del impuesto resultante si correspondiere, toda vez que el no hacerlo dentro del plazo y fechas establecidas ocasionaría la emergencia de multas y sanciones de carácter tributario contra el consultor. Con relación a lo relacionado en el SIP "Sistema Integrado de Pensiones" mediante la Ley N° 65 - Nueva Ley de Pensiones el Art. 101, y el Decreto Supremo N° 778 Reglamento de la Ley de Pensiones, se establece que toda persona que realice trabajos como Consultor en Línea o por Producto, se encuentra obligado(a) a realizar los aportes como Asegurado Independiente al actual Sistema Integral de Pensiones de acuerdo al siguiente detalle: Aporte para Jubilación, Aporte Solidario, prima por Riesgo Común y Laboral y la Comisión de las AFPs, normativa que establece a la Entidad contratante la responsabilidad de exigir los comprobantes de las contribuciones de pago de los aportes al SIP, antes de efectuar los pagos a los consultores establecidos en sus respectivos contratos.

El plazo para el pago equivalente al 14.42% se realiza en base al Ingreso Cotizable, mismo que se debe pagar hasta 30 días posteriores a la percepción del ingreso, siendo requisito para la percepción de los nuevos ingresos, la presentación del comprobante respectivo de pago al SIP. Al respecto, cabe hacer presente que los trámites anteriormente citados deben ser realizados por los consultores de forma individual, es decir que la Entidad que los contrata no interviene en la realización de estos trámites, pero si requiere del cumplimiento de los mismos, aspecto que se encuentra también contemplado en los términos contractuales.

Estos aspectos igualmente menoscaban el trabajo del consultor individual de línea, pues interponen límites a su justa remuneración en tiempo oportuno, es decir que, y esto se ve cada día en la práctica, siendo que los funcionarios públicos cobran su salario a fin de cada mes o por lo menos a principios del mes siguiente,

el consultor individual de línea, que como se señaló anteriormente, tiene idénticas labores que los funcionarios públicos, tiene que realizar varios de estos trámites para poder realizar el cobro de sus servicios, sin contar que, de acuerdo a la convocatoria pública, se le retiene el monto del 7% de sus percepciones mensuales por concepto de garantía de cumplimiento de contrato, llegando a cobrar el monto convenido por sus servicios prestados, en algunos casos, hasta el fin del subsiguiente mes, dependiendo de la diligencia que tengan los funcionarios de la Unidad de Contabilidad de la Entidad contratante, en procesar dichos pagos mensuales.

Plazo de prestación de servicios.- En la modalidad de contratación en Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, el plazo de prestación de servicios requeridos para consultores individuales de línea suele ser prolongado, generalmente con un máximo de un año, siendo que el monto para la prestación de los servicios de consultoría individual de línea también suele ser elevado, aspecto que no se da en la modalidad de Contratación Menor donde el monto y plazos para la prestación de los servicios son menores debido a que el monto total del contrato no debe exceder la cuantía mínima fijada en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.-

Sin embargo, pese al amplio plazo de prestación de servicios, el consultor individual de línea deberá conformarse con el monto total de la consultoría, es decir que si bien este trabajará más de tres meses en la Entidad, esta no tiene porque reconocerle aguinaldo u otros derechos laborales similares.

El plazo para la prestación de la consultoría individual de línea es fijo, es decir que no admite interrupciones, más aún si se ha condicionado al consultor al horario de la Entidad, entonces se presenta una situación penosa, que desmedra las labores de los profesionales y personal contratado bajo estas condiciones contractuales, entre otras, se citan las siguientes:

a) Permisos especiales o licencias (por matrimonio, defunción de un familiar, trámites personales, asistencia a cursos de capacitación, etc.).- El consultor individual de línea no tiene la posibilidad de ausentarse de la Entidad pública por matrimonio, defunción de un familiar, trámites personales, asistencia a cursos de capacitación, etc., toda vez que el contrato y la presión del responsable del seguimiento de la consultoría que en la práctica se convierte en su jefe inmediato, no le permiten acceder a estos permisos o licencias, en razón de que el consultor individual de línea debe cumplir con el trabajo comprometido en el contrato suscrito, sin embargo, los funcionarios públicos o de planta, pueden acceder plenamente a estas licencias o permisos, tal como lo establece el art. 48 del Estatuto de Funcionario Público³⁷, lo cual restringe los derechos en el trabajo.

b) Retiro voluntario o renuncia.- De acuerdo al modelo de contrato aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para poder rescindir la relación contractual entre la Entidad contratante y el consultor individual de línea, solo se prevé la resolución del contrato bajo las siguientes situaciones: Resolución del Contrato a requerimiento de la Entidad por causales atribuibles al consultor; Resolución del Contrato a requerimiento del consultor por causales atribuibles a la Entidad; o por casos de fuera mayor o caso fortuito.

Estas cláusulas dejan al consultor individual de línea en una situación laboral única, tiene un contrato de prestación de servicios, pero no puede rescindir de él libremente, no puede abandonar la relación contractual a no ser por las causales señaladas en el referido contrato,

³⁷Artículo 48.- (Licencias). Los servidores públicos tendrán derecho al goce y uso de licencias, con derecho a percibir el 100% de sus remuneraciones y sin cargo a vacaciones, en los siguientes casos: a) Asistencia a becas y cursos de capacitación, conforme al reglamento de cada Sistema de Organización Administrativa; b) Por matrimonio: 3 días hábiles, previa presentación del certificado de inscripción y señalamiento de fecha expedida por el Oficial de Registro Civil; c) Por fallecimiento de padres, cónyuges, hermanos o hijos: 3 días hábiles, debiendo el servidor público presentar la documentación pertinente dentro de los siguientes cinco días hábiles de ocurrido el suceso. Estatuto del Funcionario Público. Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999 *Estatuto del Funcionario Público*.

es decir que no puede solicitar la renuncia a la consultoría individual de línea.

Ante tales disposiciones contractuales, el consultor individual de línea se queda atado por el tiempo que determine el contrato a la Entidad, dado que el abandono o retiro del consultor provocaría que la Entidad resuelva el contrato y aplique las sanciones previstas en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que derivan en publicar la resolución de contrato por causales atribuibles al consultor en el Sistema de Contrataciones Estatales, lo que provocará en consecuencia que el consultor no pueda acceder a otras consultorías por el lapso de tres años partir de la resolución de su contrato³⁸.

Si bien en determinada Entidad pública, la Unidad Jurídica ha optado por incluir una cláusula mediante la cual se pueda resolver el contrato de mutuo acuerdo, este aspecto contraviene al modelo de contrato aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Al presente, lo normativamente permitido para la resolución del contrato de consultoría de línea, que no afecte ni a la Entidad ni al consultor, es la configuración de un caso fortuito o un caso de fuerza mayor que impida la prosecución del contrato.

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, han definido estas dos categorías, en su art. 5^o señalando las siguientes definiciones:

Inc. c) **Caso Fortuito:** Obstáculo interno atribuible al hombre, imprevisto o inevitable, relativas a las condiciones mismas en que la obligación

³⁸ARTÍCULO 43.- (IMPEDIDOS PARA PARTICIPAR EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN). Están impedidos para participar, directa o indirectamente, en los procesos de contratación, las personas naturales o jurídicas comprendidas en los siguientes incisos: ... j) Los proveedores, contratistas y consultores con los que se hubiese resuelto el contrato por causales atribuibles a éstos causando daño al Estado, no podrán participar hasta tres (3) años después de la fecha de la resolución, conforme a la información registrada por la entidad en el SICOES. Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios*.

debía ser cumplida (conmociones civiles, huelgas, bloqueos, revoluciones, etc.);

Inc. p) **Fuerza Mayor:** Obstáculo externo, imprevisto o inevitable que origina una fuerza extraña al hombre que impide el cumplimiento de la obligación (incendios, inundaciones y otros desastres naturales);

Debe configurarse una de estas dos situaciones durante la prestación del servicio de consultoría individual de línea para poder así resolver el contrato sin afectar a ninguna de las partes, sin embargo, conforme se puede advertir, es bastante complicado que se presenten este tipo de situaciones en la rutina de la administración pública, como para resolver el contrato por dichas causales.

Pese a lo señalado, también, de acuerdo a modelo de contrato, cuando exista alguna situación que atente contra los intereses del Estado, podrá resolverse este contrato, causales que tampoco son posibles a ser aplicadas, toda vez que es complejo determinar que situaciones o aspectos emergentes del contrato de consultoría individual de línea atentan contra los intereses del Estado. En sí, lo que se trata de explicar es que a fin de cuentas la resolución del contrato no se encuentra a libre disponibilidad del consultor individual de línea, sino de la Entidad contratante.

c) Refrigerios y viáticos.- Este tipo de compensaciones económicas, propios de los servidores públicos, no son aplicables tampoco a los consultores individuales de línea, toda vez que el monto acordado para el cumplimiento del contrato es único y claro.

Respecto a los viáticos, algunas Entidades públicas permitían la asignación de viáticos a los consultores individuales de línea, toda vez que la naturaleza del trabajo que estos desempeñaban requería la

realización de viajes a las provincias e inclusive en algunos casos al interior del país, tales las funciones como las que realizan ingenieros y arquitectos, que son contratados para la supervisión y/o verificación de obras. Sin embargo, esta asignación de viáticos no son aplicados a los consultores individuales de línea, toda vez que es un beneficio propio de los funcionarios públicos, aspecto que también genera una desigualdad de tratos entre el consultor que debe realizar viajes ante los funcionarios públicos de planta. Por cierto en determinadas Entidades públicas, a fin de año, a los consultores de línea no se les otorga ni siquiera el derecho a un canastón navideño, aspecto que en un ambiente de trabajo llega a crear sensibilidades.

- d) Prestaciones de salud en el marco de la Seguridad Social.-** Los consultores individuales de línea no cuentan con un seguro médico por parte de la Entidad, es así que, en caso de algún accidente o enfermedad sobreviniente, así sea dentro del desarrollo de la consultoría, estos deberán correr por cuenta propia con los gastos emergentes del accidente o enfermedad sobreviniente. Algunos consultores procuran de forma individual afiliarse a un seguro voluntario a correr con los gastos emergentes ante una posible accidente o enfermedad, sin embargo esta afiliación al seguro voluntario igualmente tiene sus gastos con los que deberá correr el consultor si desea asegurarse a él y a toda su familia.

Al respecto, en el posible caso de que el consultor sufra un accidente lo cual derive en un internamiento hospitalario prolongado, de acuerdo a las cláusulas del contrato, correspondería la resolución del mismo, por causas de fuerza mayor, aspecto mediante el cual se dejaría al consultor, primero sin la fuente laboral, por otra parte, salvo que el accidente se haya producido en fin de mes, el consultor no podrá obtener el pago completo por mes trabajado el cual, de acuerdo a los

requerimientos normativos impuestos a los consultores de línea, puede demorar en ser pagado por la Entidad, y lo más complicado, que el consultor individual de línea tenga que correr con los gastos médicos con sus propios recursos, aspectos que se empeoran en caso de tratarse de un padre de familia por ejemplo. De esta forma, el consultor de línea, sin su fuente de ingresos, sin recibir su pago en forma oportuna, e inclusive con la posibilidad de no recibir su pago en forma total, se encuentra en condiciones de desigualdad ante cualquier trabajador asalariado o funcionario público. Se han conocido casos en los cuales, consultores individuales de línea, en cumplimiento de actividades de acuerdo a contrato, han sufrido accidentes producto de la realización de la consultoría, aspecto ante el cual la Entidad contratante así como los Jefes de Unidad no han realizado intervención alguna, salvo la solicitud del cumplimiento de los términos contractuales.

Con relación a las mujeres en estado de gestación, o que durante el transcurso de la consultoría dieron a luz un hijo, las mismas no gozan de prestaciones como los subsidios, o baja médica por maternidad que es alrededor de tres meses, teniendo las mismas que resolver su contrato de consultoría de línea por “motivos de salud”, muchas veces amparándose en la causal de fuerza mayor, sin embargo una vez retiradas de la consultoría que se encontraban realizando, no reciben ningún tipo de prestación económica que puedan coadyuvar en su subsistencia y la de su hijo.

Por otra parte, mujeres que han dado a luz un hijo y al poco tiempo acceden a una consultoría de línea no gozan de un horario de lactancia, del cual el beneficiado es el niño, aspectos que tampoco son considerados en la realización material de los servicios de consultoría individual de línea.

El Estado Social de Derecho, el Derecho al Trabajo y las consultorías individuales de línea en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Bolivia, conforme establece el art. 1º de la Constitución Política del Estado, se constituido como un Estado Unitario Social de Derecho, debe adecuarse a los preceptos que este tipo de Estado, al respecto la Corte Constitucional de Colombia, con relación al Estado Social de Derecho ha emitido la siguiente jurisprudencia:

“A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”³⁹

Por lo cual se advierte que uno de los presupuestos del Estado Social de Derecho es el que debe garantizar el bienestar de sus pobladores sin excepción, y de forma universal. Al respecto, de forma ilustrativa, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado lo siguiente:

“...con el término ‘social’ se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento

³⁹ Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño (S.V., Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández).

*para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales*⁴⁰

Analizados estos aspectos, con relación al ámbito de la administración pública la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que *“En el Estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológica-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional”*⁴¹. Por lo cual, estos aspectos concernientes al Estado Social de Derecho Boliviano, con relación al régimen de carrera administrativa, impulsaría la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, sustentándose en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública. De esta forma el Estado puede llegar a garantizar la defensa del interés general, desechándose la inclusión de otros factores de valoración para el ingreso a la función pública contrarias a la esencia misma del Estado Social de Derecho, tales como ser el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, fomentándose mediante la aplicación de estos mecanismos la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Estos aspectos, en concordancia con los derechos laborales llegan a complementarse pues no solamente debe otorgarse al servidor público estabilidad y capacitación, sino también garantizársele las mejores condiciones para ejercer sus funciones concediéndosele no solo el derecho al trabajo, sino también

⁴⁰ Sentencia SU-747 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴¹ El régimen de carrera administrativa impulsa la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, éste, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Sentencia C-563 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

derechos en el trabajo, los cuales se expresan con una justa remuneración y todo aquello que esta implica (salario, vacaciones, aguinaldos, etc.) en retribución a las funciones que este desempeña.

Sin embargo, con relación a los consultores individuales de línea, quienes por lo general acceden a una consultoría mediante una convocatoria pública que implica un concurso de méritos, de acuerdo a la actual legislación nacional que regula las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y el mismo Estatuto del Funcionario Público, no tienen el acceso a estos beneficios y prestaciones pese a las similares funciones que cumplen con relación a los servidores públicos, aspecto que llega a confrontar principios que rigen a un Estado Social de Derecho, no solo en Bolivia, sino también, como se señaló anteriormente, en otros países como Colombia que tiene un gran avance en cuanto al desarrollo como Estado Social de Derecho en Latinoamérica y que al presente ya ha desarrollado jurisprudencia respecto al presente tema tal cual se advierte de la Sentencia C-154 DE 1997.

Desconocimiento de principios laborales en la prestación de servicios de consultorías individuales de línea

El art. 1º de la Constitución Política del Estado reza que:

“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”

Posteriormente, su art. 8º especifica entre sus valores la igualdad y la dignidad para vivir bien, en virtud de los cuales se ha procurado una lucha en contra de la discriminación, y considerando que Bolivia se encuentra constituida como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, ¿puede permitirse el

Estado boliviano desamparar jurídicamente a personas que con su trabajo permiten el cumplimiento de los fines de dicho Estado?

Con este cuestionamiento, considerando los principios que rigen el Derecho del Trabajo como ser el in dubio pro operario, aplicación de la norma más favorable, la condición más beneficiosa, primacía de la realidad, considerando asimismo los derechos constitucionales en materia de protección del trabajo, la faceta del Estado como persona de derecho privado, y la realidad social y laboral en la que los consultores individuales de línea prestan sus servicios, en atención a los valores de igualdad y dignidad, se establece inequívocamente que un Estado Social de Derecho no puede permitir las condiciones laborales en las que se prestan servicios por parte de los consultores individuales de línea.

Esta afirmación cobra fuerza cuando en la práctica se evidencia una relación de subordinación del consultor en línea hacia el servidor público que debería ejercer las funciones de responsable del seguimiento de la consultoría. Evidenciándose una relación de dependencia hacia la Entidad contratante, el establecimiento de un horario para la prestación de servicios dentro de la Entidad, y una remuneración de carácter mensual. Aspectos que ponen al servicio del consultor individual de línea en igualdad de condiciones laborales frente a los servidores públicos y trabajadores asalariados, con la diferencia de que el consultor y su familia no goza de los beneficios que poseen estos dos últimos según la normativa legal vigente inmersa en el Estatuto del Funcionario Público.

En términos generales, el Estado debe proteger y velar por los derechos laborales que tienen las personas contratadas como consultores individuales de línea y no dejarlos en un desamparo legal, toda vez que al presente se encuentran en desigualdad de condiciones frente a los funcionarios públicos y trabajadores asalariados, quedando expuestos a ser discriminados dentro de las Entidades públicas en las cuales ejercen funciones.

Se tiene conocimiento que en años anteriores los cargos de consultores eran ostentados por profesionales que contaban con cierta experiencia y con conocimientos especializados en el área de trabajo requerido, sin embargo la mala práctica realizada en las instituciones públicas tendiente a contratar a todo tipo de personal para apoyo administrativo mediante estas “consultorías de línea”, requiriéndose un mínimo de formación académica y especialización, ha provocado que este grupo de personas se encuentre vulnerable al no existir un marco normativo que los ampare de forma oportuna.

A todos estos aspectos se suman hechos que contravienen al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que en su espíritu pretende eliminar toda clase de discriminación, protegiéndose y promoviéndose dichos derechos incluidos aquellos relacionados al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la educación, a la seguridad social, a la vida cultural, a un nivel de vida adecuado, al disfrute de salud física y mental, y a gozar de los beneficios del progreso científico. Dicho Pacto Internacional, ratificado por el Estado boliviano dispone que los Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin ninguna discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, de acuerdo al art. 2º del referido Pacto Internacional. Sin embargo el ejercicio de las funciones de consultor individual de línea contraviene al presupuesto de “condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, toda vez que al configurarse en los hechos en una relación laboral, el consultor de línea no tiene los mismos derechos que un servidor público por disposiciones legales, por otra parte, pese a la relación laboral sostenida, no tiene pleno acceso a la seguridad social, limitándosele inclusive en muchos aspectos el derecho a la educación superior, por el cumplimiento estricto de horarios definidos de forma contractual en algunos casos, o por imposición de la Entidad contratante.

En consecuencia de lo anteriormente expresado, si bien el contrato para la prestación de servicios de consultoría individual de línea establece que en caso de surgir dudas sobre los derechos y obligaciones de las partes durante la ejecución del contrato, se debe acudir a los términos y condiciones del mismo, Documento Base de Contratación, propuesta adjudicada, con sometimiento a la Jurisdicción Coactiva Fiscal, se debe considerar que el órgano judicial, que entre sus funciones tiene el de hacer cumplir la ley, por lo cual esta instancia tendría que realizar una aplicación estricta de la ley empleando el Estatuto del Funcionario Público en todos los casos, misma que no permite la aplicación de dicho Estatuto ni de la Ley General del Trabajo a la relación de trabajo que sostienen los consultores individuales de línea con sus Entidades contratantes, lo cual consolida a este grupo como un grupo vulnerable en cuanto a la restricción de sus derechos de orden laboral. Otro aspecto que respalda esta aseveración radica en que la jurisdicción Coactiva Fiscal solamente defiende a los intereses del Estado pero no a los intereses particulares, procurando hacer efectivas las disposiciones de la Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal en concordancia con lo dispuesto en el art. 77 de la Ley del Sistema de Control Fiscal.

Toda vez que la jurisdicción Coactiva Fiscal, no tiene como finalidad defender los intereses particulares, se puede deducir que la disposición contractual inmersa en el modelo de contrato establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la contratación de servicios de consultoría, tendrá entonces su ámbito de aplicación concordancia con el art. 77 inc. e) de la Ley del Sistema de Control Fiscal, que hace referencia al incumplimiento de contratos administrativos de ejecución de obras, servicios públicos, suministros y concesiones, ratificándose lo señalado en el párrafo anterior con relación a la función de la Jurisdicción Coactiva Fiscal que ante todo busca hacer prevalecer los intereses del Estado, y no así los particulares.

Según lo anteriormente citado, corresponderá, en términos estrictamente legales, al consultor individual de línea que sienta afectados sus intereses por

incumplimiento del contrato o incumplimiento de los Términos de Referencia por parte de la Entidad, acudir a la vía ordinaria civil a efectos de que por esta vía pueda demandar a la Entidad contratante a efectos de hacer prevalecer sus derechos, sin embargo, muchos de los montos contractuales percibidos por los consultores en línea no suelen ser muy altos como para que estos puedan considerar iniciar un proceso civil en contra de la Entidad contratante, toda vez que los mismos implican gastos judiciales, honorarios de abogados entre otros, y tomando en cuenta que el pago por consultoría de línea es el equivalente al salario mensual de un funcionario público dependiente de la Entidad contratante, los montos muy pocas veces suelen ser elevados como para considerar el inicio de un proceso judicial, y cuanto más bajo es el monto pactado para la consultoría, aún menor es la motivación como para poder activar la vía ordinaria civil (cuyo procedimiento suele ser en tiempos demasiado largo), a efectos de requerir la restitución de un daño, por consiguiente si bien el proceso ordinario civil es la vía legal, no es una vía idónea para que el consultor de línea pretenda hacer prevalecer sus derechos.

Asimismo, en caso de que el consultor individual de línea pretenda hacer prevalecer sus derechos, que considere vulnerados por parte de la Entidad contratante, ante la Dirección de Servicio Civil, considerando que los consultores individuales de línea, según jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no son considerados como servidores públicos, no sería competencia de esta dependencia del Ministerio del Trabajo atender los reclamos o denuncias de los consultores individuales de línea, sin embargo se tiene conocimiento que la Dirección de Servicio Civil en cuanto a consultores individuales de línea atiende reclamos de los mismos solo respecto a la falta de pago, pero no así respecto a otros aspectos de índole laboral.

Por otra parte, considerando la normativa laboral especificada en el Decreto Supremo N° 28699 de 1º de mayo de 2006, mediante la misma se señala que constituyen características esenciales de la relación laboral: a) La relación de

dependencia y subordinación del trabajador respecto al empleador; b) La prestación de trabajo por cuenta ajena. c) La percepción de remuneración o salario, en cualquiera de sus formas y manifestaciones, citada normativa aplicable según su art. 3 a toda persona natural que preste servicios intelectuales o materiales a otra, sea esta natural o jurídica, en cuya relación concurren las características señaladas en el artículo anterior, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo y gozan de todos los derechos reconocidos en ella, sea cual fuere el rubro o actividad que se realice, así como la forma expresa del contrato o de la contratación verbal si fuera el caso, debería aplicarse de forma análoga a la relación contractual sostenida entre el consultor individual de línea y su Entidad contratante, en observancia el principio de primacía de la realidad.

Al respecto, esta normativa señala en sus considerandos aspectos muy relevantes de la realidad social que atraviesa nuestro país, consideraciones que se citan a continuación:

...Que una de las principales políticas del actual Gobierno Nacional, es regular las condiciones socio - laborales que garanticen la continuidad del contrato de trabajo, la misma que contribuirá a incrementar los niveles productivos tanto de las empresas y entidades nacionales, públicas o privadas, siempre respetando el derecho mutuo de respeto entre empleador y empleado.

Que sobre el rótulo de libre contratación y libre rescisión, se han dado excesos que han significado decisiones arbitrarias para despedir, maneras camufladas para burlar obligaciones laborales: como son los contratos civiles encubiertos, o los contratos a plazo fijo cuando por su naturaleza la regla son los contratos laborales indefinidos; ya que la causa de despido debe estar debidamente justificada, fundamentada y comprobada en el marco del respeto a los derechos laborales vigentes en nuestro país...

Por otra parte el citado Decreto Supremo ratifica la vigencia plena de los principios del Derecho Laboral:

a) Principio Protector, en el que el Estado tiene la obligación de proteger al trabajador asalariado, entendido en base a las siguientes reglas:

- in dubio pro operario, en caso de existir duda sobre la interpretación de una norma, se debe preferir aquella interpretación más favorable al trabajador.

- de la condición más beneficiosa, en caso de existir una situación concreta anteriormente reconocida ésta debe ser respetada, en la medida que sea más favorable al trabajador, ante la nueva norma que se ha de aplicar.

b) Principio de la Continuidad de la Relación Laboral, donde a la relación laboral se le atribuye la más larga duración imponiéndose al fraude, la variación, la infracción, la arbitrariedad, la interrupción y la sustitución del empleador.

c) Principio Intervencionista, en la que el Estado, a través de los órganos y tribunales especiales y competentes ejerce tuición en el cumplimiento de los derechos sociales de los trabajadores y empleadores.

d) Principio de la Primacía de la Realidad, donde prevalece la veracidad de los hechos a lo determinado por acuerdo de partes.

e) Principio de No Discriminación, es la exclusión de diferenciaciones que colocan a un trabajador en una situación inferior o más desfavorable respecto a otros trabajadores, con los que mantenga responsabilidades o labores similares.

Haciendo presente la referida normativa que esta enumeración de principios laborales no son excluyentes con principios que habrían sido establecidos anteladamente, ni con los que pudieran incorporarse con posterioridad.

Por último, el Decreto Supremo citado establece que cualquier forma de contrato, civil o comercial, que tienda a encubrir la relación laboral, no surtirá efectos de

ninguna naturaleza, debiendo prevalecer el principio de realidad sobre la relación aparente, especificándose asimismo que todo pago pactado efectuado o por efectuarse, en contraprestación a los servicios acordados a que de acuerdo al art. 2º del citado Decreto Supremo, en cualquiera de sus modalidades, constituye forma de remuneración o salario, entre otros: el sueldo mensual, el pago quincenal, el pago semanal, el pago a jornal, el pago por horas, el pago de comisiones, el pago por obra o producción, el pago a porcentaje, e inclusive el pago en especies cuando esté permitido.

Otra normativa, aplicable a relaciones laborales y relacionada con el esfuerzo empleado por el trabajador, se encuentra contenido en el Decreto Supremo N° 110 de 1º de mayo de 2009, mismo que se basa en que el desgaste físico y psíquico de la trabajadora y del trabajador en la prestación de servicios se produce desde el inicio mismo de la prestación laboral, por lo que la indemnización por tiempo de servicios constituye un derecho adquirido de las trabajadoras y trabajadores que debe ser reconocido como corresponde, por lo cual dicho derecho supremo garantiza el pago de indemnización por tiempo de servicios de las trabajadoras y trabajadores, luego de haber cumplido más de noventa (90) días de trabajo continuo, producido el retiro intempestivo de que fueran objeto o presentada su renuncia voluntaria, toda vez que el pago de la indemnización por tiempo de servicios constituye un derecho adquirido.

La real aplicación de las consultorías de línea, de acuerdo a todo lo expuesto en el presente estudio, se adecúa a estos preceptos, a una relación laboral, sin embargo, considerando que es el Estado el contratante, y en atención a la normativa citada se deduce que si bien los consultores de línea, de acuerdo a la relación de trabajo que sostienen con las Entidades contratantes, si bien no llegarían a tener beneficios sociales, no es menos cierto que merecen el respecto de sus derechos.

Vulneración de derechos laborales.

Vulneración del derecho al trabajo.

La vulneración del derecho al trabajo producto de la relación contractual que sostiene el consultor individual de línea con su Entidad contratante no surge precisamente de la normativa contemplada en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, el Estatuto del Funcionario Público o las determinaciones asumidas en las respectivas Leyes Financieras para cada gestión, sino a raíz de la falta de una normativa reglamentaria específica que regule la prestación de servicios de consultoría individual de línea considerando las circunstancias reales acaecidas durante la ejecución de estas consultorías. Sin embargo, con relación al menoscabo del derecho de acceder a una fuente laboral, refiriéndonos solo a dicho aspecto, las consultorías de línea no generan ningún tipo de relevancia al respecto, toda vez que la vulneración de derechos laborales se dan en la ejecución de la consultoría individual de línea aplicándose el principio de primacía de la realidad.

Desconocimiento de derechos en el trabajo.

Del análisis realizado con respecto a la ejecución de las consultorías individuales de línea, y considerando las condiciones reales que se dan en diferentes entidades públicas respecto a la prestación de estos servicios, se han advertido una serie de vulneraciones a derechos laborales tales como ser:

Derecho a una Justa Remuneración

Respecto a la justa remuneración el consultor individual de línea solo percibe los pagos de acuerdo a los términos acordados contractualmente, sin ningún tipo de beneficio adicional, por lo general con una retención del 7% del monto mensual de su pago, por concepto de garantía de cumplimiento de contrato, y en varias oportunidades percibiendo el resto de su pago mensual semanas después de final

del mes, lo cual no hace al pago oportuno, no otorgándosele al consultor ningún otro tipo de remuneración adicional al pactado contractualmente. Este último aspecto se debe a que ha momento de certificar el monto para el inicio del proceso de contratación para la prestación de servicios de consultoría individual de línea, solo se prevé un monto por pagos mensuales por lo que la certificación presupuestaria emitida para la contratación del consultor individual de línea no contempla ningún gasto adicional para el pago de este consultor.

Por su parte, los pagos mensuales realizados a favor del consultor individual de no constituyen efectivamente un salario, según los términos normativos y contractuales, sino solamente pagos parciales otorgados de forma mensual, mismos que, como se explicó anteriormente, son condicionados a una serie de requisitos formales requeridos tanto por la ley como por la misma Entidad contratante, mismos que, dadas estas condiciones, a momento de su desembolso no resultan ser oportunos, a la par de realizarse descuentos al mismo como se la garantía de cumplimiento de contrato, y con la posibilidad de aplicación de multas de hasta el 20% del monto del contrato en muchos casos, pero el aspecto más importante radica en que el pago a ser honrado al consultor individual de línea no radica en los días que este haya trabajado para la Entidad, sino en el cumplimiento del contrato y términos de referencia, debiendo presentar un informe mensual de actividades el cual debe ser aprobado por el responsable del seguimiento de la consultoría por parte de la Entidad, sin dichos requisitos no es viable su pago, en síntesis el pago al consultor individual de línea no corresponde a los días trabajados sino al cumplimiento de los términos contractuales, por lo que en caso de configurarse una relación laboral y dada la realidad de los hechos, se estaría desconociendo el pago o retribución mensual al consultor de línea por los días trabajados bajo subordinación y dependencia.

Entre otros derechos se encuentra el aguinaldo a ser otorgado por duodécimas y que también comprende aspectos de una justa retribución emergente de una relación laboral, mismo que tampoco es un derecho que les corresponde

legalmente a los consultores individuales de línea, sin embargo en caso de demostrarse la relación laboral, debería ser concedido, al igual que otros derechos como ser las indemnizaciones, las vacaciones y la antigüedad que conlleva implícitamente conlleva a estos derechos.

Vulneración del derecho a la Seguridad Social.

Derechos de la Seguridad Social a largo plazo

Con la aplicación de la nueva Ley de Pensiones, los consultores individuales de línea se encuentran en la obligación de aportar al régimen de seguridad social a largo plazo, sin embargo, este aspecto previsional no siempre estuvo en vigencia, sino hasta fines del año 2010, por lo cual el personal contratado bajo la modalidad de consultoría individual de línea de pasadas gestiones no pudo llegar a realizar estos aportes, desconociéndoseles a los mismos el beneficio de estos derechos hasta la promulgación de la Ley 065 de 10 de diciembre de 2010.

Derechos de la seguridad social a corto plazo

Actualmente los consultores individuales de línea no tienen acceso a un seguro de salud de forma obligatoria, salvo se opte por un seguro voluntario, aspecto que los deja en una situación de vulnerabilidad ante cualquier acontecimiento y que merecería pronunciamiento expreso por parte de las autoridades competentes, toda vez que si bien estos consultores ya se encuentran dentro del régimen de seguridad social a largo plazo, debería en justicia extenderseles a este régimen y así poder gozar de los beneficios que les brinda. Con relación a lo señalado, debe tenerse presente que muchos consultores individuales de línea acceden a convocatorias, como por ejemplo, para la prestación de servicios de fiscalización o supervisión de obras, por lo que en razón a la naturaleza de la prestación de esta clase de servicios, estos deben realizar sus actividades en construcciones donde se requiere un mínimo de seguridad en obras de construcción, por lo que estos

consultores se encuentran expuestos a cualquier tipo de accidentes que no serán cubiertos por un seguro médico al presente.

Respecto a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Boliviano, contenida en las resoluciones o sentencias emitidas por el mismo, deben ser cumplidas de forma obligatoria por parte de todas las autoridades, funcionarios públicos e inclusive por parte de personas particulares según lo dispone el art. 8 de la Ley N° 027 de fecha 06 de julio de 2010, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional que establece que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno. El efecto vinculante de las Sentencias Constitucionales como se tiene conocimiento, no ha sido incorporado de forma novedosa por la ley citada, sino que ya se encontraba establecido en el art. 44 párrafo I de la Ley N° 1836 de 1° de abril de 1998.

Respecto al tema de investigación, el Tribunal Constitucional ha emitido jurisprudencia con relación a la contratación de consultores individuales de línea, señalando entre las Sentencias Constitucionales 0938/2003-R, 1317/2003-R y 0605/2004-R, que: "*... ese contrato tiene un régimen especial diferente de la modalidad de prestación de servicios de calidad de empleados; pues el consultor no es empleado en esencia, por lo mismo no es un servidor público...*", por lo cual, considerando como referencia este antecedente, siguiendo esta línea jurisprudencial, y presentado un caso ante el Tribunal Constitucional mediante el cual se vulneraba flagrantemente aspectos laborales a una funcionaria contratada bajo la modalidad de consultoría individual de línea, misma a la cual se le retiró de una Entidad estatal pese a su estado de gestación, el Tribunal Constitucional pronunció la Sentencia Constitucional 0614/2007-R Sucre, 17 de julio de 2007, mediante la cual definía los siguientes aspectos:

... Este Tribunal sobre la base del art. 47 del Decreto Supremo (DS) 27328, de 31 de enero de 2004, en la SC 0165/2005-R de 28 de febrero, ha dejado

claramente deslindada la naturaleza jurídica, del contrato de consultoría, citando las SSCC 0938/2003-R, 1317/2003-R y SC 0605/2004-R, y puntualizando que: “(...) ese contrato tiene un régimen especial diferente de la modalidad de prestación de servicios de calidad de empleados; pues el consultor no es empleado en esencia, por lo mismo no es un servidor público...” sin que exista de por medio una relación de dependencia propiamente dicha por lo que esta fuera del trabajo asalariado y del servicio público que se rigen por la Ley General del Trabajo y por el Estatuto del Funcionario Público; y señalando que en aquélla oportunidad, el entonces recurrente debía agotar previamente la vía ordinaria civil para impugnar la rescisión del contrato de consultoría por decisión del Servicio Departamental de Gestión Social (SEDEGES), puesto que al haber suscrito ese tipo de contrato, su regulación como emergencia debió ser resuelta en la vía ordinaria...⁴²

Es decir que en una primera instancia se definió una línea según la cual el consultor no tenía derecho a ampararse en ningún tipo de normativa de orden laboral, ni a la Ley General del Trabajo, ni al Estatuto del Funcionario Público, identificándose al contrato de consultoría individual de línea como un contrato prácticamente de carácter civil, debiendo este someterse a efectos de su cumplimiento a la jurisdicción ordinaria civil, aspecto que dejaba en cierto grado de indefensión a los consultores individuales de línea ante la vulneración de sus derechos en función de los servicios que estos prestan, es decir que ante

⁴²Sin embargo, de acuerdo a las normas y jurisprudencia precedentemente glosadas, por haber concertado la representada del recurrente precisamente contratos de consultoría, queda también evidente que ésta no tiene calidad de trabajadora asalariada ni de servidora pública, dada la peculiaridad de los contratos de consultoría que están sujetos a un régimen especial diferente de la modalidad de prestación de servicios de calidad de empleados; pues la consultora no es empleada o servidora pública en sí, por lo que no puede alegar que se aplique a su favor la Ley 975 al haberse producido su embarazo y consiguiente nacimiento de su hijo, puesto que su contratación está regida por el DS 27328 que regula los procesos de Contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría, y no por la Ley General del Trabajo o Estatuto del Funcionario Público, normas éstas que sí hacen procedente la protección de la maternidad e inamovilidad laboral y consecuentes beneficios de mujeres embarazadas o con hijos menores de un año, situación que no acontece en obrados, lo que hace inviable la tutela solicitada. Sentencia Constitucional 0614/2007-R Sucre, 17 de julio de 2007.

cualquier hecho de acoso laboral el consultor individual de línea debía probar este hecho ante la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, con relación a esta Sentencia Constitucional, se pronunció por parte de una de las Magistradas del Tribunal Constitucional de ese entonces, un VOTO DISIDENTE, mediante el cual se consideraba que debió ser concedida la tutela solicitada respecto a la inamovilidad de la mujer embarazada que presta servicios de consultoría individual de línea, señalando la Magistrada Dra. Silvia Salame Farjat, entre otros fundamentos, lo siguiente.

Es razonable concluir que los medios de vida de la recurrente, o la actividad que le permite proveerse del mínimo vital que garantice su subsistencia y la de su hijo, ha sido afectado; tal conclusión proviene de la demostración de que se encontraba prestando sus servicios en el momento de embarazo, situación que fue comunicada a su debido tiempo; a consecuencia de lo cual se le suscribió un nuevo contrato, en el que inclusive, en la cláusula segunda, se reconoció tal situación, por lo mismo, no podían rescindir de sus servicios hasta antes de que el niño cumpla con un año de vida, siendo ello una afectación de los derechos fundamentales que emergen de la protección a la maternidad establecida en el art. 193 de la CPE, en especial del derecho al mínimo vital de la madre embarazada, como un elemento más que garantice los derechos a la vida y a la salud del binomio protegido consagrados en el art. 7 inc. a) de la CPE; debiendo por ello haberse concedido la tutela solicitada.

Si bien el voto disidente citado no constituye jurisprudencia, este refleja una preocupación respecto a la línea jurisprudencial aplicada, respecto a un especial grupo de los consultores individuales de línea, constituido por las mujeres que prestan estos servicios en estado de gestación, quienes no podrían ampararse en la normativa de orden laboral en virtud a la línea jurisprudencial aplicada, pero que sin embargo evidentemente merecen protección de carácter legal.

Un par de años después, con relación a un caso similar al anteriormente citado, encontrándose en vigencia la Nueva Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional constituido por nuevos magistrados, emitió jurisprudencia señalando que la mujer en gestación que preste servicio de consultoría de línea se encuentra en igualdad de condiciones frente a cualquier otra servidora pública, debiendo aplicarse un tratamiento especial, razón por la cual concede la tutela solicitada. Al respecto, la citada Sentencia Constitucional señala los siguientes extremos:

Sin embargo, fue la jurisprudencia y el entendimiento del Tribunal Constitucional de aquel entonces que determinó que los Consultores no son funcionarios públicos, por consiguiente, los mismos no gozaban de la protección que aquel tenía, y menos aún de la Ley General del Trabajo, por lo que no les correspondía de vacaciones, aguinaldos, y otros beneficios, siendo que estas personas, prestan un servicio al Estado, teniendo directa responsabilidad sobre los bienes del Estado que se le otorga y por el trabajo que desarrollan, por consiguiente, la jurisprudencia anterior, creó una figura que aún en la actualidad no es clara.

Respecto al caso de mujer embarazada y la especial protección que goza ésta del Estado boliviano, con los antecedentes referidos, es el propio Estado quien coloca en indefensión a la mujer embarazada, por consiguiente debe entenderse que el 45.V de la CPE, deja a un lado aquella discriminación entre funcionarios públicos y consultores, colocando a la mujer en gestación que sea Consultora en línea, en igualdad material frente a cualquier otra servidora pública, debiendo aplicarse al respecto un tratamiento especial, e incluso de discriminación positiva a favor de las consultoras embarazadas. Sentencia Constitucional 0993/2010-R de fecha 23 de agosto de 2010⁴³.

⁴³Sentencia Constitucional 0993/2010-R de fecha 23 de agosto de 2010.

Por su parte la Sentencia Constitucional 0993/2010-R de 23 de agosto de 2010, va más allá respecto a la relación contractual que sostienen los consultores individuales de línea, señalando que ha momento de la resolución del contrato de prestación de servicios, realizado a los consultores individuales de línea se indica que debe prevalecer el derecho al debido proceso, toda vez que la Entidad no puede resolver de forma directa un contrato de consultoría individual de línea sin antes determinar como probadas las causales de resolución del contrato atribuibles al consultor:

Por consiguiente, de la normativa citada que conforma el bloque de constitucionalidad y las subreglas establecidas por el Tribunal Constitucional sobre el debido proceso, se infiere que toda actividad sancionadora, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendentes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho pro actione o a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad. Además, cabe hacer notar que, en la SC 0136/2003-R de 6 de febrero, este Tribunal ha establecido que el derecho a defensa debe ser interpretado conforme al principio de favorabilidad antes que restrictivamente; posiciones todas, afines a la doctrina administrativa contemporánea.

Este aspecto es razonable, toda vez que debe tenerse presente que el consultor de línea, haya sido contratado mediante la Modalidad de Contratación Menor o

mediante la Modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, y muy especialmente en esta última, debe cumplir con una serie de requisitos que son exigidos por la Entidad contratante, más aún en cuanto se trata de convocatorias públicas las cuales, de acuerdo a normas, deben ser publicadas en la página web del Sistema de Contrataciones Estatales, en tal caso las Entidades llegan a recibir varias propuestas de personas, muchos de estos profesionales, que desean acceder a una consultoría, por lo cual la Entidad tiene la facultad de realizar una calificación o valoración de los postulantes a la consultoría, realizando una especie de concurso de méritos para otorgar este servicio, razón por la cual el consultor contratado no debería ser retirado mediante Resolución de Contrato en forma directa, sino en caso de indicios de negligencia en el cumplimiento de su contrato o términos de referencia, el mismo debería ser sometido a un proceso de Resolución de Contrato en el cual, una vez evidenciada la negligencia, de forma motivada mediante Resolución Administrativa, este pueda ser retirado.

Todos estos aspectos, así como la investigación realizada demuestran que, bajo la figura de consultor individual de línea, se han estado encubriendo relaciones de orden laboral en las entidades públicas que obviamente vulneran derechos constitucionales del personal contratado bajo esta modalidad, situaciones que demostradas en la vía ordinaria, si es que mereciera el caso, en justicia corresponde la otorgación de los respectivos derechos sociales a las personas que acceden a este tipo de relaciones contractuales, al respecto la Corte Constitucional de Colombia, mediante la citada Sentencia C-154 de 1997, ha definido un aspecto que es necesario aplicarlo en la legislación de Bolivia a efectos de no permitir la vulneración de derechos de orden social:

El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa

modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal. De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador" en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Respecto al Primer Objetivo Específico

Respecto al establecimiento de la violación de los derechos laborales en Bolivia aplicables al ámbito de la administración pública con relación a la contratación de consultores individuales de línea, los mismos han sido evidenciados en el desarrollo del presente trabajo, aspecto que si bien se encuentra restringido y desconocido por normativa de índole legal, no es menos cierto que a momento de la aplicación objetiva de la norma y la forma de trabajo realizado por los consultores individuales de línea, se advierte que estos sostienen una relación laboral con sus Entidades contratantes, toda vez que, el trabajo desarrollado por estos consultores configura, en términos igualmente legales, una relación laboral por presentarse una relación de dependencia, subordinación y la percepción de una remuneración que suele ser mensual, quedando además prácticamente en todos los casos sometidos a un horario Impuesto por la Entidad.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por el Estado boliviano, y por tanto aplicable a nuestro país como parte del bloque de constitucionalidad, prohíbe la permisón de este tipo de relaciones contractuales, en virtud de los Derechos consagrados en el referido Pacto Internacional. Dichos derechos han sido desconocidos y vulnerados en la aplicación de una normativa de menor jerarquía (Estatuto del Funcionario Público), contraviniéndose principios inmersos en otra normativa de aplicación preferente (Ley General del Trabajo).

De esta forma, con relación al establecimiento de la constitucionalidad de los derechos laborales en Bolivia aplicables al ámbito de la administración pública

respecto a los consultores individuales de línea, se concluye que los mismos son plenamente aplicables a los referidos consultores de línea, en tanto la relación sostenida con la Entidad contratante, cumpla con los presupuestos de una relación laboral.

Respecto al Segundo Objetivo Específico

Respecto a la aplicación de principios del derecho laboral al ámbito de la administración pública respecto a la contratación de consultores individuales de línea, se ha establecido que si bien los Derechos Económicos, Sociales y Culturales enunciados en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia han merecido un desarrollo normativo en el ámbito legal, por lo cual es aplicable la normativa de orden laboral en forma preferente ante otra normativa previa aplicación del principio de primacía de la realidad.

Entre otros principios aplicables en el ámbito laboral se encuentra principio del In dubio pro operario “la duda favorece al trabajador”, aplicable en caso de presentarse dos o más interpretaciones sobre la aplicación de una norma jurídica, debe aplicarse la interpretación más favorable al trabajador, otro principio del ámbito del derecho laboral radica en la aplicación de la norma más favorable a favor del trabajador, no limitándose solo a la interpretación, debiendo en toda situación la aplicación de la norma más favorable al trabajador, y la aplicación de la norma más beneficiosa, ante la promulgación de una nueva normativa, en el ámbito laboral que desmedre en cierto grado los derechos de un trabajador, debe aplicarse de forma preferente la normativa anterior.

La aplicación de estos principios radica en el supuesto de que en el derecho laboral, el trabajador se encuentra en desigualdad de oportunidades frente a su empleador, por su posición económica y social, sin embargo, existe una mayor diferencia entre el servidor público frente al Estado, por lo cual los derechos de orden laboral deben ser igualmente aplicados en el ámbito administrativo, sin dejar en estado de vulneración a un grupo de personas que trabajan para el Estado,

mismos que constituyen los consultores individuales de línea, aunque estos no sean calificados como servidores públicos. Por otra parte, el Estado, frente al consultor individual de línea, asume el papel de persona de derecho privado, lo cual genera una mayor aplicabilidad de los derechos laborales a los consultores individuales de línea. Por último, señalar que en aplicación del principio de primacía de la realidad, tan aplicable como los principios anteriormente referidos, se establece que la relación de prestación de servicios entre el consultor individual de línea y su Entidad contratante en la práctica tiende a configurarse netamente en una relación laboral, cumpliéndose con todos los requisitos que una relación laboral requiere, justificándose de esta forma la aplicación de derechos de orden laboral a la relación sostenida entre consultores individuales de línea y las Entidades contratantes.

Respecto al Tercer Objetivo Específico

La identificación en la vulneración de derechos de orden laboral hacia las personas contratadas mediante la modalidad de contratación de consultoría individual de línea en la Administración Pública ha sido expuesto en el capítulo precedente, después de realizar un análisis de la norma aplicable y de casos concretos, llegando a la conclusión inequívoca que la inadecuada y abusiva praxis en la aplicación de consultorías individuales de línea llega a vulnerar los derechos de índole laboral del personal contratado bajo esta forma de contratación, al configurarse en la realización de la prestación de servicios de consultoría individual de línea en una relación laboral entre la Entidad contratante y el consultor contratado.

Conclusión General

Por todos los antecedentes expuestos, y en mérito al presente trabajo realizado, se concluye que la aplicación de consultorías individuales de línea en la administración pública viola los derechos laborales del personal contratado, dada su inadecuada y abusiva praxis, desconociendo principios contenidos en la

Constitución Política del Estado y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre otros instrumentos normativos, por lo tanto se concluye que la hipótesis: *“La contratación de personal para la prestación de servicios de consultoría individual de línea vulnera los derechos de índole constitucional del personal dispuesto para la prestación de estos servicios”* en tanto prevalezcan en los hechos una relación de índole laboral de acuerdo al principio de primacía de la realidad, por lo que dicha hipótesis queda sustentada y probada, en tal razón, respecto al objetivo general de determinar si corresponde la eliminación de la modalidad de contratación de consultores individuales de línea dentro de la legislación nacional, por vulneración de preceptos constitucionales de orden laboral, se concluye que si bien la normativa que regula la contratación de este tipo de personal pretende otra finalidad, la misma ser reglamentada de forma específica y clara a efectos de no ser aplicada de forma incorrecta de acuerdo al análisis realizado en el presente trabajo, debiendo en su consecuencia, ser especificada la prestación de servicios de consultoría en una normativa clara y expresa con relación a los alcances de la misma, con las limitaciones respectivas a las Entidades contratantes, no correspondiendo la eliminación de este tipo de consultorías por su necesidad en la administración pública, sino su inmediata y debida reglamentación para el reconocimiento de los respectivos derechos a favor de los consultores individuales de línea.

Recomendaciones

Se recomienda la oportuna regulación de los derechos de orden constitucional a favor de los consultores individuales de línea a efectos de que estos puedan acceder a los beneficios sociales que gozan los funcionarios de la administración pública, en razón de los servicios análogos que se prestan y a efectos de que las Entidades públicas contratantes no vulneren los derechos que les asisten a los consultores individuales de línea.

Asimismo, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como órgano rector, reglamentar bajo estos principios los Documentos Bases de Contratación, así como regular bajo los parámetros analizados en el presente trabajo, el modelo de contrato aprobado para la prestación de servicios de consultoría individual de línea.

Por otra parte, es recomendable considerar la línea jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional de Colombia, con relación al reconocimiento de los derechos constitucionales analizados, en consideración a que el Estado Colombiano se encuentra a la vanguardia como Estado Social.

Asimismo se recomienda que el Ministerio de Economía y Finanzas regule la contratación de las consultoras individuales de línea que ha momento de la suscripción o durante la ejecución de su contrato, se encuentren en estado de gestación, de acuerdo a los argumentos establecidos en la Sentencia Constitucional 0993/2010-R de 23 de agosto de 2010.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA S. OSCAR, y otros. *La Constitución Política y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Cochabamba. Kipus. 2009.

ALBA S. OSCAR; y otros. *Instrumentos Normativos del Sistema Jurídico Internacional.* Normas de Derecho Público, Privado y Diplomático. 3º Ed. Cochabamba. 2010. Talleres Gráficos Kipus.

ALBA S. OSCAR; y otros; *La Constitución Política y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* 2009. Cochabamba. Talleres Gráficos “Kipus”.

ALVAREZ GARDIOL, ARIEL. *Introducción a una Teoría General del Derecho. “El Método Jurídico”* Ed. Astrea. Buenos Aires – Argentina. 1986.

ALVAREZ GARDIOL, ARIEL. *Manual de Filosofía del Derecho.* Ed. Astrea. Buenos Aires – Argentina. 1979.

ÁLVAREZ LEDESMA, MARIO I. *Introducción al Derecho.* Ed. McGraw-Hill INTERAMERICANA DE MÉXICO. México. 1995.

ARCE ZACONETA, HÉCTOR E. *Recursos Constitucionales.* Ed. U.P.S. La Paz – Bolivia.

AZURDUY ROSSELL, RAUL J. *Curso de Derecho Laboral.* Latina Editores. Oruro – Bolivia. 2007.

AZURDUY ROSSELL, RAÚL J. *Curso de Derecho Laboral.* Latinas Editores Ltda. Oruro. 2007.

CABANELLAS, GUILLERMO. *Diccionario Enciclopédico del Derecho Usual Tomo II.* 21va edición revisada, actualizada y ampliada. Ed. Heliasta SRL. Buenos Aires – Argentina. 1989.

CÁCERES ORELLANA, DARIO. *Derecho Laboral y Seguridad Social.* 2 ed. 2011. Stigma. La Paz.

DEL GRANADO COSIO, JUAN. *Manual de Legislación del Trabajo.* ENSED. 1985. Cochabamba – Bolivia.

DERMIZAKY PEREDO, PABLO. *Derecho Administrativo.* Editora J.V. 2001. 5ta. ed. La Paz – Bolivia.

DERMIZAKY PEREDO, PABLO. *Derecho Constitucional.* 10º Ed. Cochabamba – Bolivia. Grupo Editorial Kipus. 2011.

DROMI, ROBERTO. *Derecho Administrativo.* Buenos Aires. 12ª ed. Hispania Libros - Ciudad Argentina. 2009.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo I. Buenos Aires. Driskill S.A. 1979.

GORDILLO, AGUSTIN. *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo I Parte General. Ed. 8º. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires.

GUMUCIO HINOJOSA, WALTER. *Constitución Política del Estado.* Cochabamba. Gráfica “ABBA”. 2012.

GUMUCIO HINOJOSA, WALTER. *Constitución Política del Estado.* Cochabamba. Gráfica “ABBA”. 2012.

MOSCO SO DELGADO, JAIME. *Introducción al Derecho Ed- Juventud.* La Paz – Bolivia. 1985.

MOSCO SO DELGADO, JAIME. *Introducción al Derecho.* La Paz – Bolivia. Librería Ed. Juventud. 1985.

OCEANO UNO. *Diccionario Enciclopédico Ilustrado.* Ed. Océano S.A. Barcelona – España. 1990.

OSSORIO, MANUEL. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.* 27º Ed. Editorial Heliasta.

PAREDES OBLITAS, JOSE LUIS. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional. Área Constitucional.* 2º Ed. Cochabamba. Ed. Alexander. 2008.

PAREDES OBLITAS, JOSE LUIS. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional. Área Administrativa.* Cochabamba. Ed. Alexander. 2008.

PAREDES OBLITAS, JOSE LUIS. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional. Área Constitucional.* 2º Ed. Cochabamba. 2008. Ed. Alexander.

PAREDES OBLITAS, JOSE LUIS. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional. Área Administrativa.* Cochabamba. 2008. Ed. Alexander.

PAREDES OBLITAS, JOSE LUIS; LUIS GUILLERMO CHURA FLORES. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 2010. Áreas Civil – Administrativo – Laboral.* El Alto. 2011. Ediciones e Impresiones el Original San José.

RIVERA SANTIVAÑEZ, JOSE ANTONIO. *Jurisdicción Constitucional.* Cochabamba. Ed. Kipus. 2011.

SAAVEDRA BEJARANO, CELÍN. *Derecho Administrativo Administración Pública Fundamentos, Gestión y Responsabilidades.* La Paz. 2012. Imprenta el Original San José.

SCHMITT, CARL. *Legalidad y Legitimidad.* Traducción de José Díaz García. Doctor en Derecho. ED. Aguilar S.A. Madrid – España, 1971.

TORRE, ABELARDO. *Introducción al Derecho.* Ed. Perrot. Buenos Aires – Argentina. 1986.

TUFIÑO RIVERA, NANCY. *Seguridad Social Para Todos.* Ed. Creativa. La Paz. 2007.

YAÑEZ CORTÉS, ARTURO. *Ratio Decidendi.* 2012. Sucre. Talleres Gráficos Gaviota del Sur.

ANEXOS

PROYECTO DE LEY

Exposición de motivos:

Que de acuerdo al Art. 1 de la Constitución Política, Bolivia se ha constituido como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario.

Que una de las principales políticas del actual Gobierno Nacional, es regular las condiciones socio - laborales que garanticen la continuidad del contrato de trabajo, la misma que contribuirá a incrementar los niveles productivos tanto de las empresas y entidades nacionales, públicas o privadas, siempre respetando el derecho mutuo de respeto entre empleador y empleado.

Que bajo la denominación de contratación para la prestación de servicios de consultorías individuales de línea, se han dado excesos que han significado el desconocimiento de derechos a favor de personal contratado bajo esta modalidad quienes realizaban funciones análogas a los funcionarios públicos, desconociéndose el principio de primacía de la realidad por partes de las Entidades públicas.

Que la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece en su art. 45 establece que todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social la cual se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia, asimismo esta Norma Fundamental establece en su art. 46 que toda persona tiene derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.

Que el citado principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en las consultorías individuales de Línea, toda vez que la relación sostenida entre las Entidades contratantes y estos consultores a escondido una relación laboral; siendo deber del Estado intervenir en el presente asunto a efectos de resguardar la protección del derecho al trabajo, en el marco del orden constitucional vigente.

LEY N° s/n

Juan Evo Morales Ayma
Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia

Por cuanto la Honorable Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, sanciona la siguiente Ley:

Artículo 1º.- Se reconocen a favor de los Consultores Individuales de Línea los derechos de índole laboral contemplados a favor de los servidores públicos en cuanto corresponda.

Artículo 2º.- Se abroga el art. 6 de la Ley N° 2027 de fecha 27 de octubre de 1999 “Estatuto del Funcionario Público”.

Remítase al Órgano Ejecutivo para fines consiguientes.

Es aprobada en la Sala de Sesiones de la Honorable Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional de Bolivia a los ____ días del mes de _____ de _____.

INDICE

LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA COMO VULNERACIÓN A LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Carátula.-.....	Pág. i
Autorización.-.....	Pág. ii
Portada.-	Pág. iii
Resumen.-	Pág. iv
Dedicatoria.-	Pág. v
Agradecimientos.-	Pág. vi

INTRODUCCIÓN.-

Introducción.-.....	Pág. 2
Fundamentación e importancia de la investigación.-	Pág. 4
Fundamentación de la Investigación.-	Pág. 4
Importancia de la Investigación.-	Pág. 5
Objetivos de la investigación.-	Pág. 5
- Objetivo General.	Pág. 5
- Objetivos Específicos.-	Pág. 5
Marco teórico.-	Pág. 6
Hipótesis de trabajo de la investigación.-	Pág. 6
Metodología de la investigación.-	Pág. 6
Tipología de la Investigación.-	Pág. 7
Diseño de la Investigación.-.....	Pág. 7
Métodos Generales	Pág. 7
Métodos Específicos	Pág. 7
Técnicas de Investigación	Pág. 7

CAPÍTULO I.-

CREACIÓN DE LA FIGURA DEL CONSULTOR INDIVIDUAL DE LÍNEA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Introducción a las Normas Básicas del Sistema de Administración de

Bienes y Servicios en Bolivia.....	Pág.10
El Estado.....	Pág. 10
Fines del Estado.	Pág. 14
Satisfacción de las necesidades colectivas.....	Pág. 15
Derecho Administrativo.	Pág. 16
Administración Pública.....	Pág. 18
La Administración Pública en Bolivia y el enfoque Sistemático de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990.....	Pág. 19
Modelos de Administración.....	Pág. 20
Modelo por resultados	Pág. 21
Modelo por sistemas.....	Pág. 22
Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.-.....	Pág. 24
Implementación de las consultorías individuales en el Derecho Comparado.....	Pág. 25
Implementación de las consultorías Individuales de Línea en el sector público boliviano.....	Pág. 29
Aspectos concernientes a las Leyes Financieras a partir de la Implementación de las consultorías Individuales de Línea.....	Pág. 34
CAPÍTULO II.-	
MARCO CONCEPTUAL.	
Los Derechos Humanos.-.....	Pág. 37
Evolución de los Derechos Humanos.	Pág. 37
Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	Pág. 40
Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	Pág. 42
Los Derechos Laborales.-	Pág. 42
Derecho del trabajo.	Pág.46
Derecho a una Justa Remuneración.....	Pág.46
Salario	Pág. 47
Aguinaldo.....	Pág. 50
Indemnizaciones.....	Pág.53
Antigüedad.....	Pág. 53
Vacaciones.....	Pág. 54

Derecho de la Seguridad Social.....	Pág. 55
Derecho de la Seguridad Social de largo plazo.....	Pág. 58
Derecho de la Seguridad Social de corto plazo.....	Pág. 59
Aplicación de los derechos laborales al ámbito de la administración pública	Pág. 61
Derechos de los funcionarios dentro de la carrera administrativa.....	Pág. 61
Definiciones doctrinales respecto al trabajador asalariado yal servidor público.....	Pág. 64

CAPÍTULO IV.-

MARCO JURÍDICO.-

Normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	Pág. 69
Declaración Universal de los Derechos Humanos.-	Pág. 69
Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	Pág. 70
Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pág. 75
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Pág. 76
Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PACADESC)	Pág. 77
Opiniones consultivas.....	Pág. 80
Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	Pág. 83
Derechos fundamentales y garantías constitucionales.....	Pág. 85
Derecho a la Salud y a la Seguridad Social	Pág. 87
Sobre el Derecho al Trabajo y al Empleo	Pág. 90
Ley General del Trabajo, Decreto Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a rango de Ley el 8 de diciembre de 1942	Pág. 99
Ley N° 2027 de 27 de octubre de 1999 “Estatuto del Funcionario Público”.-	Pág. 101
Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 “Ley de Administración y Control Gubernamentales”	Pág. 103
Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 “Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios”	Pág. 104
Modalidad de Contratación Menor.-	Pág. 105
Modalidad de Contratación en Apoyo Nacional	

a la Producción y EmpleoPág. 107

CAPÍTULO IV.

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DEL SERVICIO PRESTADO POR LOS CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA

Sobre la naturaleza de los contratos administrativos para la prestación de servicios.....	Pág. 111
Consultorías de Línea a momento de su implementación en la administración Pública.....	Pág. 114
Consultorías de Línea de acuerdo a las actuales Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.....	Pág. 114
Suscripción del Contrato de Servicios de Consultoría Individual de Línea.....	Pág. 115
Condiciones legales y contractuales establecidas para la contratación de servicios de consultores individuales de línea.-.....	Pág. 115

CAPÍTULO V

VIOLACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES A CONSULTORES INDIVIDUALES DE LÍNEA

Sobre los derechos laborales respecto a la prestación de servicios prestados por personal contratado bajo la modalidad de consultoría individual de línea.....	Pág. 128
El Estado Social de Derecho, el Derecho al Trabajo y las consultorías individuales de línea en el Estado Plurinacional de Bolivia.....	Pág. 138
Desconocimiento de principios laborales en la prestación de servicios de consultorías individuales de línea.....	Pág. 140
Vulneración de derechos laborales.....	Pág. 148
Vulneración del derecho al trabajo.....	Pág. 148
Desconocimiento de derechos en el trabajo.....	Pág. 148

Vulneración del derecho a la Seguridad Social.....Pág. 150

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones.-Pág. 159

 Respecto al Primer Objetivo Específico.....Pág. 159

 Respecto al Segundo Objetivo Específico.....Pág. 160

 Respecto al Tercer Objetivo Específico..... Pág. 161

 Conclusión General..... Pág. 161

Recomendaciones.-Pág. 162

BIBLIOGRAFÍA.-Pág. 164

ANEXOS.-Pág. 167

INDICE.-Pág. 169