



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo..... Mónica Judith Cuenteros Silva C.I. 6722100
autor/a de la tesis titulada

Inconstitucionalidad e Inconvencionalidad del Régimen de Consultoría Individuales de línea en Bolivia por la Vulneración a los Derechos Humanos
mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de

Magister en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 20-18-04-22

Firma:



UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

SEDE ACADEMICA LA PAZ

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD DEL RÉGIMEN DE
CONSULTORÍAS INDIVIDUALES DE LÍNEA EN BOLIVIA POR LA
VULNERACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS**

**Tesis presentada para optar el
Grado Académico de Magister en
Derechos Constitucional y
Derecho Procesal Constitucional**

MAESTRANTE: Mónica Judid Cuentas Silva

TUTOR: Mgtr. Carlos Alberto Zarate
Quezada

La Paz – Bolivia

2022

DEDICATORIA

A mis padres y toda mi familia por darme la fortaleza e inspiración de luchar y lograr las metas y sueños que me proponga.

AGRADECIMIENTO

A Dios por darme la oportunidad de poder realizar el curso y concluirlo.

A mis padres por ser la fortaleza e inspiración para concluir el curso

A la Universidad Andina Simón Bolívar por impartir este tipo de cursos que enriquecen los conocimientos.

A los docentes que impartieron sus sabios y valiosos conocimientos.

RESUMEN

La presente investigación se enfoca en un análisis sobre la compatibilidad de los derechos humanos de los Consultores Individuales de línea, la normativa administrativa que rige la materia con relación a la Constitución Política del Estado, y la normativa internacional de derechos humanos que forma parte del bloque de constitucionalidad en Bolivia.

Determinando de esta forma la naturaleza de este vínculo jurídico entre el Estado y el particular (consultor individual de línea), sus características esenciales, llegando a determinar que esta forma de contratación de consultorías se constituye en una verdadera relación laboral, toda vez que concurre las características de: subordinación, dependencia, trabajo por cuenta ajena, jornada laboral, percepción de salario.

Aspecto que es ignorado por el Estado, vulnerando de esta manera los derechos fundamentales laborales, los principios de primacía de la realidad, favorabilidad y progresividad de los Derechos Económicos Sociales y culturales, del consultor de línea: derecho a un trabajo digno, estabilidad laboral, derechos laborales, derecho a una vacación, a un aguinaldo, derecho a la seguridad social, a una jubilación digna, entre otros, situándolo al trabajador en una posición de discriminación respecto a los funcionarios de planta de las instituciones públicas.

La normativa constitucional reconoce el derecho a la estabilidad laboral, a un trabajo digno, una vacación, a la seguridad social, los principios de primacía de la realidad, progresividad previstos en los art. 13, 180. I. de la CPE., referente a la verdad material¹, y favorabilidad, principios de protección

¹ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 180. 7 de febrero de 2009 (Bolivia).

de las trabajadoras y de los trabajadores (principio de pro operario), siendo que los trabajadores se constituyen en principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación, la irrenunciabilidad de los derechos laborales reconocidos a favor de los trabajadores, siendo nulas las convenciones contrarias que tiendan a burlar sus efectos, el Art. 46.I, establece *1) trabajo digno, 2) fuente laboral estable, II la protección del ejercicio del trabajo en todas sus formas de parte del Estado, 48. I, obligatoriedad de las disposiciones laborales II.- Interpretación de las normas laborales bajo los principios de protección de los trabajadores, IV privilegio y preferencia de los derechos laborales sobre cualquier otra acreencia, previstos en nuestra Constitución Política del Estado*, denotándose de esta manera la vulneración a principios y derechos de los consultores individuales de línea (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2009).

En este sentido en el marco de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, existe protección internacional en materia de derechos humanos, que forman parte del bloque de constitucionalidad, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que consagra el derecho al trabajo y a una remuneración justa, derecho al descanso y el mejor aprovechamiento del tiempo libre, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, sobre el Desarrollo Progresivo, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su numeral 2, artículos 6° Artículo 7, h. artículo 10, Convenios de la OIT.

Normativa Internacional, que establece lineamientos sobre los derechos laborales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, que señala “ *toda persona tiene el derecho al trabajo, (...) una remuneración en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, sin discriminación alguna, y a un igual salario por trabajo igual*”. (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Siendo el Estado Boliviano miembro del Sistema Interamericano y Sistema Universal, es deber y obligación de las diferentes instancias del Estado aplicar estos instrumentos internacionales, y realizar una interpretación conforme a la Constitución Política del Estado y a los Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos, en mérito al principio de pacta “sunt servanda” y buena fe que rige en el derecho internacional público, por lo cual su cumplimiento debe ser de carácter obligatorio.

En ese contexto también la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protege el derecho al Trabajo Decente, estabilidad laboral, donde los hombres y las mujeres deben tener oportunidades laborales, el trabajo les genere un ingreso que les permita vivir con dignidad, que significa que los trabajadores cuenten con protección social, seguros de salud que también incluya a sus familias y a pensiones dignas al momento de la jubilación o en el caso de que adquieran discapacidades por accidentes en el lugar de trabajo.

Asimismo, con relación a los derechos colaterales el convenio C132 - Sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970, en su artículo 3.- señala que “*Toda persona a quien se aplique el presente Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada, debiendo*

especificar la duración de las vacaciones en una declaración anexa a su ratificación”.

En este marco se advirtió que no existe armonía de esta figura con los derechos y principios constitucionales relativos a los derechos económicos sociales y culturales, así como la norma internacional de derechos humanos laborales, la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tiene que ver con los Derechos Económicos Sociales y Culturales, dentro del marco de la doctrina del control de convencionalidad.

En la actualidad existen consultores de línea que trabajan por muchos años dependiendo de la Administración Pública, de forma continua e ininterrumpida, sin embargo no tienen derechos laborales, derecho a una estabilidad laboral, derecho a un descanso o a una vacación, ni a otros derechos laborales, advirtiendo que el Art. 6 de la Ley del Estatuto de Funcionario Público, así como el DS.0181 excluye del régimen laboral, a los consultores individuales de línea, omitiendo la aplicación del principio de progresividad de los derechos laborales, así como el principio de favorabilidad de los derechos Económicos Sociales y Culturales, toda vez que los consultores individuales de línea se encuentran en un verdadero vínculo laboral encubierto a través de un contrato administrativo, vulnerando de esta forma sus derechos fundamentales, que generan desigualdades en cuanto al régimen laboral de los servidores públicos, posicionándolos en un estado de desprotección y desigualdad formal y material que deviene de la vulneración de sus Derechos Fundamentales, Derechos Humanos.

A la conclusión de la investigación se realizó entrevistas a funcionarios de la Defensoría del Pueblo, a una Juez en materia laboral, así como a diferentes consultores individuales de línea que trabajaron en diferentes

instituciones públicas, quienes manifestaron el no ejercicio de sus derechos laborales, por la naturaleza del contrato, pudiéndose advertir posición de discriminación que el propio Estado situó a este grupo, denotándose la vulneración a sus derechos laborales.

Por lo cual dentro de las propuesta se encuentran la recomendación al Órgano Ejecutivo que en el marco del control de convencionalidad, realice una revisión de la figura de consultorías individuales de línea, en consideración a que la misma vulnera derechos fundamentales laborales, derecho a un trabajo digno, estable, derechos a una vacación, a un aguinaldo, derecho a la seguridad social, debiendo disponer la derogación del art 5 qq del Decreto Supremo 181. Así también se recomienda a la Asamblea Legislativa realice una revisión el Art 6 de la Ley del Funcionario Público referente a la exclusión de la protección del Estatuto del Funcionario Público y la Ley General del Trabajo a las personas que tengan un vínculo contractual con el Estado, toda vez que estas disposiciones son vulneradoras y atentan a los derechos fundamentales de los Consultores de Línea.

Se recomendó a la Defensoría del Pueblo en el marco de sus atribuciones en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, quien tiene la facultad de interponer las acciones de inconstitucionalidad abstracta contra esta figura “consultoría de línea”, solicitar al Tribunal Constitucional realizar una revisión y en el marco del control de constitucionalidad y convencionalidad se pueda derogar de los artículos 6 de la ley 2027 y el art. 5 qq) del DS. 181, en consecuencia, restablecer los derechos fundamentales de las personas que prestan servicios a favor del Estado, y no solo limitarse a realizar un informe al respecto.

INDICE	
RESUMEN	III
INDICE	VIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	9
ASPECTOS GENERALES	9
1. ANTECEDENTES.....	9
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
1.2.1. SITUACION PROBLEMÁTICA.....	10
1.2.2. SITUACIÓN DESEADA.....	10
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	11
1.4. JUSTIFICACIÓN.....	11
1.4.1. TEORICA. -	11
1.4.2. SOCIAL	12
1.5. DELIMITACION	13
1.6. HIPOTESIS.....	14
1.7. OBJETIVO GENERAL.....	14
1.8. OBJETIVOS ESPECIFICOS	14
1.9. ANALISIS Y OPERACIONALIZACION DE VARIABLES:	14
1.10. ENFOQUE DE LA INVESTIGACION.....	15
1.11. METODOS DE LA INVESTIGACIÓN. -	15
1.12. TÉCNICAS DE RECOJO DE LA INFORMACION	15
CAPÍTULO II	17
DEL REGIMEN DE LAS CONSULTORIAS INDIVIDUALES DE LINEA	17
2. Naturaleza jurídica de las Consultorías Individuales de Línea	17
2.1. Características del Contratos Administrativos	18
2.2. Contratos administrativos en la legislación boliviana	19
2.3. Consultorías individuales de línea	21

2.4.	Antecedentes jurídicos de las consultorías.....	21
2.5.	Los Consultores de línea según la jurisprudencia.....	29
CAPITULO III.....		31
3.	LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES	31
3.1.	Características de los Derechos Humanos.....	33
3.2.	El derecho individual al Trabajo y los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).....	36
3.3.	Derechos Humanos Laborales	38
3.4.	Sistemas de Protección de los Derechos Humanos	41
3.5.	El Sistema Universal de protección de derechos humanos en materia laboral	42
3.5.1.	La Organización Internacional del Trabajo (OIT).....	42
3.5.2.	Carta de Naciones Unidas.....	43
3.5.3.	Declaración Universal de los Derechos Humanos	43
3.5.4.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	45
3.5.5.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	46
3.6.	El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos en Materia Laboral.....	49
3.6.1.	Carta internacional de Garantías Sociales.....	50
3.6.2.	La Carta de la Organización de los Estados Americanos	52
3.6.3.	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁵³	
3.6.4.	Convención Americana Sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”.....	54
3.6.5.	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales.....	55
3.7.	Indivisibilidad e interdependencia de los DESC y los Derechos Civiles y Políticos.....	57
3.8.	Integración de Sistema Interamericano y Universal.....	58
3.9.	El principio de progresividad y no regresividad	59

3.10. Principio de progresividad en nuestra legislación boliviana.....	61
3.11. El Estado como principal responsable de la vigencia de los Derechos Humanos.....	63
CAPITULO IV	66
4. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN BOLIVIA	66
4.1. Control previo de constitucionalidad	67
4.2. Control posterior de constitucionalidad	68
4.3. Dimensiones del control de constitucionalidad.....	69
4.4. Control normativo de constitucionalidad	70
4.4.1. Acción de inconstitucionalidad	70
4.5. Bloque de Constitucionalidad.....	71
4.6. El Bloque de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico nacional.....	73
4.7. Aplicación e interpretación de los derechos fundamentales en el marco de la Constitución.	76
4.8. Incompatibilidad de las consultorías individuales de línea con la Constitución Política del Estado.....	78
4.9. Vulneración de principios constitucionales: Desigualdad de derechos de los Consultores Individuales de Línea con relación a los Servidores Públicos	78
4.9.1. Principio de no Discriminación	80
4.9.2. Principio de Protección de los Trabajadores	83
4.9.3. Principio de primacía de la realidad relacionado con el de verdad material	86
4.9.4. Irrenunciabilidad de los Derechos Laborales.....	89
4.9.5. Características esenciales de una relación laboral.	89
4.9.6. Subordinación y dependencia en las relaciones contractuales de consultoría	89
4.9.7. Percepción de remuneración o salario.....	90
4.9.8. Jornada laboral	91
4.9.9. Vulneración a sus Derechos fundamentales Laborales	92
CAPITULO V	100

5. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.....	100
5.1. Control Concentrado de convencionalidad.....	102
5.2. Control Difuso de Convencionalidad.....	104
5.2.1. Características del control de convencionalidad difuso.....	108
5.3. Control difuso de convencionalidad en Bolivia	108
5.4. Bloque de convencionalidad.....	112
5.5. Jurisprudencia convencional	113
5.5.1. Efectos del control difuso de convencionalidad.....	113
5.5.2. Fundamento normativo.....	114
5.6. Incompatibilidad del régimen de las Consultorías Individuales de Línea con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos	115
5.6.1. Vulneración a sus Derechos Humanos laborales	116
5.6.2. Normativa de la OIT- Organización Internacional del Trabajo	117
5.6.3. Convenio 158, Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)- Organización Internacional el trabajo (OIT)	120
5.6.4. El Convenio C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).....	121
5.6.5. Convenio 132 - Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970.....	122
5.6.6. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.....	123
5.6.7. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	124
5.6.8. Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José.....	125
5.6.9. Opinión consultiva OC-18/03 (de 17 de septiembre de 2003)	126
5.6.10. La Declaración Universal de Derechos Humanos.-.....	129
5.6.11. Protocolo adicional a la CAHD en materia de Derechos Económicos sociales y culturales. Protocolo de San Salvador	130

5.6.12. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	133
5.6.13. Sentencias de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos laborales.....	135
5.6.14. Caso Baena Ricardo y Otros C/ Panamá	136
5.6.15. Caso Lagos del Campo vs. Perú.....	138
5.6.16. Trabajadores cesados del congreso Vs, Perú	139
CAPÍTULO VI	142
6. MARCO PRÁCTICO.....	142
6.1. ENTREVISTAS	142
6.2. ENTREVISTAS A EXPERTOS EN EL ÁREA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS LABORALES.....	142
6.3. ENTREVISTAS REALIZADAS A CONSULTORES INDIVIDUALES DE LINEA	151
6.4. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS	160
CONCLUSIONES	168
RECOMENDACIONES	171
BIBLIOGRAFÍA	173

INTRODUCCIÓN

Nuestro Estado Plurinacional de Bolivia desde el año 2009 adoptó el modelo de control de Constitucionalidad concentrado, siendo el Tribunal Constitucional la entidad que vela por el respeto y la vigencia de la Constitución Política del Estado, y es quien ejerce en control tutelar, competencial y normativo de constitucionalidad.

La presente investigación se enfoca a un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales laborales de los Consultores Individuales de línea, analizando la naturaleza de este vínculo jurídico entre el Estado y un particular, determinando sí los servicios de consultorías individuales de línea se constituyen en una verdadera relación laboral, toda vez que concurre las características esenciales de un vínculo laboral, como ser: subordinación, dependencia, jornada laboral, percepción de salario, exclusividad en él trabajo, aspectos omitidos por el Estado, vulnerando de esta manera los derechos fundamentales del consultor como ser: derecho a un trabajo digno: el derecho a una vacación, a un aguinaldo, derecho a una seguridad social, a una jubilación digna, entre otros, omitiendo la aplicación de los principios de progresividad de los derechos económicos sociales y culturales, progresividad y favorabilidad de los derechos humanos, situando al trabajador en una posición de discriminación respecto a los funcionarios de planta de las instituciones públicas.

La Constitución Política reconoce el derecho a la estabilidad laboral, a un trabajo digno, una vacación, a la seguridad social, asimismo reconoce los principios en materia laboral como el de primacía de la realidad, esto concordante con el artículo: 180. I. de la CPE., referente a la verdad

material², principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores (principio de pro operario), como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación, la irrenunciabilidad de los derechos laborales reconocidos a favor de los trabajadores, siendo nulas las convenciones contrarias que tiendan a burlar sus efectos, el Art. 46.I, establece *1) trabajo digno, 2) fuente laboral estable, II la protección del ejercicio del trabajo en todas sus formas de parte del Estado, 48. I, obligatoriedad de las disposiciones laborales II.- Interpretación de las normas laborales bajo los principios de protección de los trabajadores, IV privilegio y preferencia de los derechos laborales sobre cualquier otra acreencia, previstos en nuestra Constitución Política del Estado*, denotándose de esta manera vulneración a principios y derechos de los consultores individuales de línea (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2009).

En este sentido también existe protección internacional en materia de derechos humanos, que forman parte del bloque de constitucionalidad, como ser: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 23.1., Art. 24, Art. 25, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Art. 6.1, Art. 7, Art. 9, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XIV consagra el derecho al trabajo y a una remuneración justa, artículo XV derecho a la recreación, el descanso y el mejor aprovechamiento del tiempo libre, art. XXVII, Convención Americana Sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” Artículo 26, sobre el Desarrollo Progresivo, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su numeral 2, artículos 6° Artículo 7, h. artículo 10, Convenios de la OIT.

² Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 180. 7 de febrero de 2009 (Bolivia).

Normativa Internacional, que establece lineamientos sobre los derechos laborales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece “*que toda persona tiene el derecho al trabajo, (...) una remuneración en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, sin discriminación alguna, y a un igual salario por trabajo igual*”. (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

En su Artículo 24 señala que “*Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas*”, reconociendo el derecho a las vacaciones como un Derecho Humano.

Asimismo el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en vigencia el 3 de enero de 1976 señala que “*los Estados partes deben adoptar las medidas, tanto por separado (...) para lograr progresivamente, por los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los DESC*” (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1966) (principio de progresividad)

Se establece el compromiso de los Estados parte de garantizar el ejercicio de los derechos, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacionalidad o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En este sentido los Estados partes deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: “*a) una remuneración: i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie, asegurarle a*

*las mejores condiciones de trabajo(...)*ii) *condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente pacto* c) *igual oportunidad para todos de ser promovidos dentro de su trabajo,* d) *El descanso, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados”* (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1966), en ese sentido se establece como premisa un trabajo digno, sin discriminación

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagra el derecho de toda persona al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo *“toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia”*.

Asimismo, al derecho al descanso, a una honesta recreación y a la oportunidad de emplear el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

Dentro del ámbito regional de la Organización de los Estados Americanos, La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26 señala que los Estados parte tienen la obligación de 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, sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires(...)por vía legislativa u otros medios apropiados (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

El protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador en su artículo primero hace referencia al compromiso de los Estados partes a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles,(...) a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo (Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales , 1988).

El artículo 6 hace referencia al derecho al trabajo de toda persona, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de la una actividad lícita libremente escogida o aceptada, señalando que los Estado parte tienen la obligación de adoptar medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo.

El artículo 7 señala que los Estados partes en el Protocolo reconocen que el derecho al trabajo supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán (...) a) Una remuneración que asegure a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo sin ninguna distinción, d) la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, h) El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados. (Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales , 1988)

La Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (A-69), suscrita por Bolivia 03/10/15, establece que “Todo ser

humano tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en sus leyes nacionales y en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, tanto a nivel individual como colectivo” (Convenio interamericana contra toda forma de Discriminacion e intolerancia (A-69), 2013).

Normativa internacional del sistema interamericano y universal que forman parte del bloque de constitucionalidad por mandato expreso de los Art. 13 I, III, 14 III 256, 410 del CPE de la Constitución Política del Estado, que tiene preferente aplicación conforme lo señala el Art. 13 de la CPE, por lo cual su cumplimiento debe ser de carácter obligatorio para el Estado Boliviano que suscribió y ratificó los referidos tratados.

En ese contexto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protege también el derecho al Trabajo Decente, estabilidad laboral, donde los hombres y las mujeres deben tener oportunidades de un trabajo que sea productivo y que les genere un ingreso que les permita vivir con dignidad, que significa que los trabajadores cuenten con protección social, seguros de salud que también incluya a sus familias y a pensiones dignas al momento de la jubilación o en el caso de que adquieran discapacidades por accidentes en el lugar de trabajo.

Asimismo, el convenio C132, sobre derechos colaterales, establece en su artículo 3.- señala que *“Toda persona a quien se aplique el presente Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada, debiendo especificar la duración de las vacaciones en una declaración anexa a su ratificación”*.

En este marco se busca establecer la incompatibilidad de la figura administrativa de consultorías de línea con los derechos y principios constitucionales, así como la norma internacional de derechos humanos laborales, la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tiene que ver con los Derechos Económicos Sociales y Culturales, dentro del marco de la doctrina del control de convencionalidad.

Se observan disposiciones excluyentes en cuanto se refiere a los derechos de los consultores individuales de línea dependientes del Estado, que cumplen con las características de una relación laboral, vínculo que se encuentra encubierto, vulnerando derechos fundamentales, que generan desigualdades en cuanto a los derechos laborales de los servidores públicos, posicionándolos en un estado de indefensión ante una desigualdad formal y material que deviene de la violación de sus Derechos Fundamentales, Derechos Humanos.

Denotándose la inexistencia de la estabilidad laboral, un trabajo digno, el derecho a un aguinaldo el derecho a unas vacaciones justas, inclusive derecho a una maternidad segura conforme lo prevén los Arts. 9 núm. 5), 14, II, 45 parágrafo IV.46, 48 de nuestra norma constitucional, por esta razón se ha visto la necesidad de analizar este aspecto respecto a sus Derechos Fundamentales dentro del marco nacional e internacional de los Derechos Humanos.

Por lo cual, en el desarrollo de la investigación, el primer capítulo trata de los aspectos generales referentes a los antecedentes, planteamiento del problema, hipótesis métodos de investigación y objetivos de la presente investigación, como Segundo capítulo como antecedente se tiene el desarrollo teórico del Control de Constitucionalidad en Bolivia, en específico el control normativo posterior, en el que se desarrolla las acciones de

inconstitucionalidad concreta y abstracta. Posteriormente en el tercer capítulo, se realiza un análisis de la incompatibilidad de normativa referente a las consultorías de línea sus antecedentes jurídicos, con los derechos fundamentales previstos en nuestra Constitución Política del Estado, para concluir que esta figura encubre una verdadera relación laboral, en ese sentido se vulneran derechos fundamentales laborales.

El cuarto Capítulo referido a los Derechos Humanos Laborales, los instrumentos internacionales del sistema interamericano e universal que forman parte del bloque de constitucionalidad para establecer la importancia y obligatoriedad en nuestra normativa nacional. El quinto capítulo respecto del control de convencionalidad, donde se realiza un marco teórico sobre esta doctrina incorporada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para posteriormente continuar con el sexto Capítulo donde se realiza un análisis sobre la compatibilidad de la normativa administrativa interna y la normativa internacional y jurisprudencia de la Corte IDH, y así poder determinar la incompatibilidad y la vulneración de los derechos humanos laborales.

Finalmente, en último capítulo, se tiene entrevistas realizadas a una abogada de la Defensoría del Pueblo y a una Juez en materia laboral, a objeto de recabar información sobre el tema de las consultorías de línea y la vulneración a sus derechos fundamentales.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1. ANTECEDENTES

Debido a diversos factores como la fácil y discrecional incorporación de recursos humanos bajo la denominación de consultores individuales de línea; (...), y la falta de control real de resultados y de utilidad de los mismos; la no sujeción al sistema de administración y control gubernamental y sobre todo la inexistencia de derechos sociales, la naturaleza regulada por el Estado para este tipo de contratos fue tergiversada, llegando al punto de existir instituciones con la mitad o más de sus recursos humanos contratados como consultores de línea para realizar funciones recurrentes a nivel administrativo, técnico y profesional (Defensoría del Pueblo, 2014, pág. 22).

En ese marco, surge la necesidad de realizar un análisis sobre esta relación laboral encubierta, y la incompatibilidad con los derechos fundamentales y humanos de este sector, advirtiéndose la existencia de consultores de línea que trabajan más de dos años bajo dependencia de instituciones públicas, cumpliendo funciones continuas, con los requisitos de subordinación, dependencia, prestación de servicio relacionado al giro de la institución, sin embargo por la naturaleza contractual de esta figura regulada por el Sistema de Administración de Bienes y Servicios y la ley SAFCO, no gozan de derechos laborales, ya que no se encuentran amparados en la Ley General del Trabajo ni en el Estatuto del Funcionario Público, encontrándose en una situación de discriminación respecto a los servidores públicos.

Esta situación denota una evidente vulneración de sus derechos fundamentales laborales y derechos humanos que se encuentran previstos en normativa interna como internacional, normas de la OIT, la Declaración

Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, entre recomendaciones y jurisprudencia en materia de DESC.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.2.1. SITUACION PROBLEMÁTICA

Existen relaciones contractuales entre el Estado y los particulares que encubren verdaderas relaciones laborales, con características de subordinación, dependencia, prestación de servicios, horarios de trabajo, percepción de un salario, posicionándolos en una situación de discriminación respecto a los servidores públicos y otros trabajadores.

Esta modalidad de contratos de consultoría regulada por el Sistema de Administración de Bienes y Servicios, en la mayoría de los casos tiene una duración de más de dos años, producto de ampliaciones, modificados y renovaciones continuas e indiscriminadas de los contratos, burlando y encubriendo obligaciones laborales previstas en la CPE y normativa internacional sobre Derechos Humanos Laborales, por lo cual se observa consultores individuales de líneas que trabajan más de 5 años, sin gozar de derechos laborales: acceso a una vacación, un aguinaldo, bono de antigüedad y menos otros derechos colaterales previstos en la normativa laboral, situación que atenta de gran manera sus Derechos Fundamentales, y Derechos Humanos referentes a una estabilidad laboral, un trabajo digno y decente en condiciones equitativas.

1.2.2. SITUACIÓN DESEADA

Lo que se pretende con la presente investigación es realizar un análisis jurídico sobre la incompatibilidad de la normativa interna administrativa referente a las Consultorías Individuales de Línea con los derechos laborales previstos en la CPE y los Derechos Humanos en material laboral proclamados el Sistema Interamericano y Universal de los Derechos Humanos, con el fin de demostrar la vulneración de los preceptos constitucionales y convencionales.

1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Las Consultorías de Línea reguladas por la normativa administrativa D.S. 0181 de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios- NB-SAB modificado por el DS 1497 de 20 de febrero de 2013, y Ley del Presupuesto General de la nación, ¿vulneran los derechos laborales previstos en la CPE y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos que Bolivia ha firmado y ratificado?

1.4. JUSTIFICACIÓN

1.4.1. TEORICA. -

En el marco del Derechos Constitucional se realizó un estudio del “control normativo posterior”, para ingresar a un análisis de la normativa referente a las Consultorías Individuales de línea en Bolivia dentro del ámbito del derecho administrativo, con relación a los Derechos fundamentales Laborales vulnerados previstos en la Constitución Política del Estado, esto para determinar la incompatibilidad con la CPE.

En el ámbito del Derecho Internacional, se realizó un estudio de los Derechos Humanos Laborales, para determinar su importancia y la obligatoriedad en su aplicación, para arribar a un estudio del control de

convencionalidad, analizando convenios internacionales del Sistema interamericano y Sistema Universal de Derechos Humanos, normativa de la OIT que forma parte del bloque de constitucionalidad, y así determinar la incompatibilidad de esta figura administrativa con las normas del derecho Internacional en materia de Derechos Humanos.

En este sentido la presente investigación se enmarca dentro de un estudio jurídico dogmático, que implica determinar la vulneración de los Derechos Fundamentales, en el marco normativo interno, tomando como premisa la supremacía Constitucional, y vulneración del Derecho Internacional: el Sistema interamericano, y Sistema Universal, en el marco de los convenios y tratados internacionales referentes a los Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Bolivia.

1.4.2. SOCIAL

Los consultores individuales de línea se encuentran en una situación de discriminación en cuanto a sus derechos laborales respecto al Estatuto del Funcionario Público, y Ley La Ley General del trabajo, denotándose una vulneración a la normativa constitucional y los convenios y tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, ya que no se les reconoce derechos laborales, entre ellos la estabilidad laboral, derecho a un descanso o vacación, derechos a un aguinaldo, bono de antigüedad, derecho a la seguridad social, constituyéndose este entre otros pocos sectores de trabajadores que no se halla protegido por leyes y normas de carácter laboral, ignorando la importancia y rol que cumplen en beneficios del Estado y el respeto que merece su trabajo.

En el marco de lo previsto por el Art. 48,49 de la Constitución Política del Estado, se tiene que las normas laborales se deben interpretar y aplicar bajo los principios de protección de las y los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad: primacía de la relación laboral; continuidad,

estabilidad laboral; no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y el trabajador, así debe primar la irrenunciabilidad de los derechos laborales, quedando nulas las convenciones contrarias que tiendan a burlar sus efectos, teniendo como preferencia los salarios, beneficios sociales y aportes a la seguridad social sobre cualquier otra acreencia, siendo inembargables e imprescriptibles

En este sentido el derecho a un trabajo digno es un deber del Estado y derecho que tiene todo ciudadano, como base del orden social y económico. La OIT protege la estabilidad laboral, un trabajo digno, derechos laborales, asimismo señala que todo funcionario dependiente de instituciones del Estado debe ser incorporado a la función pública, debiendo el derecho al trabajo ser objeto de tutela y no ser considerado como mercancía.

De ahí deriva la necesidad de que se reconozcan los derechos laborales para los consultores de línea, ya que los derechos fundamentales laborales no pueden ser restringidos, debiendo prevalecer el principio de progresividad, irrenunciabilidad de los DESC.

1.5. DELIMITACION

- **TEMATICA.** - La presente investigación se desarrolló dentro del ámbito del Derecho Constitucional (derechos fundamentales), Derecho Social (derecho laboral), Derecho Internacional Público (Tratados y convenios internacionales sobre Derechos Humanos en el Sistema Interamericano y Sistema Universal de Protección de Derechos, los convenios, recomendaciones de la OIT).
- **TEMPORAL.** - El desarrollo de la presente investigación, abarco un ámbito de análisis y estudio enmarcado en la normativa referente a las consultorías de línea en Bolivia de fecha 28 de junio de 2009, por lo

que el espacio temporal abarca desde la fecha de su última modificación de este decreto supremo hasta la actualidad.

- **ESPACIAL.** - La presente investigación se la realizo en la ciudad de La Paz, Bolivia, por lo cual su campo de aplicación es ese.

1.6. HIPOTESIS

El régimen de las Consultorías Individuales de líneas en Bolivia, vulnera de forma flagrante los derechos fundamentales y derechos humanos laborales.

1.7. OBJETIVO GENERAL

Analizar la incompatibilidad del régimen de las consultorías individuales de línea con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política del Estado y Derechos Humanos previstos en la normativa internacional.

1.8. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Analizar la incompatibilidad de la normativa interna referente a las consultorías individuales de línea con la Constitución Política del Estado
2. Analizar la incompatibilidad de la normativa referente a las consultorías individuales de línea con la normativa internacional de Derechos Humanos.
3. Determinar la importancia de los Derechos Humanos Laborales como parte del bloque de constitucionalidad
4. Establecer la existencia de discriminación de los Consultores individuales de Línea respecto a los Servidores Públicos
5. Realizar entrevistas a objeto de sustentar el tema de la vulneración de los derechos fundamentales de los Consultores de Línea.

1.9. ANALISIS Y OPERACIONALIZACION DE VARIABLES:

INDEPENDIENTE: Inconstitucionalidad e inconventionalidad del régimen de las Consultorías Individuales de Línea

DEPENDIENTE: Vulneración de los Derechos Humanos

1.10. ENFOQUE DE LA INVESTIGACION

Se aplicará un diseño de investigación “no experimental”, circunscribiéndose al ámbito dogmático jurídico, ya que se desarrolla un análisis del régimen de las consultorías individuales de línea para determinar la incompatibilidad del referido régimen con la norma suprema del ordenamiento jurídico e instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la materia.

1.11. METODOS DE LA INVESTIGACIÓN. -

- **Método Analítico.** - Se partió del análisis del régimen de las consultorías individuales de línea, como objeto de estudio, para realizar desde la perspectiva académica una especie de control de legalidad y constitucionalidad, con la finalidad de determinar la vulneración de los derechos fundamentales en el ámbito interno y del corpus juris del Sistema Interamericano y el Sistema Universal de los Derechos Humanos en la materia.
- **Método inductivo.** – Toda vez que se parte de la normativa relativa a los consultores individuales de línea, para realizar un análisis con relación a la normativa constitucional y la normativa que comprende el Bloque de constitucionalidad. La característica del razonamiento deductivo implica partir de proposiciones conocidas para llegar a demostrar aquello que se desconoce (Farías, 2003)

- **Método Exegético.** - En la presente investigación se realizó un estudio de las normas jurídicas, una interpretación de la norma bajo los principios protectores que rigen en el derecho laboral

1.12. TÉCNICAS DE RECOJO DE LA INFORMACION

Las técnicas que se utilizaron en el proceso de la investigación científica son: la técnica de recolección documental consistente en bibliografía sobre el tema de los Derechos Fundamentales y Derechos Humanos, revisión de normativa internacional referente a los Derechos Humanos, Sentencias Constitucionales, tanto nacionales como internacionales, así como el control de constitucionalidad normativo y control de convencionalidad.

Asimismo, se realizaron entrevistas a expertos en la materia tanto de Derechos Humanos y en materia laboral, y a consultores de línea a objeto de que puedan omitir su criterio sobre este tema, y poder sustentar la presente investigación.

CAPÍTULO II

DEL REGIMEN DE LAS CONSULTORIAS INDIVIDUALES DE LINEA

2. Naturaleza jurídica de las Consultorías Individuales de Línea

Existe varias teorías sobre la existencia del contrato administrativo, una corriente negativa que rechaza la existencia de los contratos administrativos, y la otra corriente positiva que acepta la existencia de un contrato administrativo, sin embargo seguiremos la siguiente: Albi definió “contratos administrativos en general como aquellos donde interviene la administración pública en cualquier de sus esferas”, haciendo referencia a elementos; el interés general, como causa del mismo; el servicio público, como objeto; la forma como requisito esencial; la desigualdad de partes, la jurisdicción especial y la especialidad legal”

En la corriente positiva, autores como Gastón Jexe, Marcel Waliene, Rafael Bielsa, Gabino fraga y Fernando J. López de Zavalía; señalan que los contratos administrativos se caracterizan por ser celebrados por la administración pública, por lo general con un particular, con un fin público o relativo a la satisfacción de una necesidad pública, sometidos al derecho público, con cláusulas exorbitantes del derecho privado, en los que el particular queda en una situación de subordinación jurídico respecto de la administración pública (Fernandez Ruiz, 2016, pág. 164)

Para la presente investigación sobre consultorías individuales de línea se toma en cuenta la concepción positiva sobre contratos administrativos, toda vez que se trata de una categoría diferente al contrato de derecho privado, tomando en cuenta que es celebrado por la administración pública, con carácter exorbitante, que tiene por objeto el interés público.

2.1. Características del Contratos Administrativos

Fernández Ruiz Jorge, señala que existen los siguientes criterios (Fernandez Ruiz, 2016, pág. 164):

- El criterio subjetivo, haciendo referencia a que una de las partes contratantes debe ser la administración pública.
- El criterio jurisdiccional; las controversias suscitadas en la relación contractual se la dirimen en Tribunales judiciales de carácter administrativo, a través de la vía contencioso administrativa.
- El criterio formal hace referencia a las formalidades específicas y determinadas, como los términos de referencia y las condiciones establecidas para el cumplimiento de un contrato.
- El criterio de la cláusula exorbitante, que hace referencia al ámbito estrictamente administrativo.
- El criterio teleológico, la finalidad el interés público o utilidad pública.
- El criterio legal, los contratos administrativos son únicamente los que la ley establece de forma expresa.

Existen rasgos distintivos, sin los cuales este no se configura como contrato administrativo; la juridicidad, su bilateralidad y contractilidad, la desigualdad de sus partes, su formalidad, su régimen jurídico exorbitante del derecho privado y su finalidad

- La desigualdad entre las partes, representa el carácter esencial de los contratos administrativos (exorbitante), sin ser óbice la celebración de contratos entre dos personas de derecho público, ya que si se encontrarían en igualdad de condiciones estarían frente a un contrato de carácter privado.
- Restricción de la libertad de las partes, siendo que la administración pública contratante enfrenta restricciones a su libertad contractual, que van desde la selección del co contratante hasta la estructura y

términos mismo del propio contrato, pasando por el procedimiento de contratación, además que el co contratante carece la libertad para subcontratar.

- El interés público prevalece en los contratos administrativos, así como el régimen jurídico exorbitante del derecho privado, deriva de un régimen jurídico que rebasa la órbita, los límites del derecho privado.

Como dice el profesor Héctor Jorge Escola: “La característica de este tipo de contratos radica en la existencia de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir de cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y que ponen de manifiesto a la existencia de un régimen especial de derecho público” (Fernandez Ruiz, 2016)

2.2. Contratos administrativos en la legislación boliviana

El Art. 450 del C.C.B., refiere que “hay contrato cuando dos o más personas se ponen de acuerdo para constituir, modificar o extinguir entre si una relación jurídica”

Bajo esa premisa el Art. 47 de la Ley SAFCO N°1178, en su parte in fine, establece que son contratos administrativos aquellos que se refieren a contratación de obras, provisión de materiales, bienes, servicios y otros de similar naturaleza.

Las normas Básicas del Sistema de Administración de bienes y servicios, D.S. N° 181, de 28 de junio de 2009, que forman parte del Sistema de Administración y Control Gubernamental, en sus artículos 85 señala: “*Los contratos que suscriben las entidades públicas para la provisión de bienes y servicios, son de naturaleza administrativa*”.

En este sentido el contrato administrativo es definido como: “*el acuerdo de voluntades generador de obligaciones y derechos, celebrado entre un órgano del Estado, en ejercicio de las funciones administrativas que le competen con*

otro órgano administrativo o con un particular o administrado para satisfacer finalidades públicas" (Contratos Administrativos- Ponencias Tribunal Constitucional de 24 de agosto de 2005, Elizabeth Íñiguez de Salinas).

El Tribunal Supremo de Justicia mediante Autos Supremos con los números 286/2012, 405/2012, 419/2012, 115/2013 señaló las características de los contratos administrativos: a) el objeto del contrato administrativo vinculado al interés general, es decir, que la obra o el servicio cuya realización y prestación se persigue constituye la realización de los fines de la administración; b) la participación de un órgano estatal o ente estatal en ejercicio de la función administrativa y; c) las prerrogativas especiales de la administración en orden a su interpretación, modificación, ejecución y resolución, particularidades y razonamientos que sirvieron de base para la emisión de los fallos referidos.

El Auto Supremo N°188/2013 de 16 de abril, señala que *"Un contrato de naturaleza privada no es equiparable a uno de carácter administrativo por las condiciones y los elementos que la compone y por el régimen jurídico al cual están expuestas, apreciación que debe realizarse para que no exista confusión entre ambos por cuanto la naturaleza de estos, define la competencia del órgano jurisdiccional al cual están sometidos"*.

Nuestra legislación boliviana reconoce los contratos administrativos como de servicio, de obra, provisión material de bienes y otros de similar naturaleza, que por su carácter exorbitante, difieren de los contratos civiles, por las prerrogativas que goza la administración pública respecto a la satisfacción de necesidades de carácter público, su regulación se enmarca en las normas del Derecho Administrativo, aspecto por el cual se rigen por la ley N° 1178,SAFCO, Normas Básicas de Administración Bienes y Servicios, Ley de procedimiento Administrativo y no así en base a negociación contractual mutua del derechos civil, sino en base a un documento base de contratación

y los términos de un contrato preestablecido, siendo la vía civil aplicada de forma supletoria

2.3. Consultorías individuales de línea

Las consultorías individuales de línea se constituyen en servicios que se formalizan a través de contratos administrativos, suscritos por diferentes entidades públicas, con un particular denominado consultor individual de línea, para realizar actividades o trabajos recurrentes que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad contratada, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, así lo señala el D.S 0181 Normas Básicas que regulan las Modalidades para las Contrataciones de Servicios de Consultorías, de fecha 28 de junio de 2009 años en su artículo 5, qq)

La contratación de consultores generalmente requiere un perfil profesional que cumpla requisitos de acuerdo a los términos de referencia del contrato: experiencia profesional o laboral, estudios de Post-grado en determinada materia, tener experiencia laboral o profesional de 5 años en la Administración Pública, con estudios complementarios de los Sistemas de Administración y Control Gubernamentales de la Ley N° 1178 debidamente certificados y otras especialidades obtenidas.

Por otro lado, existen también contrataciones técnicas, en las cuales se pide que se reúna un perfil no tan competitivo, sino simplemente uno que sea suficiente para cumplir una meta, debiendo tener experiencia de un año en la administración pública y conocimiento de la Ley N° 1178.

2.4. Antecedentes jurídicos de las consultorías

Dentro de los antecedentes, se puede citar al Decreto Ley (DL) N° 16850 de 19 de julio de 1979, que aprobó la Ley de Consultoría en Bolivia, realiza una definición de lo que se considera un servicio de consultoría a través de una

empresa o bien por medio de un consultor unipersonal; dicha norma tuvo una aplicación sujeta a condición suspensiva establecidas a través del DS N° 21660 de 10 de julio de 1987. El art. 3 de la citada Ley indica:

“Se define como servicio de consultoría todo estudio realizado por una empresa consultora o un consultor unipersonal destinado a suministrar asistencia técnica especializada a un usuario determinado con el fin de que éste pueda disponer de un conjunto suficiente de antecedentes técnicos y económicos que permitan una eficiente toma de decisiones. Estos estudios podrán ser técnicos: a) Estudios específicos: b) Estudios Generales; c) Servicios especiales de consultoría

De lo señalado se tiene que las consultorías son propias de servicios especializados, generalmente de carácter intelectual y técnico, sobre una materia en específico; que se hallan orientadas a brindar asesoramiento especializado de apoyo y soporte en una determinada y concreta labor, con inclinación a pre-inversión y estudios, dentro de la administración pública.

Posteriormente el DS N° 25964 de 21 de octubre de 2000 aprueba las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios que entró en aplicación plena el 2 de enero de 2002, mediante DS N° 26062 de 2 de febrero de 2001. En su art. 21, señala:

“I. 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.

(...)

III. Queda prohibida y no podrá ser autorizada bajo ninguna causa la cesión, transferencia o subcontratación parcial o total de los servicios contratados a consultores individuales.

IV. En ningún caso, las entidades públicas requerirán los servicios de consultores individuales, en contrataciones que, por su carácter multidisciplinario, únicamente deben ser prestados por empresas consultoras legalmente constituidas”.

La referida norma reglamentaria del marco del régimen de consultorías, incorpora las condiciones para su contratación, referida a los procedimientos y costos, así como establece prohibiciones de transferencia, subcontratación y realización individual en situaciones que por su naturaleza exijan la realización de una Empresa legalmente constituida.

“A través de la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990 y el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, se consolida esta modalidad de contratación, la cual además es aplicada con el transcurso del tiempo no sólo para personal especializado; sino principalmente para personal con funciones recurrentes”³

El DS N° 27328 de 31 de enero de 2004, en su Art. 3.r) sobre procesos de contratación de bienes, obras y servicios generales y de consultoría, establece dentro de sus definiciones que los servicios de consultoría de línea o por producto:

“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

³ Defensoría del Pueblo de Bolivia; Informe defensorial “Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los consultores individuales de Línea”; Primera edición : La Paz, Diseño Gráfico e Ilustrativo defensoría del Pueblo,2014, pág. 7

de profesionales especializados o multidisciplinarios, que requiera la aplicación de conocimientos técnicos, económicos y sociales”

“La denominación de consultores ‘de línea’ o ‘de línea’...deviene del DS N° 27328 de 31 de enero de 2004 (que establecen los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de Contratación de Bienes, Obras, Servicios Generales y Servicios de Consultoría y las obligaciones y derechos que se derivan de estos), el cual utilizaba dicho término para referirse a los funcionarios de planta. Así, por ejemplo, el parágrafo I, del Art. 15, señala 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” (Defensoría del Pueblo, 2014)⁴

En este sentido se tiene que el objeto de los contratos de consultoría en un inicio estaba relacionado directamente con las actividades propias y exclusivas, entendiéndose por propias a las que incumban el giro de la entidad y por exclusivas aquellas que son indispensables para su normal desarrollo y funcionamiento.

Sus características principales serían la temporalidad de la contratación, contrapuesta a la permanencia en la realización de la labor objeto del contrato, ya que la permanencia es regida por otro tipo de relaciones contractuales laborales; dado que, al estar los contratos de servicios de consultoría diseñados como instrumento de colaboración, el cumplimiento de sus actividades debe ser transitoria.

⁴ Defensoría del Pueblo de Bolivia; Informe defensorial “*Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los consultores individuales de Línea*”; Primera edición : La Paz, Diseño Gráfico e Ilustrativo defensoría del Pueblo,2014.

El Presupuesto General de la Nación para la gestión 2005, especifica que la contratación deberá ser previa y necesariamente programada en el Programa de Operaciones Anual de cada entidad, que las funciones emergentes del contrato de consultoría deberán realizarse con dependencia directa a la entidad contratante, dentro de las limitaciones y el objeto del contrato. El art. 5 de la citada Ley señala:

“I. Los 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. La remuneración de los consultores individuales para ejercer funciones de línea independientemente de la fuente del 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”.

Al respecto la Ley 3302, del Presupuesto General de la Nación para la gestión 2006; sobre los servicios de consultoría, en su art. 3 señaló que:

“La contratación de consultores se efectuará mediante los procedimientos establecidos en la normativa legal de contratación de bienes y servicios y según las siguientes disposiciones generales:

- I. 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.*
- II. El pago mensual a consultores individuales de línea, independientemente de la fuente de financiamiento, no podrá ser mayor a la remuneración básica mensual asignada a un Director General de un Ministerio de Estado. Este pago mensual deberá definirse en función*

de la equivalencia de las remuneraciones básicas asignadas al personal de planta con funciones equivalentes.

El actual DS N° 0181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS) de 28 de junio de 2009, modificado por el DS 1497 de 20 de febrero de 2013, reguló la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de las entidades públicas, que en su art. 2 inc. a) señala como objeto *“establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos que derivan de estos, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley N° 1178”*.

El Art. 4, inc. qq) del D.S. 0181, señala que los *“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”*

El Art. 5. j) referente al Contrato, señala: *Instrumento legal de naturaleza administrativa que regula la relación contractual entre la entidad contratante y el proveedor o contratista, estableciendo derechos, obligaciones y condiciones para la provisión de bienes, construcción de obras, prestación de servicios generales o servicios de consultoría;*

En el inciso qq) se señala: *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.*

Esta modalidad de contratación se encuentra bajo la denominación de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, cuya cuantía es regulada a Bs50 000.-

(cincuenta mil bolivianos) hasta Bs1. 000 000.- (un millón bolivianos); determinación que se encuentra en el art. 13 del indicado DS 0181, que está modificado por DS 1497.

La Ley del Presupuesto General de la Nación para la gestión 2009, de fecha 29 de diciembre de 2008 (Ley Financial), en su art. 21 señala, que los consultores de línea de una entidad pública, no pueden ejercer funciones como personal de planta o prestar simultáneamente servicios de consultoría de línea o por producto en otras entidades públicas.

En este sentido, se establece que los servicios de consultoría individual de línea, debían ser realizados con dedicación exclusiva en la Entidad contratante y bajo dependencia y subordinación de la misma, sujeto a horario de trabajo, generalmente de 8 horas, no pudiendo dedicarse a otras actividades semejantes.

La Ley del Presupuesto **General del Estado para la gestión 2016, Ley Nº 856, 28 de noviembre de 2016, Artículo 5º.- (Contratación de consultorías)**

III.- Para Consultores Individuales de Línea

- *El Consultor Individual de Línea, desarrollará sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y el contrato suscrito.*
- *El Consultor Individual de Línea, no podrá prestar servicios de Consultoría Individual de Línea o por Producto, ni ejercer funciones como servidor público en forma paralela en otras entidades del sector público o en la propia entidad donde presta sus servicios.*

*Por la naturaleza de su relación contractual, el Consultor Individual de Línea, **no deberá percibir otros beneficios adicionales a los expresamente***

establecidos en los incisos precedentes, salvo aquellos conferidos por disposición normativa expresa

Se advierte el carácter de exclusividad y dependencia del consultor individual de línea con el Estado, de acuerdo a los términos de referencia y contrato suscrito y así como la prohibición de la doble percepción, estando definida en función a la escala salarial de la institución.

En la actualidad los contratos de consultores “individuales de línea” regulado por el DS. 0181 de 28 de junio de 2009, y la ley del Presupuesto General de la Nación, tienen la misma naturaleza jurídica, vínculo contractual administrativa, relación laboral encubierta que restringe el goce de derechos sociales y laborales como el aportes al seguro social, el derecho a la antigüedad y las vacaciones, estabilidad laboral; llegando inclusive a suprimir el aguinaldo de navidad, la protección a la maternidad, el pago de viáticos y de pasajes, además de la capacitación para el ejercicio de sus funciones

En la actualidad los contratos de consultoría en varias instituciones públicas se extienden por más de un año, ya que a la conclusión del periodo de servicios del contrato, la mayoría de las instituciones públicas modifican por más de dos veces, ampliando, y recontratando nuevamente al consultor, convirtiéndose en contrato indefinido de forma tácita, así se puede observar en varias instituciones públicas, donde los consultores individuales de línea trabajan inclusive más de 6 años en la administración pública sin gozar de un derecho a su vacación.

Este aspecto vulnera la normativa laboral que establece la prohibición de la suscripción de más de dos contratos a plazo fijo, en labores propias de la institución, así lo señala la resolución Ministerial 193/72 de 15 de mayo de 1972 y en el Decreto Ley 16187 de 16 de febrero 1979, “*que de suscribirse*

varios contratos a plazo fijo se entenderá que existe una relación laboral por tiempo indefinido”.

La administración pública deja de lado los derechos fundamentales de este sector, y bajo la modalidad de contrataciones estatales encubre una relación laboral de dependencia y subordinación que existe entre el consultor individual de línea con el Estado, vulnerando sus derechos a un trabajo digno, a la salud y sus demás derechos colaterales que devienen de esta relación laboral, vacaciones, etc.

En este sentido, se coincide con lo expresado por la Defensoría del Pueblo, en cuanto señala *“la regulación de los contratos de consultores unipersonales, inicialmente obedecía a una intención del Estado de contar con profesionales quienes suministrarían asistencia técnica especializada para la eficiente toma de decisiones. En ese sentido, los respectivos contratos se encontrarían en el ámbito del derecho administrativo en la especie de una prestación de servicios. Sin embargo, debido a diversos factores como la fácil y discrecional incorporación de recursos humanos bajo la denominación de consultores individuales de línea; la no sujeción al sistema de administración y control gubernamental y sobre todo la inexistencia de derechos sociales, la naturaleza diseñada y regulada por el Estado para este tipo de contratos fue tergiversada, llegando al punto de existir instituciones con la mitad o más de sus recursos humanos contratados como consultores de línea”* (Informe Defensorial, Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los Consultores Individuales de Línea; Defensoría del Pueblo, 2014)⁵.

2.5. Los Consultores de línea según la jurisprudencia

⁵ Defensoría del Pueblo de Bolivia; Informe defensorial *“Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los consultores individuales de Línea”*; Primera edición : La Paz, Diseño Gráfico e Ilustrativo defensoría del Pueblo,2014

El Tribunal Constitucional mediante SC 0614/2007-R, de 17 de julio de 2007, destacó: “El 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 está fuera del trabajo asalariado y del servicio público que se rigen por la Ley General del Trabajo y por el Estatuto del Funcionario Público.

De lo señalado se tiene que los consultores de línea, al no ser servidores públicos, no tiene la misma protección que se les asiste a este grupo, y tampoco constituyen en titulares de los beneficios que brinda la Ley General del Trabajo, aspecto que contraviene sus derechos fundamentales y el principio de primacía de la relación laboral, y el principio pro operario establecido en Art. 48.II de la CPE.

CAPITULO III

3. LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES

El término de los “derechos humanos” tiene su origen en la frase “derechos del hombre”, que nace de la Revolución Francesa de 1789, cuya Declaración de Derechos del Hombre y de Ciudadano distinguió esos derechos del ciudadano (26 de agosto de 1789).” (Manili, El bloque de Constitucionalidad, 2017, pág. 36). El hombre tenía derechos por el solo hecho de ser tal, independientemente de su condición de ciudadano francés, independientemente de que una norma positiva lo establezca, en ese sentido la declaración se refería a “los derechos que cada individuo ya tiene, pero no ejerce” (Nino, pág. 12). Esta declaración reconoció derechos naturales del hombre, de los cuales se destacan la propiedad privada, libertad, igualdad, presunción de inocencia, entre otros.

En materia de los derechos laborales se puede señalar al tratado de Versalles de 28 de junio 1819, que reconoció derechos laborales, y puso fin a la primera guerra mundial, estableciendo el acuerdo de paz, que fue firmado entre varios Estados intervinientes en el palacio de Versalles en Francia, suscrito también por Bolivia, tratado que reconoció varios derechos laborales, consolidando el trabajo como objeto de protección y no, así como mercancía.

Posteriormente luego de concluida la Segunda Guerra Mundial en 1945, se efectiviza la consagración de los derechos humanos, el 10 de diciembre de 1948 en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su tercera sesión adopta la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, por lo cual el 10 de diciembre es reconocido como el Día Internacional de los Derechos Humanos.

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, los derechos

humanos son derechos inherentes a los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, color, lengua, religión o cualquier otra condición.

A partir de la segunda post guerra mundial, la comunidad internacional se ha dedicado a buscar la positivización y la judicialización de los derechos humanos, buscando proteger y garantizar los derechos como un factor esencial, en busca de la paz mundial y la seguridad, en ese marco se han creado instrumentos internacionales que serán desarrollados.

Luño citado por Pablo Luis Manili, señala a los derechos humanos como “conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales debe ser reconocidas positivamente por los ordenamiento jurídicos a nivel nacional e internacional” (Manili, El bloque de Constitucionalidad, 2017, pág. 37)

En ese sentido se tiene que los derechos humanos son aquellos atributos inherentes a los seres humanos, por el solo hecho de ser un ser humano, indispensables para gozar de una vida digna, reconocidas en instrumentos internacionales, así como en la norma constitucional, sin diferenciar el origen étnico, genero, sexo, discapacidad, u opinión.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, establece “*que toda persona tiene el derecho al trabajo, (...) una remuneración en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, sin discriminación alguna, y a un igual salario por trabajo igual*”. (Declaracion Universal de Derechos Humanos, 1948).

En su Artículo 24 señala también que “*Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la*

duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”, reconociendo el derecho a las vacaciones como un Derecho Humano.

Dentro de este contexto la Conferencia Mundial de Derechos Humanos o Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, consagró a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como un documento obligatorio para los Estados miembros de la comunidad internacional, evento que fue considerado como el principal del año Internacional de los Derechos Humanos, Aprobando la Proclamación de Teherán, donde se *exhortó a todos los pueblos y gobiernos a fomentar y alentar el respeto a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y redoblar sus esfuerzos para ofrecer a todos los seres humanos una vida libre y digna que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual* (Proclamación de Teherán , 1968). Bolivia forma parte de la misma.

3.1. Características de los Derechos Humanos

Dentro de las características se puede señalar a Humberto Nogueira Alcalá, en su libro Teoría Dogmática de los derechos fundamentales refiere los siguientes (Nogueira Alcalá, 2003, pág. 69):

Universalidad. - Todos los seres humanos son titulares de los derechos humanos, con independencia de su raza, color, sexo religión, ideología, nacionalidad, y condición social.

La Declaración de Viena del 25 de junio de 1993 adoptada por la conferencia Mundial de los Derechos Humanos afirma que la universalidad de los derechos humanos “no admite dudas, reafirmando estas características de Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de tales derechos” que en su párrafo 1ro, señala “los Estados tiene el deber, sean cuales sean sus sistemas políticos, eco., y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos, de las libertades fundamentales”.

Supra y transnacionalidad.- Los derechos humanos son inherentes a la dignidad de persona humana, de ser humanos, independientemente de la nacionalidad y el territorio en el cual la persona se encuentra.

En este sentido un Estado no puede invocar el concepto de soberanía para limitar estos derechos fundamentales y justificar su vulneración o para impedir su protección internacional, cuando se activan los mecanismos y garantías establecidas por la comunidad internacional para asegurar la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

La irreversibilidad de los derechos humanos. - Esta característica hace referencia a la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana, una vez que el Estado lo ha reconocido a través de un tratado internacional.

El carácter de inherente a la persona, queda implícitamente incluido de manera permanente, resultando inadmisibles para la dignidad humana, que “lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo para una decisión gubernamental (Niken, 1989)”.

Progresividad de los derechos humanos. - Los derechos humanos están en una constante evolución desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948.

Diversos pactos internacionales de derechos humanos refieren el principio de progresividad o integralidad, de los derechos, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su art. 29 b), señala que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos estados”.

Este principio, busca la aplicación de la disposición más favorable a los derechos de las personas “sin importar si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma del derecho internacional de los derechos humanos, lo que lleva a una interpretación pro *homine* o favor *libertatis*, a la interpretación que mejor favorezca y garantice los derechos humanos” (Alcalá, 2003)

El inciso c) del mismo artículo señala que no puede interpretarse ninguna de sus disposiciones para excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrático representativa de gobierno”.

La posición preferencial de los derechos. - El Estado debe garantizar a toda persona, conforme al principio de progresividad, el ejercicio y goce irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público de conformidad con la Constitución, Art. 26.de la CADH.

El Estado Constitucional y Democrático de Derecho implica que todo el Estado y sus diferente organismos e instituciones se constituyen en función de la dignidad de la persona, el pleno desarrollo de sus derechos fundamentales y el bien común (Alcalá, 2003, pág. 73)

Al respecto en el Artículo 13. I. de nuestra Constitución, reconoce el carácter progresivo de los derechos. En este sentido se debe aplicar la posición preferente de los derechos.

Eficacia erga omnes. - Se constituye en una garantía, la eficacia vertical y horizontal de los derechos fundamentales, otorgando seguridad jurídica.

La fuerza expansiva de los derechos y el principio favor *libertatis*. - En el sentido de que debe optarse por la interpretación que mejor proteja asegurando y garantizando los derechos humanos en su conjunto.

Complementando estas características, Pablo Luis Manili, en su obra “Bloque de constitucionalidad”, respecto a los derechos humanos señala a la inalienabilidad, y la interdependencia como otras dos características importantes:

Inalienabilidad. - Los derechos humanos no pueden transferirse ni renunciarse. Los Convenios de Ginebra de Derecho Humanitario de 1949 y su protocolo de 1977 establecen que “*las personas protegidas no pueden, en ningún caso, renunciar parcial ni totalmente, a los derechos reconocidos en ellos*” (art.7 Convenios I a III; art.8 Convenio IV; art. 1 Protocolo I)

Interdependencia, e Indivisibilidad. - La Declaración Universal de 1948 establece el derecho de toda persona “a que establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados (...) se hagan plenamente efectivos” (art. 28). Ello implica la prohibición de jerarquizar los derechos humanos para preferir uno sobre otro (Manili, El bloque de Constitucionalidad, 2017, pág. 46)

En ese sentido el Preámbulo del PIDESC, señala “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derecho civiles y políticos”.

3.2. El derecho individual al Trabajo y los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)

El derecho al trabajo es el derecho más importante en la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho, a través de la evolución el trabajo deja de ser un instrumento que sirve únicamente para la actividad económica y se convierte en un derecho tutelable.

En abril de 1919, la conferencia de la Paz adoptó la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en cuyo preámbulo reconoce que la paz permanente solo puede basarse en la justicia social, esto ante la existencia de condiciones de trabajo que generaban injusticias, miserias y privaciones para gran número de seres humanos, por lo cual considerando que era necesario mejorar dichas condición se crea la OIT, se busca mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y colaborar en el desarrollo económico de la comunidad, bajo las premisas de la justicia social, la paz social, y la armonía universal

La “creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del Tratado de Versalles de 1919 puso fin a la primera Guerra Mundial (Badilla & Urquilla Bonilla). Este tratado hace referencia a la importancia que se le debe dar al trabajo como objeto de protección o tutela, y no solo como factor económico, o mercancía.

Entre los principios más relevantes que se incorporó en el referido tratado son:

- El trabajo no debe considerarse como una mercancía o artículo de comercio.
- El pago de un salario adecuado para el empleado, que permita mantener un estándar de vida razonable.
- La adopción de un descanso semanal, de al menos, 24 horas, el cual debe incluir el domingo siempre que sea posible.
- Mujeres y hombres deben recibir igual remuneración por trabajos de igual valor.

La OIT procura fomentar la justicia social y los derechos humanos laborales, así como señalar elementos fundamentales que permitan cumplir con el desarrollo social.

En 1946, después de la segunda Guerra Mundial, la OIT llega a formar parte de las Naciones Unidas, por lo que los convenios de la OIT, recomendaciones e instrumentos internacionales emitidos por la OIT sirven como parámetros de interpretación o cláusulas de interpelación de la Corte Interamericana de derechos humanos.

“El Estado Boliviano se constituye en uno de los países que funda la OIT en el año 1919, ha ratificado 50 convenios entre los cuales se encuentran los 8 convenios fundamentales del trabajo, entre las ratificaciones de convenios más recientes se encuentra el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos, ratificado el año 2013; y el Convenio núm. 167 sobre Seguridad y Salud en la Construcción, que fue el último en ratificarse, mediante Ley núm. 545, del 14 de julio de 2014, y entró en vigor el 10 de febrero de 2015” (OIT, 2020).

En ese sentido es importante señalar que Bolivia al formar parte de la constitución de la OIT, tiene la obligación de cumplir todos sus convenios internacionales, aun cuando no los hayan ratificado, así lo ha dado a entender el Tribunal Supremo de Justicia al utilizar como parámetros de legalidad los convenios que no han sido ratificados en sus fallos (Auto Supremo N° 247, de 16 de mayo de 2019)

3.3. Derechos Humanos Laborales

Los derechos humanos laborales surgen de la necesidad de establecer condiciones que aseguren y favorezcan el desarrollo de cada persona en el desempeño laboral, los cuales encuentran sustento en la dignidad humana y el sentido teleológico de estos derechos.

En su aspecto axiológico, los derechos humanos constituyen la manifestación jurídica de valores como la libertad, la justicia, la igualdad, y la dignidad, este es un punto de encuentro con el derecho del trabajo que

puede ser entendido como el conjunto de normas y principios que rigen las relaciones que de manera individual y colectiva se establecen entre el empleador y quien presta un trabajo subordinado. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017)

Según señala Mario de la Cueva, el trabajo es un valor supremo de la vida humana, puede reconocerse su sentido de universalidad y es en ese aspecto donde el derecho del trabajo coincide con el concepto del derecho natural pues sirvió para defender a los hombres de todos tiempos y pueblos contra la arbitrariedad del poder, lo que generó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Declaración de Derechos de la Constitución francesa de 1793.

Ello colocó al derecho del trabajo en la base de los derechos humanos, al consagrar a la libertad de trabajo como exigencia y suprimir la esclavitud y la servidumbre. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017)

A partir de la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales en 1966 y la Declaración de los principios fundamentales de la OIT en 1998 (Organización Internacional del Trabajo) 6, los convenios de la OIT junto con sus recomendaciones y pronunciamientos de los organismos de control, establecen elementos jurídicos para resolver la existencia básica del ser humano ubicado en el mundo del trabajo, como producto del tripartismo (gobierno - empleadores y trabajadores).

En 1968, el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, en un documento *Denominado la OIT y Los Derechos Humanos* (Oficina Internacional del Trabajo. La OIT y los Derechos Humanos, 1968), señala que el mundo del trabajo siempre ha sido parte de los derechos humanos

⁶ Organización Internacional del Trabajo. Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>

desde la aparición de dicho concepto en el sistema de Naciones Unidas. Asimismo, el mundo del trabajo es parte de la acción general en el control internacional de la aplicación de las normas de los derechos humanos, tales como la libertad, la igualdad, la seguridad económica y la dignidad.

En este sentido se tiene que los derechos humanos fueron recogidos en instrumentos internacionales mucho antes que fuesen consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1919. Desde la Declaración Universal y con los posteriores Pactos Internacionales de 1966 surgió un cambio dentro de la dogmática jurídica internacional, un grupo de derechos laborales fueron incluidos dentro del listado de derechos humanos.

Alfredo Sánchez Alvarado propone una definición al reconocer en el derecho del trabajo al [...] conjunto de principios y normas que regulan, en su aspecto individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patronos; entre trabajadores entre sí y entre patronos entre sí, mediante la intervención del Estado, con objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino. (Alvarado, 1967)⁷

En el concepto de Sánchez Alvarado, tiene un papel destacado los sujetos de las relaciones laborales, patronos y trabajadores; los primeros solo serían objeto de regulación, en tanto los segundos lo serían de protección; al retomar el concepto de “condiciones dignas” para vivir, se mediatiza a la actividad laboral, y se coloca al trabajo como un elemento necesario para la realización del destino personal, el cual puede interpretarse o entenderse como la posibilidad de alcanzar el pleno desarrollo de la persona que trabaja y de su familia.

De acuerdo a la OIT, los derechos humanos laborales son los vinculados al mundo del trabajo que se orientan a posibilitar condiciones mejores de trabajo y salario, buscando un trabajo digno, así como garantizar el derecho a la libertad sindical, contratación colectiva y huelga.

Al respecto el informe de la ONU señala: “Los derechos laborales son derechos humanos, y la capacidad de ejercer estos derechos en el lugar de trabajo es imprescindible para que los trabajadores puedan disponer de una amplia gama de otros derechos, sean éstos económicos, sociales, culturales, políticos, o de otra índole (ONU, 2012)”.

El trabajo es un derecho humano fundamental, necesario para alcanzar una vida digna, por lo que toda la persona, sin discriminación alguna, tiene derecho a su plena y efectiva realización (Colombia, 2005, pág. 14).

En este sentido nuestro Estados tiene la obligación de asegurar el reconocimiento de la dignidad que ya proclamaba en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, como característica de los derechos humanos laborales esta obligación internacional se constituye erga omnes: incumbe a todo Estado con respecto a la comunidad internacional en su conjunto.

3.4. Sistemas de Protección de los Derechos Humanos

El Sistema Internacional de Protección de los derechos humanos tiene un carácter subsidiario y complementario, por lo cual los tribunales nacionales ya no son los intérpretes finales de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derecho humanos, esta interpretación queda en los órganos internacionales, organismos y tribunales internacionales o supranacionales competentes que se constituyen en garantes e intérpretes últimos de los derechos humanos.

3.5. El Sistema Universal de protección de derechos humanos en materia laboral

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, se constituye en un el conjunto de normas sustantivas y procesales de organismos internacionales, pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo fin es la promoción y la protección de los derechos humanos universales.

3.5.1. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT se fundó en 1919 cuando se firmó el Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial. Su constitución, sancionada en esa fecha, se complementó con la Declaración de Filadelfia de 1944. Su sede se encuentra en Ginebra, Suiza, pero posee un área de operación que abarca a 187 países diferentes, en contra de cuyos gobiernos no puede sancionar (Una enciclopedia online más viva, más simple y más confiable, 2021).

Bolivia forma parte de esta organización, y cuenta con una Oficina de Proyectos en la ciudad de La Paz, nuestro país ha ratificado 50 convenios (47 actualmente en vigor) entre los cuales se encuentran los 8 convenios fundamentales del trabajo.

La OIT busca promover la justicia social, responsable de la elaboración y supervisión de las normas internacionales del trabajo. Es tripartita integrada por el Gobierno (representado por el Ministerio de Trabajo), las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y cuenta a la fecha con 185 estados miembros.

Esta institución tiene como objetivo principal promover la justicia social y los derechos humanos laborales reconocidos a nivel internacional: “la paz laboral esencial para la prosperidad”, el fomento de los derechos laborales, la ampliación de las oportunidades para acceder a un empleo decente para

todas y todos, la mejora de la protección social y el fortalecimiento del diálogo para abordar temas relacionados con el trabajo.

3.5.2. Carta de Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas de 26 de julio de 1945, dio origen a la ONU-Organización de las Naciones Unidas, Bolivia es uno de los países fundadores de la ONU, fue el primer instrumento que integra el Sistema de las Naciones Unidas, suscrito al finalizar de la segunda guerra mundial, en su preámbulo reafirma *“la fe en los derechos fundamentales del hombre, la dignidad, el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombre y mujeres”*. Su art. 55 *“consigna el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos”*.

Este sistema comprende un conjunto de mecanismo, procedimientos de tutela y garantía de los derechos humanos, que conforman el Sistema Universal de Derechos Humanos, el principal documento es la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París.

En el ámbito de los Derechos Económicos Sociales y Culturales la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales, y Culturales, reconocen al Derecho al Trabajo y el derecho a condiciones de trabajo dignas y satisfactorias.

3.5.3. Declaración Universal de los Derechos Humanos

Aprobada y proclamada por la Asamblea General de la organización de Naciones Unidas, mediante Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948., en su preámbulo señala que: *“la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”*,

prescribiendo en el Art. 1o.: “*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”.

Esta declaración también establece el principio de no discriminación como base de todo el sistema de derechos humanos, consagra derechos civiles y políticos como la libertad la igualdad, libre expresión, libre elección entre otros, junto a los Derechos Económicos Sociales, y Culturales, derecho al trabajo, educación, protección de la familia y cultura.

El Art. 2o. determina que: “*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración*” sin distinciones de ninguna especie; los artículos terceros al decimocuarto señalan los derechos individuales o civiles; los artículos decimoctavo al vigesimoprimer proclaman las libertades públicas y los derechos políticos; los artículos vigesimosegundo al vigesimoséptimo detallan los derechos económicos, sociales y culturales; el artículo vigesimooctavo afirma el derecho de todos a que “se establezca un orden social e internacional en el que los principios, derechos y libertades proclamados” en dicha Declaración, se hagan plenamente efectivos.

Dicha Declaración es la primera en la historia de la humanidad que teniendo como fundamento la dignidad de la persona humana fue elaborada y aprobada con un alcance y validez universal, que establece los derechos fundamentales que debe protegerse en el mundo entero, y si bien no se trata de un tratado internacional de manera directa, tiene una gran fuerza moral, discutiéndose su carácter vinculante desde el punto de vista jurídico por diferentes autores.

En este sentido la seguridad social fue también reconocida como un derecho humano en esta declaración, que en el artículo 22 declara que “*toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social*”, y en el párrafo 1 del artículo 25 establece que toda persona tiene “*derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros*”

casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Este derecho fue posteriormente reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos y tratados regionales de derechos humanos. En 2001 la Conferencia Internacional del Trabajo, compuesta de representantes de los Estados, empleadores y trabajadores, afirmó que la seguridad social *"es... un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social"*

El Art. 23.1. Reconoce el derecho al trabajo, señalando *"toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; a la protección contra el desempleo; a igual salario por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador, así como a su familia una existencia digna"*.

El Art. 24 reconoce el derecho a las vacaciones señalando *"toda persona tiene derecho al descanso al disfrute del tiempo libre, a una limitación de la jornada de trabajo y a una vacación periódica pagada"*.

Disposiciones legales que concuerdan con el Art. 25 que reconoce *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma, así como a su familia la salud y el bienestar, en especial la alimentación, la vivienda, el vestido y la seguridad social que las protejan en caso de desempleo, enfermedad, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independiente de su voluntad.*

En este sentido se tiene que la declaración de derechos Humanos reconoce como derecho humano al derecho del trabajo a la seguridad social, derecho a una vacación, derechos inalienables.

3.5.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

La ONU aprueba dos pactos cuya función eran reforzar los artículos de la DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (sus protocolos facultativos), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, ambos de diciembre de 1966, conformando la Carta de las Naciones Unidas

Bolivia mediante Ley N° 2119, 11 de septiembre de 2000, aprueba y eleva a rango de Ley el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁸ prohíbe la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso u obligatorio. Aunque dichos aspectos hacen parte de la esfera de los derechos civiles y políticos, también están relacionados con el derecho laboral.

El Art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone la obligación para el Estado de prohibir el trabajo no escogido libremente, la esclavitud en todas sus formas, el trabajo forzoso u obligatorio y la servidumbre.

3.5.5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹, elevado a rango de ley, mediante Ley N° 2119, 11 de septiembre de 2000, señala las obligaciones Estatales de los estados partes, en el inc. 2, garantiza la plena efectividad del derecho al trabajo, con la adopción de medidas para la orientación y formación técnico- profesional, la preparación

⁸ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁹ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva.

El Art. 6.1 reconoce el derecho de toda persona a **trabajar** y establece la necesidad de adoptar medidas de formación técnica y profesional tendientes a asegurar la ocupación plena y productiva, debiendo el Estado tomar medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Asimismo, compromete a los Estados Partes a adoptar medidas que tiendan 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 equitativo y satisfactorio. - El Art. 7 del Pacto hace referencia al derecho a condiciones dignas y satisfactorias en el trabajo: remuneración digna, un salario equitativo o igual al trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, igual oportunidad y promoción en el trabajo y descanso.

Reconoce 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.

Derecho a la seguridad social. El art. 9 reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. En este sentido las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que se debe considerar a la seguridad social como un bien social y no principalmente como un mero instrumento de política económica o financiera, 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: Atención de salud, Enfermedad, Vejez, Desempleo, Accidentes laborales, Prestaciones familiares, Maternidad, Discapacidad, 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. 10 en su párrafo 3 establece la protección especial de la mujer trabajadora, debiendo concederse especial protección a las madres antes y después del parto (..).

Finalmente, el citado artículo hace referencia también 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*".

El derecho a trabajar comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”, el Art. 11 del mismo pacto reconoce el derecho de toda persona un nivel de vida adecuado, incondicional, independiente del trabajo.

Derecho de toda persona y su familia a la alimentación, vestido y vivienda. - 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.

La composición de los pactos y convenciones, dan origen a órganos creados para vigilar el cumplimiento de distintos tratados de derechos humanos, estos Órganos llamados comités, siendo el mecanismo de control y cumplimiento de la protección de estos derechos, a través de informes periódicos remitidos por los Estados Partes de las distintas convenciones.

3.6. El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos en Materia Laboral.

El Estado Plurinacional de Bolivia es uno de los Estados fundadores de la OEA, que firmó la Carta de la Organización en Bogotá, Colombia, en 1948 y sus Protocolos de Reforma de 1992 y 1993.

En el ámbito americano OEA, un principio básico es respetar los derechos fundamentales de las personas, con base en los principios de igualdad y no discriminación, art. 3 inc. k de la Carta de la OEA de 1948.

Los principales instrumentos emanados de la OEA sobre la materia son: 1) la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (antecedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos); 2)

la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948): 3) Convención Americana de Derechos Humanos, cuya conferencia interamericana sobre derechos humanos se celebró en Costa Rica en noviembre de 1969, entro en vigencia el 18 de julio de 1978; 3) Protocolo Adicional a la mencionada convención (Protocolo de San Salvador) y 4) La Carta Interamericana de Garantías Sociales (Montt Balmaceda, 1998, pág. 34).

En materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), el instrumento principal es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o protocolo de San Salvador (PSS) (Pizarro Sotomayor & Mendez Powell, 2006, pág. 465).

3.6.1. Carta internacional de Garantías Sociales

Fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, 1948, este instrumento constituye un verdadero “Código de Trabajo básico tipo” para los estados americanos. “la presente carta de garantías sociales, señala en su artículo primero: que tiene por objeto declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase, señala el mínimo de derechos de que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables” (Montt Balmaceda, 1998, pág. 35).

Fue el primero que introdujo a nivel regional los derechos laborales dentro del marco de regulación internacional, al adoptar la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales en la Conferencia Americana de Río de Janeiro en 1947.

Los principios esenciales consignados en la carta son:

- El trabajo no debe considerarse como artículo de comercio

- El trabajador debe tener la posibilidad de una existencia digna
- No debe hacerse distinción entre trabajo manual, técnico e intelectual para el efecto de las prestaciones sociales
- No debe haber diferencias en la remuneración por razón de sexo, raza, credo o nacionalidad el trabajador
- Los derechos reconocidos a los trabajadores no son renunciables
- Las leyes que los reconoce y benefician a nacionales y extranjeros
- El trabajador tiene derecho a seguir su vocación de dedicarse a la actividad que le acomode.
- El trabajador tiene derecho a la educación
- Los trabajadores tienen derecho a participar en la equitativa distribución del bienestar nacional.
- Deben preservarse eficazmente la vida, higiene, moralidad y bienestar del trabajador en la ejecución de sus labores.
- La ley de cada estado debe tener normas sobre contrato individual y contrato colectivo de trabajo.
- Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo
- Los trabajadores tienen derecho a una prima anual.
- El salario y las prestaciones sociales son inembargables.
- Debe establecerse la jornada de trabajo de ocho horas y la máxima de nueve para las faenas agrícolas.
- Todo trabajador tiene derecho a vacaciones anuales remuneradas
- Haber indemnización por el despido injusto del trabajador.
- Los empleados públicos tienen derecho a ser amparados en la carrera administrativa.
- Los trabajadores intelectuales independientes deben ser protegidos por la Ley.
- El estado debe tomar medidas de previsión y seguridad social

- Los trabajadores tienen derecho a un sistema de seguridad social obligatorio
- La mujer trabajadora tiene derecho a protección por maternidad.
- En cada Estado debe haber jurisdicción especial del trabajo.
- El trabajador rural debe ser objeto de protección del estado

La carta interamericana de garantías sociales implica una obligación de los estados de poner en vigencia los principios jurídicos que en ella se consignan.

3.6.2. La Carta de la Organización de los Estados Americanos

El Estado Plurinacional de Bolivia es uno de los Estados fundadores de la OEA, que firmó la Carta de la Organización en Bogotá, Colombia, en 1948, y sus Protocolos de Reforma de 1992 y 1993. Las relaciones con el Estado Plurinacional de Bolivia han sido altamente fructíferas (Organización de Estados Americanos).

La Carta de la OEA ha sido reformada en cuatro ocasiones, por medio de los Protocolos de Buenos Aires (febrero de 1967), Cartagena de Indias (diciembre de 1985), Washington (diciembre de 1992) y Managua (junio de 1993).

El Protocolo de Buenos Aires de 1967 incluyó el Capítulo VII sobre Desarrollo Integral dentro de la Carta de la OEA, en la que se ubican los artículos que recogen los derechos laborales. Así en el artículo 34 de la Carta de la OEA se establecen: salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos.

El artículo 45 dispone la aplicación de principios y mecanismos, tales como: el trabajo es un derecho y un deber social, que incluye salarios justos (inciso

b); el derecho a la asociación (que incluye la sindical), el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia (inciso c) y el desarrollo de una política eficiente de seguridad social (inciso h).

El principio de no discriminación previsto en su artículo 3.1 que tiene aplicación en el ámbito de las relaciones laborales.

Estos derechos laborales recogidos en la Carta revelan la importancia adquirida por esta materia dentro del contexto hemisférico. En resumen, la Carta de la OEA no es sólo un tratado internacional de constitución de un organismo internacional, sino también recoge un listado de derechos que resultan obligatorios para sus Estados Miembros.

3.6.3. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Bolivia al formar parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que se inició con la aprobación de esta Declaración en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948¹⁰, reconoce esta declaración como instrumento jurídico.

La misma dispuso la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Históricamente, fue el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, anticipando a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada seis meses después.

Esta Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XIV consagra el derecho al trabajo y a una remuneración justa que atienda a la capacidad y destreza del trabajador, y que le permita un nivel de vida conveniente para sí mismo y para su familia.

¹⁰ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, 1948.

El artículo XV establece al derecho a la recreación, el descanso y el mejor aprovechamiento del tiempo libre.

En el capítulo segundo, sobre los deberes de los ciudadanos, establece el deber de toda persona de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, como medio que le permita obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.

En este sentido el trabajo era aún considerado como un deber así lo establecía el art. XXVII del referido instrumento internacional: *“toda persona tiene el deber de trabajar dentro de su capacidad y posibilidad, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad”*, denotándose una visión economicista del ser humano.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre sirvió de base para el establecimiento y negociación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Badilla & Urquilla Bonilla, pág. 195).

3.6.4. Convención Americana Sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”

Esta convención fue aprobada y ratificada por Bolivia, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, mediante Ley N° 1430, de 11 de febrero de 1993.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos¹¹, solo dedica el artículo 26 a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señalando: *“ Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel*

¹¹ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

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”.

Establece un deber de hacer para los estados suscribientes.

Complementando esta disposición el Protocolo de San Salvador es más amplio.

3.6.5. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales, o Protocolo de San Salvador¹², fue suscrito en 1988, y ratificado por Bolivia mediante Ley N° 3293, 12 de diciembre de 2005

Los artículos 6° del Protocolo de San Salvador establece que: *“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”*. En este marco el derecho al trabajo incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida

¹² OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales, “Protocolo de San salvador”, suscrito en San Salvador, el Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercero periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Entrando en vigor el 16 de noviembre de 1999.

digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

Señala las obligaciones establecidas por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con referencia a adoptar medidas que garanticen el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a las personas con discapacidad.

Señala que el Estado debe garantizar la estabilidad de los trabajadores en sus empleos y, en caso de despido injustificado, el derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo.

En su Artículo 7, sobre Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo, señala que los Estados partes reconocen que el derecho al trabajo, supone que toda persona goce de derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales: a. una remuneración que asegure 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.

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. Establece el derecho a una indemnización o la readmisión en el empleo, en caso que el trabajador fuere despedido injustificadamente

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

El artículo 10 del protocolo consagra el derecho a la seguridad social, establece que la seguridad social debe cubrir la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional para las personas que se encuentren trabajando. Cuando se trate de mujer trabajadora debe concedérsele licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

3.7. Indivisibilidad e interdependencia de los DESC y los Derechos Civiles y Políticos.

El Juez de la CrIDH, Antonio A. Cancado Trindade, ha manifestado que: “la denegación o violación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, materializada, por ejemplo, en la pobreza extrema, afecta a los seres humanos en todas las esferas de su vida (inclusive civil y política), mostrando la evidente interrelación o individualidad de los derechos humano. Todos experimentamos la indivisibilidad de los derechos humanos, en la cotidianidad de nuestras vidas, y ésta es una realidad, no habiendo lugar a la compartimentación, existe una visión integrada de todos los derechos humanos.

Este principio también ha sido reiterado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en varios instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración y Programa de Acción de Viena, que en su art. 5 establece: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”

Por otro lado es importante señalar su bidimensionalidad, teniendo una dimensión tanto individual como colectica, así lo reconoció la CrIDH en el caso de los Cinco Pensionistas, en ese caso el juez Sergio García Ramírez,

profundizo un poco más en la dimensión individual de esta característica, señalada por el pleno de la Corte Interamericana y manifestó en su Voto Razonado que: esa dimensión individual se traduce en una titularidad individual: de interés jurídico y de un derecho correspondiente, que pudieran ser compartidos, por supuesto, con otros miembros de una población o de un sector de este. La existencia de una dimensión individual de los derechos sustenta la denominada justiciabilidad de aquellos...” (Voto concurrente Razonado Juez Sergio García Ramírez, 2003)

3.8. Integración de Sistema Interamericano y Universal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982, ha establecido la integración y la complementariedad de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos, al respecto señaló:

La convención advierte una tendencia a integrar el Sistema Regional y el Sistema Universal de protección de los derechos humanos. En el preámbulo se reconoce que los principios que sirven de base a los tratados han sido consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales tanto del ámbito universal como regional, agregando que “el propósito de integración del sistema regional con el universal se advierte en la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, perfectamente ajustada al objeto y fin de la Convención de la Declaración Americana y del Estatuto de la comisión (párrafo 43) la doctrina ha afirmado en forma unánime la misma posición” (Cabra, 1980).

Asimismo, la declaración de Viena de 1993, entre sus principios establece que “todos los derechos están interrelacionados, son universales, indivisibles e interdependientes”.

3.9. El principio de progresividad y no regresividad

Como característica de los DESC es importante señalar al principio de progresividad, refiriendo al Profesor y Juez Argentino Dr. Zás, en un fallo citado por Barbagelata, quien señala que este principio de progresividad se integra con el principio de primacía de disposición más favorable a la persona humana o cláusula de individuo más favorecido.

El principio de progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encuentra amparado en el Art. 26. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Art. del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Barbagelata señala que: *“Un complemento del principio de progresividad es la irreversibilidad, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC (art. 4 de ambos), el inciso 8º del art. 19 de la Constitución de la OIT”*.

En este marco el Art. 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que:

“(…) cada uno de los Estado Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Concordante con el Art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé el: **Desarrollo Progresivo**. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la

cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (...)”.

En este marco se tiene que los Estados tienen la obligación de velar por la realización progresiva del ejercicio del derecho al trabajo, debiendo adoptar, medidas dirigidas a lograr el pleno digno empleo, constituyendo afectación a este principio la emisión de alguna medida legislativa tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable al trabajador pues se está afectando derechos fundamentales ya que la aplicación de este principio en el ámbito del derecho laboral resulta indiscutible y los derechos laborales constituyen derechos fundamentales.

Los tratados de derechos humanos imponen en los Estados la prohibición de regresividad y, la restricción de tramitar leyes que empeoren la situación en la que se encontraban los derechos anteriormente. Por ende, el hecho de que los derechos laborales se extiendan tanto en el ámbito internacional como constitucional, ha llegado a que distintos autores reconozcan “la existencia de un bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales” (Barbagelata, 2008)

El derecho al trabajo, como un Derechos Económico, Social y Cultural se encuentra protegido mediante acuerdos internacionales de derechos humanos, existiendo autores como Miguel Canessa que definen a los derechos humanos laborales como todos aquellos derechos en materia laboral recogidos en instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen universalmente como titular a la persona.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala que “la principal obligación de los Estado partes es velar por la realización progresiva del ejercicio del derecho al trabajo”¹³, que debe tratarse de un trabajo digno, que el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de la persona trabajadora, referente a condiciones de seguridad laboral y remuneración.

Por lo cual se puede señalar que existe la obligación de los Estados partes de garantizar la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales- DESC, como la obligación de garantizar que ese derecho sea ejercido “sin discriminación alguna” (parágrafo 2 del art. 2) y la de “adoptar medidas” (párrafo 1 del art.2) en aras de la plena realización del art. 6 del PDESC

3.10. Principio de progresividad en nuestra legislación boliviana

Nuestra Constitución Política reconoce el principio de progresividad de los derechos sociales en su artículo 13 de la CPE, señala que *los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.*

Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados.

La clasificación de los derechos establecida en esta Constitución no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros.

Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden

¹³ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *el Derecho al Trabajo, Observación General N° 18, 6 de febrero de 2008, E/C.12/GC/18,parr.19*

interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia

Al respecto el Tribunal Constitucional de Bolivia ha efectuado pronunciamientos en determinados casos, señalando:

La S.C. N° 0260/2019-S2 de Sucre, 21 de mayo de 2019, señala: “(...) *una de las características de los derechos humanos contenida en el art. 13.I de la Constitución Política del Estado, es la progresividad, que implica, por una parte, que los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema y en los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, no son un catálogo cerrado, sino que, de manera permanente se amplían en cuanto al reconocimiento de nuevos derechos, como también se desprenden de la cláusula abierta prevista en el art. 13.II de la Ley Fundamental*”.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 2491/2012 de 3 de diciembre, señaló: “*El principio de progresividad concretamente establece la responsabilidad para el Estado boliviano, de no desconocer los logros y el desarrollo alcanzado en materia de derechos humanos en cuanto a la ampliación en número, desarrollo de su contenido y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales para su protección, en el afán de buscar el progreso constante del Derecho Internacional de Derechos Humanos que se inserta en nuestro sistema jurídico a través del bloque de constitucionalidad (art. 410.II de la CPE)*”, en ese sentido se tiene que las medidas adoptadas por los órganos estatales que tienden a menoscabar derechos ya reconocidos o desmejorar una situación jurídica favorable vinculada a un derecho, constituyen una afectación al principio de progresividad.

El principio de no regresividad de derechos consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos es aplicable al derecho

laboral, en el entendido que los derechos una vez adquiridos revisten carácter obligatorio, inderogable e irrenunciable, no pudiendo disponerse de los beneficios del trabajador, disminuirlos o desconocerlos por una disposición administrativa, legal o contractual posterior.

3.11. El Estado como principal responsable de la vigencia de los Derechos Humanos.

El derecho al trabajo se constituye un medio para alcanzar el desarrollo y satisfacer las necesidades básicas del ser humano, por lo cual todo ser humano tiene el derecho a gozar de un trabajo digno, estable, con seguridad social, y goce de los derechos laborales que emerjan de la relación laboral, tomando en cuenta la protección de la dignidad del ser humano como base de un Estado Constitucional de Derecho

En ese sentido el Estado Boliviano al ratificar la Convención de Viena (23 de mayo de 1969), se comprometió a cumplir con sus cláusulas establecidas bajo el principio de buena fe a través del art. 27, aspecto que se manifiesta por los art. 256, 410 II de nuestra CPE., que reconoce a los tratados internacionales referentes a los derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad, y los que declaren derechos más favorables de aplicación favorable

El art. 27 de la Convención de Viena Sobre derecho de los tratados, determina *“una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”*, disposición que exige la aplicabilidad preferente de las normas internacionales sobre las normas internas.

Así el principio *pacta sunt servanda* determina la aplicabilidad de los tratados que vinculan a los estados-partes mientras no se determine

internacionalmente su inaplicabilidad. Por lo que no se puede discutir su ineficacia ni su pérdida de validez.

“Para Verdross la regla *pacta sunt servanda* es la regla fundamental del derecho internacional y esta regla es superior a la voluntad de los estados, y también lo son aquellas normas que derivan de ella, es decir, el derecho de gentes” (Alcalá, 2003, pág. 325). Este principio exige cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por el Estado.

En ese sentido Humberto Noguera Alcalá, señala: “*la consecuencia de que una norma internacional no pueda afectarse en su validez por una norma interna se deriva del principio de buena fe (bona fide) y de cumplimiento de los compromisos adquiridos (pacta sunt servanda) que constituyen principios de ius cogens codificados por la Convención de Viena sobre derecho de los tratados (Alcalá, 2003, pág. 337)*”.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y aplicar, debiendo el Estado garantizar y asegurar la vigencia de los derechos humanos, constituyéndose en un garante de los mismos, en el marco del principio de buena fe, “*pacta sunt servanda*”, previsto en la Convención de Viena.

Conforme lo prevén los arts. 13. IV y 256 de la CPE, los derechos fundamentales previstos en el orden constitucional, deben ser interpretados de acuerdo a los tratados internacionales que en materia de derechos humanos que hayan sido ratificados por Bolivia.

Al respecto el art. 29 de la CADH, proporciona pautas para la interpretación de los términos de dicho instrumento y por otra parte se debe tomar en cuenta también, los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que conforme a su art. 62.3, tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de los

términos de la Convención que sean sometidos a su conocimiento, es decir la interpretación de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes, desde y conforme a las normas de la Convención

El Art. 410, establece que: “El bloque de constitucionalidad está integrado por los tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, las normas de derecho comunitario, ratificados por el país”. Esta norma otorga un rango constitucional a los Derechos Humanos establecidos en los tratados internacionales, la S.C. 110/2010-R, establece:

“Las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del “Estado Constitucional” enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos..”

La disposición contenida en el art. 29 de la Convención Americana en su literal c) permite comprender el efecto vinculante de otros derechos que aun cuando no fueron recogidos expresamente por los pactos internacionales o por la constitución, quedan implícitamente garantizados.

Los derechos incorporados por vía de tratado deben ser cumplidos de buena fe y deben interpretarse conforme a la finalidad que ellos tienen, que es de ser efectivos dentro de la jurisdicción interna de los Estados.

CAPITULO IV

4. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN BOLIVIA

El control de constitucionalidad en Bolivia tiene rasgos inherentes al modelo de Estado Plurinacional, que a partir de la reforma constitucional del 7 febrero del 2009, reconoció principios, valores, y derechos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, surgiendo el control de constitucionalidad plural, con un pluralismo jurídico, causando una especie de cohesión entre la jurisdicción ordinaria y la indígena originario campesina, estableciendo de esta forma una interacción sin jerarquías, en una relación y convivencia horizontal.

De acuerdo a la doctrina del derecho constitucional se tiene una transformación del Estado de Derecho: “del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho” (o “del imperio de la ley” al “imperio de la constitución”), así refiere Josep Agüío Regla, en su obra del “Positivismo y Pos positivismo Dos Paradigmas Jurídicos en Pocas Palabras”.

La jurisprudencia del TCP señala: la Constitución de 2009, supone un tránsito del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, del Positivismo jurídico (legalismo) al neo constitucionalismo o constitucionalismo fuerte.

El neo constitucionalismo implica una versión mejorada del constitucionalismo liberal (Estado legal de Derecho-Imperio de la ley-principio de legalidad) y del constitucionalismo social (Estado Social y Democrático de Derecho - Imperio de la ley, aunque con más atribuciones al Órgano Ejecutivo, pero manteniendo el principio de legalidad). A diferencia de éstos, en el Estado Constitucional de Derecho todos los órganos del Estado se

encuentran sometidos a la Constitución: también el legislador. ¹⁴(SC 0112/2012 de Sucre, 27 de abril de 2012).

La referida sentencia señala también que las normas constitucionales-principios, establecidos en la Constitución, son las que influyen en el significado jurídico de las normas constitucionales-reglas y normas legales-reglas (contenidas en las leyes, códigos sustantivos y procesales), y las segundas y terceras deben adaptarse a las primeras para que exista coherencia del sistema.

Gustavo Zagrebelsky señala “sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir ‘constitutivo’ del orden jurídico. Las reglas, aunque estén escritas en la Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial. Las reglas, en efecto, se agotan en sí mismas, es decir, no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan (Zagrebelsky, 1995, págs. 109-110)”.

Existe consenso en la doctrina que el principio Estado de Derecho tiene como contenido básico los siguientes institutos jurídicos: la protección de la dignidad humana, la garantía de la vía judicial, independencia de los jueces, derecho al debido proceso, división de poderes, sometimiento de los poderes al orden constitucional y a las leyes; exigencias formales y materiales para la creación de las normas. (Rivera W. R., 2011)

En este sentido para la presente investigación se analizará las normas jurídicas principio y regla para poder determinar la incompatibilidad de una determinada norma jurídica regla a la constitución Política del Estado.

4.1. Control previo de constitucionalidad

Este control corresponde a la verificación de validez formal y material de las normas jurídicas que forman parte del ordenamiento jurídico boliviano, a

¹⁴ Sentencia Constitucional N° 0112/2012, Tribunal constitucional Plurinacional, 2012, Bolivia- Sucre

través del control previo (preventivo o a priori), y el control posterior de normas (correlativo o a posteriori). En el primer caso realizando un control en proyectos de Ley a instancia de las autoridades que tiene legitimación, con el objeto que el órgano que ejerce el control de constitucionalidad, contraste el texto del proyecto de ley con la Constitución Política del Estado, a efecto de establecer que sus preceptos no sean contrarios al sistema de normas, principios y valores contenidos en la norma suprema (SCP 0002/2013 de 19 de abril). Además, están las consultas a los tratados internacionales, consultas sobre la constitucionalidad, proyectos de estatutos y cartas orgánicas

El Dr. Rivera Santivañez (2011) citado por Goitia (2015) señala que "El control preventivo o a priori de constitucionalidad es un proceso a través del cual el órgano competente realiza la revisión del contenido de un proyecto de disposición legal, para establecer su compatibilidad con los valores supremos, principios fundamentales, derechos fundamentales, preceptos y normas previstos en la Constitución, antes de que finalice el procedimiento de su aprobación" (Goitia, 2015)

Conforme se tiene de los arts. 202.7.8.9 de la CPE; y, 104, 105.2 y 111 a 115 del CPCo, es una atribución del Tribunal Constitucional Plurinacional, el control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, ratificación de tratados internacionales, y consultas de las autoridades indígenas y en ese ámbito se debe confrontar el texto de dicho proyecto con la Constitución Política del Estado y garantizar la supremacía constitucional.

4.2. Control posterior de constitucionalidad

El control posterior, realizado con posterioridad a la sanción y promulgación de las leyes, decretos o resoluciones, cuando en su origen o contenido son contrarios a las normas de la Constitución Política del Estado

"El control correctivo o *a posteriori* es un sistema a través del cual el órgano competente realiza el control de las disposiciones legales en vigencia, para establecer la compatibilidad o incompatibilidad de las normas con las de la Constitución, con el objeto de sanear el ordenamiento jurídico del Estado, de manera que pueda anular y retirar del ordenamiento jurídico toda norma que sea contraria a los valores supremos, principios fundamentales, derechos fundamentales, preceptos y normas previstas en la Constitución (Tribunal Constitucional Plurinacional , 2006)

Dentro del control posterior de constitucionalidad se tiene; el control normativo de constitucionalidad, dentro de la cual están las acciones de inconstitucionalidad, los recurso contra tributos, impuestos, tasas patentes, derechos o contribuciones especiales en contravención a la constitución; el control competencial; y el control tutelar de acuerdo con la Constitución Política del Estado art. 133CPCo.

Al respecto, el control posterior no está restringido a la confrontación normativa ni a determinar la constitucionalidad en virtud de la similitud de una norma o regla expresamente instituida en el texto constitucional con la ley objeto de control; sino también comprende el examen objetivo de este último, para establecer su compatibilidad o incompatibilidad con el sistema de valores, principios y normas de la Constitución Política del Estado.

4.3. Dimensiones del control de constitucionalidad

El Tribunal Constitucional Plurinacional como órgano especializado de realizar el control de constitucional y garante del respeto y resguardo de la supremacía Constitucional, a través del control concentrado plural de constitucionalidad de las leyes y actos de los diferentes órganos estatales, cumple una triple dimensión respecto al control constitucional: un Control Normativo; Control tutelar; Control Competencial

4.4. Control normativo de constitucionalidad

La SC 0019/2006 de 5 de abril, siguiendo el criterio expresado por la SC 0051/2005-R de 18 de agosto, estableció que: "...el control de constitucionalidad abarca los siguientes ámbitos: a) la verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado, que incluye el sistema de valores supremos, principios fundamentales, así como los derechos fundamentales consagrados en dicha Ley Fundamental; b) la interpretación de las normas constitucionales así como de la disposición legal sometida al control desde y conforme a la Constitución Política del Estado; c) el desarrollo de un juicio relacional para determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales; determinando previamente el significado de la norma legal por vía de interpretación; y d) la determinación de mantener las normas de la disposición legal sometida al control.

En ese marco el control normativo procede cuando existe incompatibilidad de una disposición legal ordinaria (ley, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de resoluciones no judiciales), frente a las normas (axiológicas, dogmáticas) previstas por la Constitución;

4.4.1. Acción de inconstitucionalidad

La Constitución Política del Estado prevé la acción de inconstitucionalidad como acción de defensa, que puede ser presentada por toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Norma Suprema, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ley. En ese marco, en el Título III del Código Procesal Constitucional (CPCo), desarrolla las acciones de inconstitucionalidad, estableciendo en su art. 72 que éstas son de puro derecho y tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de toda norma jurídica incluida en una Ley, decreto o cualquier género de

resolución no judicial que sea contraria a la Constitución Política del Estado, a instancia de las autoridades públicas señaladas en el indicado Código.

El art. 73 del CPCo, señala que los tipos de acción de inconstitucional pueden ser: 1) Acción de Inconstitucionalidad de carácter abstracto contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales; y, 2) Acción de inconstitucionalidad de carácter concreto, que procede en el marco de un proceso judicial o administrativo cuya decisión dependa de la inconstitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todos género de resoluciones no judiciales,

En ese marco ambas acciones se constituyen en acciones de puro derecho y tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de toda norma jurídica incluida en una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial que sea contraria a la Constitución Política del Estado, causando efectos erga omnes y su alcance de la inconstitucionalidad es abrogatorio o derogatorio de la norma.

La diferencia entre ambas acciones, radica en que la acción de inconstitucionalidad concreta responde a un caso específico, que se promueve por alguna de las partes o la autoridad judicial de oficio dentro de un proceso judicial o administrativo en el que la resolución del proceso judicial o administrativo, depende de la constitucionalidad de la norma contra la que se promueve la acción.

El control de constitucionalidad abstracto solo puede ser interpuesto por la presidenta o presidente de la Republica, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas.

4.5. Bloque de Constitucionalidad

El jurista español Francisco Rubio Llorente, en su estudio sobre el Bloque de Constitucionalidad precisa que esta doctrina se origina en Francia, donde nace el *Bloc de Constitutionnalité*, por una resolución del Consejo Constitucional francés, el 8 de julio de 1966, utiliza este término para designar al conjunto de normas -integrado por la Constitución y, por remisión del Preámbulo de ésta, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y el Preámbulo de la Constitución de 1946, que es también una declaración de derechos, sobre todo de carácter social que el Consejo Constitucional aplica en el control previo de constitucionalidad de las leyes (Rubio Llorente, 1991, pág. 1).

De esta forma, Artemio Daniel Meza Hurtado afirma también que el bloque de constitucionalidad está compuesto por:

Aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución. Se afirma que éstos son “verdaderos principios y reglas de valor constitucional (Meza Hurtado, 2012-2013, pág. 148).

Manuel Eduardo Góngora Mera refiere que la inclusión de normas internacionales dentro del bloque de constitucionalidad tiene distintos efectos jurídicos, entre los más relevante señala que los Tratados de Derechos Humanos pueden ser considerados como parámetros de constitucionalidad concurrentes con las normas constitucionales nacionales (...) (Fix Fierro, Bogdandy, & Morales Antoniazzi, 2016).

Por lo cual se puede definir al bloque de constitucionalidad como unidad constituida por normas, principios y valores, e instrumentos internacionales,

tratados, e interpretaciones de cortes internacionales sobre el tema de derechos humanos, convenios referentes a los derechos humanos incluida la propia constitución, que se constituye en parámetro fundamental de control de constitucionalidad de las normas internas.

4.6. El Bloque de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico nacional

La incorporación de la doctrina del bloque de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico se dio a través de Sentencias del Tribunal Constitucional, que establecieron un deber por parte del Estado de la aplicación directa de los instrumentos, tratados de derechos humanos y la interpretación jurisprudencial de la Corte IDH.

El reconocimiento de los tratados de derechos humanos dentro del bloque de constitucionalidad, como normas de rango constitucional implica el reconocimiento de su jerarquía constitucional, al respecto existe un mandato que ordena que los tratados tienen aplicación preferente cuando garanticen de mejor manera la vigencia de los derechos humanos, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; y sirven también como pauta de interpretación cuando prevean normas más favorables, (art. 256, 13 CPE).

El Tribunal Constitucional ha emitido varias sentencias constitucionales al respecto, entre ellas la Sentencia Constitucional N° 0045/2006, de 2 de junio que señala: *la teoría del bloque de constitucionalidad surgió en Francia, extendiéndose luego a los países europeos, siendo asimilada en Latinoamérica, entendiéndose que dicha teoría expone que aquellas normas que no forman parte del texto de la Constitución, pueden formar parte de un conjunto de preceptos que por sus cualidades intrínsecas se deben utilizar*

para develar la constitucionalidad de una norma legal (Tribunal Constitucional Plurinacional , 2006)

Por otro lado la Sentencia Constitución SC: 0102/2003, del 4 de noviembre refiere: *“que la interpretación, los tratados, convenciones y declaración en materia de derechos humanos forman parte del ordenamiento jurídico del Estado como parte del bloque de constitucionalidad, convirtiéndose en parámetros de juicio de constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, en ese marco se pasa a someter a juicio de constitucionalidad las disposiciones legales esgrimidas con las normas de los tratados, convenciones o declaraciones internaciones invocados, como lesionados, por los solicitantes de que se promueva el recurso”*.

La SCP N° 1420/2004-R, de 6 de septiembre, ha señalado: *“(…) los tratados, convenciones o declaraciones internacionales sobre derechos humanos a los que se hubiese adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano forman parte del bloque de constitucionalidad y los derechos consagrados forman parte del catálogo de los derechos fundamentales previstos por la Constitución”¹⁵*.

Con la reforma constitucional de 2009, la jurisprudencia constitucional ha realizado un enfoque más claro del bloque de constitucionalidad y del Estado constitucional de derecho, con una visión del pluralismo jurídico, la interculturalidad, dando una inserción a los valores plurales y principios supremos rectores de orden plural.

La SCP N° 0061/2010-R de 27 de abril señala: *“Junto a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que ha sido ratificada por el Estado Boliviano y que, por tanto, conforma el bloque de constitucionalidad (art. 410*

¹⁵ Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0061/2010-R, Tribunal Constitucional, abril 2010, Sucre

de la CPE), se encuentran otros instrumentos internacionales no convencionales, como las Reglas, principios y directrices sobre diferentes temas de derechos humanos”¹⁶

Es decir que los instrumentos internacionales inclusive los no convencionales tienen una importancia fundamental en nuestro ordenamiento jurídico para la aplicación e interpretación de las normas internas con la Constitución Política del Estado y los tratados internacionales sobre derechos humanos constituyéndose en directrices y parámetros para la interpretación

La SC 0110/2010-R refiere“(…)las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del “Estado Constitucional enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos”.

En ese marco de acuerdo a la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0003/2013, de fecha 25 de abril de 2013, el bloque de constitucionalidad del Estado plurinacional de Bolivia está compuesto por los siguientes: 1) *la Constitución como norma positiva*; 2) *los tratados internacionales referentes a derechos humanos*, y 3) *las normas comunitarias*, así también lo señala el *art. 410 de la CPE*.

Asimismo, la SPC N° 1250/2012, del 20 de septiembre de 2012, señala: “que la jurisprudencia de cortes internacionales, emergentes de convenios o pactos internacionales suscritos por el Estado boliviano, toman fuerza dentro del ordenamiento jurídico interno, a través del reconocimiento del bloque de constitucionalidad, preceptuado en el referido art. 410. II del texto constitucional.”¹⁷ (Tribunal Constitucional Plurinacional , 2012).

Por lo cual se tiene que las Sentencias emanadas de la CIDH, los tratados internacionales así como los instrumentos no convencionales, las normas comunitarias, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del principio de supremacía constitucional alcanza a las normas que integran este bloque, logrando una operatividad con el Sistema universal e Interamericano de Protección a Derechos Humanos.

La doctrina del bloque de constitucionalidad reconocida por el Art. 410. I. de la CPE, contempla como parte del mismo a los Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos, entre los cuales se encuentra el Pacto de San José de Costa Rica, o Convención Americana de Derechos Humanos, ratificado por Bolivia mediante Ley N° 1.599 de 18 de octubre de 1994, su protocolo facultativo, de San Salvador, Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y todos los instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos, los Convenios de la OIT, las recomendaciones, referentes a los derechos humano laborales normas que se encuentra amparada por el principio de supremacía constitucional.

4.7. Aplicación e interpretación de los derechos fundamentales en el marco de la Constitución.

¹⁷ Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1250/2012, Tribunal Constitucional, 20 de septiembre de 2012, Sucre- Bolivia

El Artículo 13. I. Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos. II. Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados. III. La clasificación de los derechos establecida en esta Constitución no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros. IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

A su vez el art. 256, establece que “I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta” agregando en el párrafo II del mismo artículo en cuanto a su interpretación, que “II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”; de lo que se extrae que los derechos contenidos en el sistema internacional de protección de los derechos humanos tienen jerarquía supraconstitucional; consiguientemente, todo el quehacer legislativo ordinario queda vinculado en la creación de las normas, y en especial, a las que tienen la función de tutelar tales derechos, a precautelarse que los preceptos contenidos en tales leyes, no restrinjan la realización efectiva de tales derechos y garantías, sino que al contrario, desplieguen su máxima eficacia.

4.8. Incompatibilidad de las consultorías individuales de línea con la Constitución Política del Estado.

La Constitución al ser la norma suprema del ordenamiento jurídico, la cual no sólo al aspecto formal, vinculada a los procedimientos y las competencias, sino también en el aspecto material, porque contiene una pluralidad de principios, valores y un amplio catálogo de derechos de carácter, social, derechos individuales y colectivos, que se encuentra contenido en el art. 410 de la CPE.

En esta parte de la investigación se analizará la incompatibilidad de las características de esta figura de las consultorías individuales de línea con los principios y derechos constitucionales: referente a la igualdad de derechos, no discriminación, el principio de protección de los trabajadores, el principio de primacía de la realidad relacionado con el de verdad material, irrenunciabilidad de los derechos laborales, principio de estabilidad laboral, derecho a un trabajo digno

4.9. Vulneración de principios constitucionales: Desigualdad de derechos de los Consultores Individuales de Línea con relación a los Servidores Públicos

Las personas contratadas para realizar consultorías de línea y por producto, no tienen condición de servidor público, según la Ley del Estatuto del Funcionario Público (LEFP), que señala en su art. 2: *“El presente Estatuto en el marco de los preceptos de la Constitución Política del Estado, tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa...”*

En su art. 3-I prevé: *‘El ámbito de aplicación del presente Estatuto abarca a todos los servidores públicos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independiente de la fuente de*

su remuneración'. A dicho efecto el citado Estatuto en el art. 4 define al servidor público 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 presente Ley..."

En este sentido el Art.6, excluye a los consultores de línea del Estatuto del Funcionario Público, señalando que *"No están sometidas al presente Estatuto ni a la LGT, 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".*

La SCP 0720/2015-s3 de 3 de julio señala: "las personas contratadas bajo la modalidad de consultoría de línea no están sujetas ni a la Ley General de Trabajo y tampoco al Estatuto del Funcionario Público, ello debido a que están regulados por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, que está sujeto a las condiciones en las que se suscribe el mismo, y la naturaleza de los servicios a prestarse, acordándose como contraprestación una remuneración" (...).

En este sentido se tiene que el régimen especial de los servidores públicos, no es asimilable a la posición que tiene un consultor de línea frente a la administración pública, existiendo discriminación de parte del Estado, toda vez que se los priva de los derechos laborales que gozan los servidores públicos, como el derecho a una vacación, a un aguinaldo, a un bono de antigüedad, derecho a la seguridad social, reconocidos como derechos fundamentales en la CPE.

Mediante el Estatuto del Funcionario Público se regular la relación de los Servidores Públicos con la Administración, 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 público. Respecto a sus derechos laborales, excluye los derechos establecidos en la Ley General del Trabajo, sin embargo los servidores públicos tienen un régimen laboral, previsto en el Título IV, donde reconoce el horario de trabajo, un régimen de permisos y licencias, Vacaciones previstas en el art. 49, régimen de vacaciones, art. 50 remuneraciones, bases generales de la remuneración, en el cual se establece el derecho a la percepción de un aguinaldo de navidad equivalente a un salario mensual o duodécimas correspondiente.

Asimismo, respecto al bono de antigüedad el D.S. 21137, y DS. 24067 establece la escala para el servicio público, aspecto que no acontece con los consultores individuales de línea.

4.9.1. Principio de no Discriminación

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, 35ª edición, Editorial Heliasta S.R.L. 2007, en su página 334 señala, que la discriminación implica: “*Acción y efecto de discriminar, de separar, distinguir una cosa de otra.* Desde el punto de vista social, significa dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros”.

El art. 8.II de la CPE, contempla al principio de igualdad señalando que: “*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 bienestar social, para vivir bien”.

La Ley N° 045 de 08 de octubre de 2012, Ley contra el racismo y toda forma de *discriminación, establece la “discriminación” es toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada, entre otros, en razón a la profesión, ocupación u oficio y otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*¹⁸

Al respecto la Defensoría del Pueblo en el informe Defensoría sobre *“Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los Consultores Individuales de Línea”* señalo que:

El derecho al trabajo en Bolivia es afectado por una serie de conductas vulneratorias que, van desde la retención o disminución de pagos, hasta el acoso laboral, pasando por la negación del derecho a la vacación, la seguridad social, o incluso a la explotación y a la discriminación. Estos problemas afectan principalmente a las servidoras y servidores de Estado entre los que, incluso se hacen discriminaciones inadmisibles, entre los llamados servidores de planta con los denominados consultores de línea. (Defensoría del Pueblo, 2014, pág. 5)

La SCP 0993/2010-r de 23 de agosto de 2010 hace referencia a la discriminación positiva, y la igualdad formal como material, al resolver un

¹⁸ Asamblea Legislativa Plurinacional; ley contra el Racismo y toda forma de discriminación, Ley 045; Gaceta oficial de Bolivia, 2010. Art. 5.

caso de inamovilidad laboral de una mujer en estado de gestación que se encontraba en calidad de consultora de línea señalando:

“De esa igualdad formal prevista en la norma, existe una igualdad material, que no es efectiva, porque existen grupos vulnerables como: las mujeres, los ancianos, los niños o niñas, que se encuentran materialmente en desventaja dentro de nuestra realidad social (...).”

En este sentido el Tribunal Constitucional mediante SC 0993/2010-R, de 23 de agosto de 2010, reconoce que es el Estado quien llevó a esa situación de discriminación y por ende violación de derechos de los consultores de línea, señalando que: *“En tal entendido, aquella discriminación que el propio Estado realizaba, entre los funcionarios públicos, las consultores de línea, y quienes no se encontraban amparadas por el Estatuto del Funcionario Público y tampoco se les reconocía la pertenencia al régimen amparado por la Ley General del Trabajo, dicha figura de “Consultor de línea”, respecto de aquellas personas que son contratadas mediante un contrato civil y en directa dependencia de instituciones públicas; es decir, trabajan ya sea directa o indirectamente bajo tuición del Estado boliviano, debe modificarse, en especial, respecto a la protección de las mujeres embarazadas, las cuales se encuentran desprotegidas, y debe reiterarse por el propio mandato constitucional, éstas gozan de una especial atención y cuidado”,* este aspecto de igual forma es señalado por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial de 2014

En ese sentido el Tribunal, en diversos fallos consignó: “que según la doctrina el derecho a la igualdad es la potestad o facultad que tiene toda persona a recibir un trato no discriminado por parte de la sociedad civil y del Estado, según el merecimiento común - la racionalidad y la dignidad - y los méritos particulares; es decir, a recibir el mismo trato que otras personas que

se encuentren en idéntica situación o condición...” (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2010).

El principio de igualdad y no discriminación se encuentra previsto como valor y derecho fundamental en los arts. 8. II y 14.I y II de la CPE. Protegido a su vez, por el art. 7 de la DUDH, estableciendo: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. Por su parte, el art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), estipula: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En este sentido se puede evidenciar que este principio no se materializa en el tema de los consultores de línea y los servidores públicos, existiendo discriminación de parte del Estado hacia este sector cuya contratación se encuentra dentro del ámbito administrativo del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, y no así en el Estatuto del Funcionario público, generando desventaja y en consecuencia vulnerando sus derechos humanos laborales: derecho a un trabajo digno art. 46 de la CPE, derecho a la estabilidad laboral, derecho a la salud, derecho a una vacación, derecho un aguinaldo, un bono de antigüedad, situándolos en posición de desigualdad material, al no gozan de protección laboral.

4.9.2. Principio de Protección de los Trabajadores

Este principio es considerado como el principio básico y fundamental del Derecho del Trabajo con sus tres reglas a) El in dubio pro operario que se explica en el sentido de que cuando una norma se presta a más de una interpretación, debe aplicarse la que resulte más favorable al trabajador; b) La regla de la norma favorable, según la cual aparecieran dos o más normas aplicables a la misma situación jurídica, se aplicará la que resulte más

favorable al trabajador; c) La regla de la condición más beneficiosa según la cual, ninguna norma debe aplicarse si esta tiende a desmejorar las condiciones en que se encuentra el trabajador, pues la idea es de que en materia laboral las nuevas normas o reformas deben tender a mejorar las condiciones de trabajo y no a la inversa (Armengol Arnez Gutiérrez, Derechos Laborales y Sociales - La Justicia Constitucional en Bolivia 1998-2003).

Encuentra su fundamento en la desigualdad económica que existe entre los sujetos de la relación laboral, el empleador y el trabajador, el Derecho del Trabajo debe otorgar una tutela jurídica preferente al trabajador con la finalidad de precautelar su personalidad humana en las relaciones de trabajo y así no ser objeto del abuso y arbitrariedades por parte del empleador.

En este sentido es el Estado quien debe brindar dicha protección, independientemente de que actúe como empleador, ya que se trata de un principio constitucional que debe ser materializado. El **art. 48 I** de la CPE. señala: 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.***

- I. 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.*
- II. 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.*

III. 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.

De acuerdo a este principio que encuentra su fundamento en la desigualdad económica que existe entre los sujetos de la relación laboral, el Derecho del Trabajo debe otorgar una tutela jurídica preferente al trabajador con la finalidad de precautelar su personalidad humana en las relaciones de trabajo y no sea objeto de abuso y arbitrariedades por parte del empleador. (SCP0177/2012 de 14 de mayo)¹⁹

En este sentido es el Estado quien debe velar por el cumplimiento y efectividad de estos principios constitucionales de protección al trabajador, siendo estos derechos y beneficios irrenunciables, y nulas las convenciones contrarias que tiendan a burlar sus efectos.

De la Villa Gil proporciona una de las definiciones más clásicas e indica: “El principio de irrenunciabilidad puede ser definido como la imposibilidad que tiene el trabajador para abandonar unilateral e irrevocablemente un derecho contenido en una norma imperativa”.

Plá Rodríguez²⁰ refiere, en relación a la noción de irrenunciabilidad: “la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el Derecho Laboral en beneficio propio” y define como renuncia: “a un acto voluntario por el cual una persona se desprende y hace abandono de un derecho a su favor”. En este sentido los derechos laborales, beneficios sociales se constituyen en privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, inembargable e imprescriptible que se debe reconocer al trabajador sea del sector Público o privado.

¹⁹ Sentencia Constitucional Plurinacional N°177/2012, Tribunal Constitucional de Bolivia, de 14 de mayo, Sucre

²⁰ PLA RODRIGUEZ, Américo. “Los principios del Derecho del Trabajo”. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1978. Pág. 118.

4.9.3. Principio de primacía de la realidad relacionado con el de verdad material

Este principio sirve para identificar si una determinada actividad se enmarca dentro de las normas de la legislación laboral, observando aspectos inherentes a la prestación de trabajo y dando prioridad a la naturaleza objetiva de la realidad, prescindiendo de todo concepto subjetivo, sobre la base de los hechos y no de la apreciación que reflejan algunas estipulaciones o documentos; dicho principio también guarda coherencia con el principio de la “verdad material”, que en materia constitucional y normativo, permite guiar la labor de las autoridades jurisdiccionales, y que no significa otra cosa que, la fundamentación de sus resoluciones debe obedecer sólo a los hechos y circunstancias, tal como ocurrieron, en estricto cumplimiento de las garantías procesales. (Auto Supremo N° 277 ,Sucre, 16 de octubre de 2017)

En este sentido nuestra legislación, el art. 1 de la LGT, modificado por el DS 23570 de 26 de julio de 1993, expresa, que 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 del trabajo por cuenta ajena; y c) la percepción de remuneración o salario en cualquiera de sus formas de manifestación.

El art. 2 de dicha Ley, indica: “Toda persona natural o jurídica que preste servicios intelectuales o materiales a otra, sea esta natural o jurídica, en cuya relación concurren las características señaladas por el artículo primero, se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo y goza 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 si fuera el caso”.

Es decir, cuando el servicio es prestado por una persona en condiciones de dependencia, subordinación, por cuenta ajena y a cambio de una remuneración, entonces el contrato será calificado como laboral, sin importar la forma o la denominación que tenga ya que por imperio del art. 46,48 de la CPE, las normas laborales son de aplicación preferente ante cualquier otra. El D.L 16187 de 16 de febrero de 1969, que reglamenta el artículo 12 de la LGT. Referente a los contratos a plazo fijo, y señala que no está permitido más de dos contratos sucesivos a plazo fijo, constituyéndose el tercero en contrato indefinido. En este sentido **las consultorías individuales de línea que pasan de tres contratos se deberían convertir en contratos laborales indefinidos, dentro del marco del principio de primacía** de la realidad en materia laboral.

Asimismo el DS. 28699 de 01 de mayo de 2006 en su *“art. 4, señala que, por el principio de primacía de la realidad, prevalece la veracidad de los hechos a lo determinado por el acuerdo de partes”*, reconocido en nuestra Constitución Política del Estado en el art. 180 I., referente al principio de verdad material.

Este principio establece que *“en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”*. (Pla Rodríguez, Américo. “Los principios del Derecho del Trabajo”, 1990, pág. 243). El principio de prevalencia o primacía de la realidad, característico del derecho laboral es entendido por la doctrina como la valoración preferente de las condiciones reales que presentasen en los hechos, los cuales se superponen a los contenidos que consten documentalmente.

En este sentido Antonio Vilard Velasquez señala: *“...Conforme a este principio, cuando no hay correlación entre lo que ocurrió en los hechos y lo que se pactó o se documentó, hay que dar primacía a los primeros. Prima la*

verdad de los hechos (no la forma) por sobre la apariencia". (Vialard Vásquez, Antonio; citado en el Auto Supremo N° 007 de 28 de marzo de 2012).

La recomendación N°198 de la OIT - sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), señala que los acuerdos contractuales pueden tener como consecuencia privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho.

Señala: "que a efecto de establecer una relación laboral el Estado debe establecer políticas nacionales tendentes a: luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho".

En el caso de los consultores de línea se encuentra subordinado al Estado a través del Jefe de la Unidad de la que depende y la MAE de su institución, presta servicios por cuenta ajena para la institución pública, y con la percepción de una remuneración, o salario mensual previa presentación de un informe mensual de actividades laborales desarrolla, constituyéndose esta en una verdadera relación laboral encubierta, a través de un contrato administrativo que burla obligaciones laborales, considerando que en algunas instituciones públicas la mitad de su personal son consultores de línea, sin embargo estos no gozan de un derecho inherente a la función pública, aspecto que va en detrimento de los derechos humanos de los consultores individuales de línea por parte del Estado

4.9.4. Irrenunciabilidad de los Derechos Laborales

El trabajador no está obligado a renunciar a los derechos laborales que le son reconocidos, por la Ley General de Trabajo y disposiciones conexas. En este caso si bien los consultores de línea no están amparados dentro de la LGT, y tampoco se los configura como empleados públicos, es necesario tomar en cuenta que debe primar el principio de primacía de la realidad y verdad material, ya que se cumple con las características de una relación laboral.

4.9.5. Características esenciales de una relación laboral.

Sobre las características que deben concurrir para determinar una relación laboral, el DS N° 23570 de 26 de julio de 1993, que reglamenta la LGT., señala: para que se determine la existencia de una relación laboral debe concurrir: **a)** La relación de dependencia y subordinación del trabajador respecto del empleador; **b)** La prestación del trabajo por cuenta ajena; y, **c)** La percepción de remuneración o salario en cualquiera de sus formas de manifestación.

En similar entendimiento el art. 2 del DS N° 28699 de 1 de mayo de 2006, establece que las relaciones laborales dónde concurren aquellas características precedentemente citadas, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo.

En el caso de las consultorías individuales de línea concurren las características de una relación laboral, toda vez que existe una relación de dependencia y subordinación, percepción de salario, jornada laboral, desarrollo de actividades relacionadas al giro de la institución que tiene una duración de más de 1 año, convirtiéndose en una tácita reconducción de contrato.

4.9.6. Subordinación y dependencia en las relaciones contractuales de consultoría

Este es un elemento importante para identificar la existencia de un contrato de trabajo y por tanto una relación laboral; la entrega voluntaria de energía física o intelectual para la obtención de un producto a favor de un tercero determina la existencia de una situación de subordinación laboral. La doctrina en la materia reconoce que este elemento conlleva un poder jurídico de mando, al que le es correspondiente un deber de obediencia por parte del trabajador, quien presta la labor o el servicio.

Este elemento, es inherente a la facultad o poder del empleador en dirigir e imponer reglas en la actividad laboral; el poder disciplinario que el empleador ejerce sobre la trabajadora o el trabajador. Esta facultad, se circunscribe sola y únicamente a la actividad laboral en torno a los efectos propios de esa relación laboral en el marco del respeto a la dignidad y los derechos de la o el trabajador.

En el caso concreto concurre la característica de subordinación y dependencia, sujeto la normativa administrativa y la reglamentación de cada institución, toda vez que el consultor individual de línea está sujeto y depende de su inmediato superior, en tal sentido presenta de forma mensual informes de todas las actividades que realiza ante su inmediato superior, a objeto de que se proceda con el pago de su salario mensual.

Es necesario señalar que el trabajo que realiza para la institución es exclusivo, existe la prohibición de que el consultor realice otro tipo de labores de forma particular o con otras instituciones de forma independiente,

convirtiéndose en labores inherentes al giro de la institución por varios años. (Ley 584)

4.9.7. Percepción de remuneración o salario

Otro elemento importante de la relación de trabajo, es la contraprestación por el trabajo desarrollado, es decir el pago de un salario, en términos generales *“salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”* (C095 - Convenio sobre la Protección del Salario; 1949, Organización internacional del Trabajo).

La jurisprudencia constitucional a través de la SC N° 133/2011-R de 21 de febrero, sobre el entendimiento de lo que es remuneración, señaló: *“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”*

En este sentido, la contratación de un consultor de línea depende del POA de cada institución, y es regulada por el Presupuesto General de la Nación de cada gestión, esta remuneración mensual es otorgada por el empleador que es el Estado a través de cada institución de forma mensual, por lo cual de igual forma se cumple esta característica.

4.9.8. Jornada laboral

Los consultores individuales de línea son sometidos a los horarios de oficina que rigen en la Entidad de acuerdo a su reglamentación interna, horarios que son controlados por la Unidad de Recursos Humanos de la Entidad contratante, inclusive el contrato de consultoría de línea establece 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 el consultor individual cumple la característica de jornada laboral.

4.9.9. Vulneración a sus Derechos fundamentales Laborales

En esta parte se analizará la incompatibilidad de la figura de las consultorías con los derechos fundamentales reconocidos en la CPE, referente a un trabajo digno, estabilidad laboral y derechos a la seguridad social

Al respecto el art.46 de la CPE, dice: *‘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’.*

En este sentido nuestra Constitución Política reconoce un trabajo digno para toda persona, sin discriminación, derecho a una fuente laboral estable en condiciones equitativas y satisfactorias, esto concordante con la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece “toda persona tiene el derecho al trabajo, (...) una remuneración en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, que le

asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, sin discriminación alguna, y a un igual salario por trabajo igual". (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala que "la principal obligación de los Estados partes es velar por la realización progresiva del ejercicio del derecho al trabajo"²¹, que debe tratarse de un **trabajo digno**, que es el derecho que tiene cada individuo, de ser valorado como sujeto social, en igualdad de circunstancias, con sus características y condiciones particulares, en condiciones adecuadas donde se respeten los derechos fundamentales de la persona humana, referente a condiciones de seguridad laboral y remuneración.

La OIT, hace referencia también al trabajo decente "*El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres*" (OIT)

Trabajo Digno.- Tomando en cuenta que la protección de la dignidad humana es un elemento importante en un Estado de derecho, por trabajo digno debe entenderse como aquel, en el cual se respeten sus derechos fundamentales, otorgándole condiciones dignas equitativa y satisfactoria de trabajo (derecho a una la estabilidad laboral, derecho a unas vacaciones,

²¹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Derecho al Trabajo, Observación General N° 18, 6 de febrero de 2008, E/C.12/GC/18, párr.19

derecho a un aguinaldo, acceso a una seguridad social, derecho a un salario justo, y sin discriminación)

El principio de la estabilidad laboral. Denominado también como principio de la continuidad de la relación laboral, que manifiesta el derecho que tiene el trabajador de conservar su empleo durante su vida laboral, salvo que existan causas legales que justifiquen el despido. Constituyen causas legales que justifican el despido según nuestra legislación vigente, las establecidas en el art. 16 de la Ley General del Trabajo y el art. 9 de su Decreto Reglamentario (DR).

Este principio encuentra su fundamento en que la estabilidad de la relación laboral da seguridad y confianza al trabajador al permitirle continuar con su trabajo que le genera un salario para la satisfacción de sus necesidades familiares, al mismo tiempo beneficia a la parte empleadora porque contribuye al mayor rendimiento del trabajador como resultado de su experiencia laboral.

Este principio expresa la necesidad social de atribuirle una larga duración a las relaciones de trabajo y de proteger al trabajador contra el despido arbitrario e injustificado por parte del empleador, protege uno de los derechos fundamentales del trabajador cual es el derecho al trabajo, que precisamente es atacado por el fenómeno de la globalización ya que los empleadores exigen el libre despido para hacer frente a las fluctuaciones del mercado (Quintanilla Calvimontes Gonzalo, Pizarro Patricia, Quintanilla Alejandra, Derecho Individual del Trabajo)".

Esos principios del derecho laboral, son reconocidos en nuestra constitución, con la finalidad de otorgar protección al trabajador, es así que el art. 48.II de la CPE, estableció que: "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”. En ese orden el art. 4 del Decreto Supremo (DS) 28699 de 1 de mayo de 2006, ratificó la vigencia plena de los principios del derecho laboral y en especial: 1) El principio protector en base a las reglas del in dubio pro operario y de la condición más beneficiosa; 2) Principio de la continuidad de la relación laboral; 3) Principio intervencionista; 4) Principio de la primacía de la realidad; y, 5) Principio de no discriminación, sin ser excluyentes de los ya establecidos anteriormente o que pudieran surgir con posterioridad. Asimismo el art. 11.I del DS 28699, precisó: “Se reconoce la estabilidad laboral a favor de todos los trabajadores asalariados de acuerdo a la naturaleza de la relación laboral, en los marcos señalados por la Ley General del Trabajo y sus disposiciones reglamentarias”. (Sentencia Constitucional Plurinacional 0434/2013 Sucre, 3 De Abril De 2013)

El derecho que tiene el trabajador de conservar su empleo, salvo que exista causas legales que justifiquen el despido, este merece protección especial por nuestro Estado ya que cuando se vulnera este derecho, no solo se lesiona el derecho al trabajo, sino otros derechos elementales como la subsistencia la vida misma de la persona, y también de todo el grupo familiar que depende de un trabajador o trabajadora por cuanto implícitamente se atenta contra la subsistencia de sus hijos o dependientes, por lo que su protección debe ser pronta e inmediata (SCP 0177/2012 de 14 de mayo).

El Tribunal constitucional ha señalado que el derecho a la estabilidad laboral, no sólo debe ser exigida cuando se trate de empleados (protegidos por la Ley General del Trabajo) o servidores públicos (protegidos por el Estatuto del Funcionario Público), sino también debe ser exigido por los consultores de línea, de acuerdo a matices diferenciados, pero bajo ninguna circunstancia debe dejárselos sin protección y tutela constitucional, ya que es deber del Estado proteger el ejercicio del trabajo y la estabilidad laboral en todas sus

formas, incluyendo en este marco a los trabajos realizados por los consultores de línea(SC. 0230/2017-S2 de 20 de marzo)²².

Esto concordante con el art. 49 III, que establece “el Estado protegerá la estabilidad laboral. Se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral. ”

Este aspecto no es materializado en nuestra realidad, toda vez que el Estado a través de sus diferentes instituciones, y mediante la figura de consultorías individuales de línea, burla los derechos fundamentales laborales, existiendo consultores de línea que trabajan más de dos años en una institución pública, de forma continua, realizando labores inherentes a la institución, sin embargo no gozan de una vacación, ni estabilidad laboral, pudiendo ser despedidos en cualquier momento, encontrándose en situación de incertidumbre, respecto a su permanencia.

En este sentido, se tiene que el Decreto Supremo DS 0181, y el art.5 de la Ley 2027 no pueden estar al margen de la protección constitucional y convencional de los trabajadores, con el argumento que no se encuentran regulados por la Ley General del Trabajo y el Estatuto del Funcionario Público, ya que por mandato constitucional, cualquier tipo de trabajo en relación de dependencia, subordinación, salario, debe ser entendido en el marco de una relación laboral, gozando de protección constitucional.

Derecho a la seguridad social

La Constitución Política del Estado prevé el derecho a la seguridad social en la Sección II, Capítulo Quinto del Título II, artículo 45, estableciendo 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,

²² Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0230/2017-S2, Tribunal Constitucional de Bolivia, 20 de marzo, Sucre. Bolivia

equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia, correspondiendo al Estado su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.

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.

La jurisprudencia constitucional definió al derecho a la seguridad social, como: “...*la potestad o capacidad de toda persona para acceder a los sistemas de protección y resguardo de su vida y salud física y mental; su seguridad económica, vivienda, descanso y la protección de su 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*’ (SC 0062/2005 de 19 de septiembre).

La SC 0653/2010-R de 19 de julio señaló que: ‘...el derecho a la seguridad social, derivado del derecho a la vida y a la salud, se convierte en un instrumento estatal que materializa uno de los fines del Estado que es el acceso a la salud, protegiendo la vida del ser humano como derecho fundamental primigenio, logrando así el complemento al valor más preciado que es el «vivir bien». Por tanto, la seguridad social debe desplegar su ámbito de protección de acuerdo a los principios universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia; correspondiendo su ejecución al Estado quien sostiene, dirige y administra, por tanto, también es responsable de su

cumplimiento; no obstante, la sociedad en general no puede estar exenta de la realidad, sino debe tener una conducta activa, solidaria y responsable, puesto que el art. 45.II de la CPE establece el control y participación social'.

En este sentido se tiene que el derecho a la seguridad social adquiere una importante condición de derecho fundamental, pues con su inobservancia, se colocan en peligro otros derechos fundamentales, como la vida, la dignidad humana, la integridad física.

Seguro de largo plazo

Es importante señalar el art. 67 de la Constitución Política del Estado, que establece 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 N° 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

Si bien la característica principal de la seguridad social de largo plazo es la universalidad esto no es aplicable para todos los trabajadores, los consultores de línea, gozan en parte de este seguro social, viéndose restringido su derecho a la seguridad social

Seguridad social a corto plazo

Los Derechos de la Seguridad Social de Corto Plazo, son 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, exámenes complementarios, rehabilitación, y otros), por maternidad y por riesgos profesionales (Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; atención médica general, de especialidad, hospitalización, cirugías, y otros).

En este entendido, se llega a señalar 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. El consultor individual de línea, al 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, ya que no cuentan con un seguro médico, si sufre un accidente o enfermedad, los gastos corren por cuenta propia.

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 la causal de fuerza mayor.

CAPITULO V

5. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Para ingresar al análisis sobre el tema de la compatibilidad o no de la normativa interna boliviana referente al régimen de Consultorías Individuales de línea con relación a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos es preciso ingresar y referirnos a la doctrina del control de convencionalidad.

El control de convencionalidad surge por la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), promovida por el Jurista mexicano, ex Juez de la CIDH: Sergio García Ramírez, en el Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala (Voto razonado del Juez Sergio Garcia Ramirez, 2003)²³, en el cual emite su voto razonado que señala:

Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del

²³ Myrna Mack Chang con Guatemala. Corte IDH., sentencia de 25 de noviembre de 2003, voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párrafo 27

"control de convencionalidad" que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional.

El referido acápite se refiere al control de convencionalidad y la importancia que tiene en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, generando responsabilidad que atañe al Estado en su conjunto ante el incumplimiento de la normativa internacional referente a los derechos Humanos.

El control de convencionalidad surgió como una herramienta jurídica importante, que nace de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, busca lograr una armonía de la normativa interna de los Estados que son parte de la Convención Americana de derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, que han sido suscritos y ratificados por un determinado Estado, Esto con el objeto de evitar vulneraciones a derechos y garantías sea por acción u omisión de los servidores públicos, al incurrir en responsabilidad internacional que recae sobre el Estado.

Esta doctrina fue desarrollada a profundidad en otros votos particulares del Juez, y adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2006, en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*²⁴, que en sus párrafos 123 a 125 de la sentencia hace énfasis al control de convencionalidad.

Posteriormente el Ex Juez García Ramírez vuelve a utilizar la expresión "control de convencionalidad" en el mismo sentido, "fundado en la confrontación entre el hecho realizado y las normas de la Convención Americana" en el voto razonado emitido en el caso *Vargas Areco vs. Chile*, donde el pleno de la Corte Interamericana utiliza por vez primera la expresión

²⁴ *Almonacid Arellano et al con Chile*. Corte IDH. Chile, sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 124

“control de convencionalidad”, otorgándole una dimensión distinta; con carácter “difuso”, a manera de una fuerza expansiva de su jurisprudencia y dirigido hacia todos los jueces de los Estados que han reconocido su jurisdicción (Ferrer Mac- Gregor, 2011)

Posteriormente esta doctrina se va consolidando en otros casos en las cuales se aplica, como el caso Aguado Alfaro vs. Perú (Trabajadores cesados del Congreso), que señala que el control debe ejercerse incluso de oficio por la magistratura local y que debe hacerse dentro del ámbito de competencias y funciones de aquella.

En este sentido el control de convencionalidad surgió como una nueva doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que fue evolucionando a través de distintos fallos de la Corte, misma que tiene la finalidad el tutelar los derechos humanos.

El control de convencionalidad puede efectuarse en sede externa (internacional) y en sede interna (nacional) al igual que el control de constitucionalidad, tomándose como parámetro los instrumentos internacionales convencionales y no convencionales referentes a los Derechos Humanos:

5.1. Control Concentrado de convencionalidad

Como ya se mencionó el “control de convencionalidad” tiene una data desde la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al juzgar las violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos cometidas por los actos u omisiones de los Estados.

La Corte empieza a funcionar el 1979, teniendo la misión de confrontar los actos de un determinado Estado: constitución, leyes o actos con la convención americana y sus protocolos adicionales.

El ex Juez de la Corte IDH Sergio García Ramírez explica, que el *“control propio, original o externo de convencionalidad”* recae en el Tribunal supranacional llamado a ejercer la confrontación entre actos domésticos y disposiciones convencionales, con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquellos y estas -bajo el imperio del derecho internacional de los derechos humanos y así resolver la contienda a través de la sentencia declarativa y condenatoria que, en su caso, corresponda. “Por lo cual, ese control incumbe oficialmente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando se trata de examinar casos de los que aquella conoce y a los que aplica normas conforme a su propia competencia material. De Ahí que haya aludido un control propio, original o externo” (García Ramírez, 2011, pág. 126)

García Ramírez en otro voto concurrente señala:²⁵ *...se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales, examinan los actos impugnados – disposiciones de alcance general– a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales.* La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la "constitucionalidad", el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la "convencionalidad" de esos actos. A través del control de constitucionalidad (...). El tribunal interamericano, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención

²⁵ Voto concurrente razonado de Sergio García Ramírez en el caso Tibi vs. Ecuador, resuelto el 7 de septiembre de 2004, párrafo 3.

fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía. (Ferrer Mac- Gregor, 2011, pág. 11)

En ese sentido se tiene que el control concentrado de convencionalidad obedece a las facultades inherentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se constituye en guardián, interprete final y principal garante de los Derechos Humanos a nivel internacional, que permite la expulsión de las normas contrarias a la CADH a partir de casos concretos que se someten a su conocimiento, efectivizándose a través de la supresión de normas locales opuestas a la CADH y demás instrumentos que forma parte del sistema interamericano.

5.2. Control Difuso de Convencionalidad

El control de convencionalidad difuso fue promovido por el ex juez García Ramírez en el caso Almonacid Arellano Vs. Chile mediante el cual estableció que los Jueces deben aplicar una especie de control de convencionalidad en sus fallos *“señalando que el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”*, esta doctrina se fue consolidando y definiendo con la característica de difuso en el caso Trabajadores Cesados Vs. Perú

Esta sentencia del caso de Almonacid Arellano y otros vs. Gobierno de Chile de 26 de septiembre de 2006, resolvió la invalidez del decreto ley que perdonaba los crímenes de lesa humanidad, en el periodo 1973 a 1979 de la dictadura militar de Augusto Pinochet, debido a que dicho decreto resultaba incompatible con la CADH careciendo de efectos jurídicos. Señalado que cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Órgano judicial debe permanecer vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y,

consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella".²⁶

Este control de convencionalidad que en un principio debía ser ejercido solo por el Órgano Judicial, fue ampliado a otros órganos, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores contra México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que: '225. (...) las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico.

Al respecto Eduardo Ferrer Mac Gregor ex presidente de la Corte Interamericana- en sus ensayos, señaló que las sentencias de la CIDH instituyó el control difuso de convencionalidad, como un *"deber de los jueces nacionales en realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tienen que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos"*. Así lo manifestó en su ensayo sobre *"El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional"*.

El control interno de convencionalidad se refiere a la potestad conferida o reconocida a determinados órganos jurisdiccionales o a todos los órganos jurisdiccionales- para verificar la congruencia entre actos internos -así esencialmente, las disposiciones de alcance general: constituciones, leyes, reglamentos, etcétera- con las disposiciones del Derecho internacional (que en la hipótesis que le interesa reduce a una de sus expresiones: el Derecho internacional de los derechos humanos, y más estrictamente, el Derecho interamericano de esa materia). De esa verificación, que implica un ejercicio de interpretación, provendrán determinadas consecuencias jurídicas: sustancialmente, *la convalidación o la invalidación (obtenidas por distintos medios y con diferentes denominaciones) del acto jurídico doméstico*

²⁶ Párrafo 123 de la sentencia.

inconsecuente con el ordenamiento internacional. (García Ramírez, 2011, pág. 126)

El control de carácter "difuso", debe realizarse por los jueces y órganos de la administración de justicia nacionales de los Estados que han suscrito o se han adherido a la CADH y con mayor intensidad a los que han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH. (Ferrer Mac- Gregor, 2011).

La Corte IDH señala que el control de convencionalidad difuso compete a cualquier juez o tribunal que realice funciones jurisdiccionales, (...) en el ámbito de competencias de cada magistratura. Esta apertura hacia los órganos competentes para realizar el control permite la inclusión de los tribunales constitucionales y reafirmar la idea de que todo juez debe realizar este control con independencia de sus características particulares. Es relevante destacar que este control difuso no lo puede imponer la Corte IDH (cfr. Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores c. México*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 26 de noviembre de 2010, serie C, N° 220, párr. 225).

En este marco la Corte IDH en el caso *Gelman c. Uruguay* incorpora, como órgano competente para realizar el control de convencionalidad a toda autoridad pública "*la doctrina del control de convencionalidad es tarea de toda autoridad pública y no sólo del Poder Judicial*"²⁷.

En este sentido la doctrina del control de convencionalidad difuso, busca la obligatoriedad de los jueces independientemente de cualquier jerarquía y la materia del cumplimiento de los tratados y convenios internacionales referentes a los Derechos Humanos, constituyendo este en un deber de los

²⁷ (cfr. Corte IDH, caso *Gelman c. Uruguay*, sentencia de fondo y reparaciones, 24 de febrero de 2011, serie C, N° 221, párr. 239).

Estados que han suscrito o se han adherido a la CADH y a los que han aceptado la jurisdicción de la corte IDH, logrando una integración completa del Derecho interno e internacional, los Tribunales nacionales, debiendo realizar una verificación de no contradicción o incompatibilidad entre las normas jurídicas internas, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los instrumentos internacionales sobre DDHH y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como otros instrumento no convencionales, de lo contrario su proceder sería contrario al artículo 1.1. de dicho tratado, produciendo una violación internacional, ya que la aplicación de una ley inconvencional produce por sí misma una responsabilidad internacional del Estado.

Según Claudio Nash- los elementos centrales del control de convencionalidad son:

- i. *Obligación del poder judicial de cumplir con la normativa internacional que el Estado ha recepcionado internamente y ha pasado a ser parte del sistema normativo interno.*
- ii. *Deben buscar la efectividad de los derechos consagrados convencionalmente y evitar que el Estado incurra en responsabilidad internacional.*
- iii. *Las normas contrarias a la Convención no pueden tener efectos en el ámbito interno, toda vez que dichas normas incompatibles con las obligaciones internacionales constituyen un ilícito internacional que hace responsable al Estado.*
- iv. *Para realizar dicho ejercicio interpretativo el juez debe tener en consideración la jurisprudencia de la Corte IDH (Rojas, 2013, pág. 496).*

Entonces, se puede concluir señalando que el control de convencionalidad difuso, se constituye en una doctrina que viene a concretar la obligación de

garantía, que consiste en la verificación que deben realizar todos los servidores estatales sean judiciales o administrativos de la adecuación de las normas jurídicas internas de un determinado Estado a la CIDH y otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, estándares interpretativos desarrollados en la jurisprudencia de la corte, aplicando en cada caso concreto aquella interpretación más favorable que se ajuste a las obligaciones internacionales del Estado y que dé efectividad a los derechos consagrados convencionalmente.

5.2.1. Características del control de convencionalidad difuso

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que:

- Debe ejercerse por todos los jueces nacionales independientemente de la jerarquía y la materia.
- El carácter oficioso; la autoridad tiene el deber de realizar un control de convencionalidad difuso sin necesidad que sea invocado por alguna de las partes.
- Es un deber que tiene el Estado al haber suscrito el tratado internacional, ratificado y elevado a rango de Ley.
- *No solo se debe tomar en consideración el tratado, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH, los instrumentos internacionales no convencionales.*
- Existe una obligación internacional prevista en los pactos internacionales “pacta sunt servanda”, Convención de Viena.

5.3. Control difuso de convencionalidad en Bolivia

El Dr. José Antonio Rivera en su artículo sobre el Control de convencionalidad señala:

“Se trata de someter las normas del Derecho Interno previstas por la Constitución, las leyes y reglamentos, a una comparación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y las normas del corpus juris del Sistema Interamericano, así como la interpretación realizada de dichas normas por la Corte Interamericana, para verificar si las normas del Derecho Interno son compatibles o incompatibles con las normas del Derecho Internacional, de manera que si son incompatibles no se apliquen en la resolución de un caso concreto” (Rivera J. A., 2017).

El control de convencionalidad ha sido sustancialmente modificado –en el ámbito interno de nuestro país- por el reconocimiento del bloque de constitucionalidad (Asbun, 2019), como aconteció en nuestro país con la Sentencia Constitucional N° 95/2001 de 21 de diciembre del 2001 que señaló *“ Es deber del Estado proveer seguridad jurídica a los ciudadanos asegurando a todas las personas el efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales proclamados por la Constitución, los tratados, convenios y convenciones suscritos y ratificados por el Estado como parte del bloque de constitucionalidad, así como las leyes ordinarias”*.

En ese marco el Tribunal Constitucional Plurinacional en su SCP 0487/2014, de fecha 25 de febrero de 2014, realizó una interpretación de los artículos 13 y 256 de la Constitución, en la cual definió que los jueces, tribunales y autoridades administrativas tienen el deber de ejercer el Control de Convencionalidad de acuerdo al siguiente entendimiento”:

“Conforme se ha señalado, los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en nuestro sistema constitucional, debiendo hacerse mención, fundamentalmente, a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: La interpretación pro homine y la interpretación

conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos” (Lima, 2019).

En el marco de lo señalado, al momento de aplicar las leyes, los jueces y tribunales tienen la obligación de analizar la compatibilidad de la disposición legal no sólo con la Constitución Política del Estado, sino también efectuar el control de convencionalidad, a efecto de determinar si esa disposición legal es compatible o no con los Convenios y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y con la interpretación que de ellas hubiera realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estando obligados a interpretar la disposición legal desde y conforme a las normas de la Ley Fundamental y las normas contenidas en Pactos Internacionales sobre *Derechos Humanos* y cuando dicha interpretación no es posible, formular de oficio la acción de inconstitucionalidad concreta.

Al respecto la SCP N° 0572/2014, de fecha 10 de marzo de 2014, complementa el entendimiento antes señalado al establecer que “(...) *tanto el principio de constitucionalidad (art. 410 de la CPE) como el de convencionalidad (arts. 13. IV y 256 de la CPE) que en mérito al bloque de constitucionalidad previsto en el art. 410 de la CPE, queda inserto en el de constitucionalidad exigen a las autoridades interpretar las normas desde y conforme a la Constitución Política del Estado y a las normas del bloque de constitucionalidad, precautelando el respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales, las cuales, conforme se ha visto, tienen una posición privilegiada en nuestro sistema constitucional.*

En esa misma línea, la SCP N° 0006/2016, de fecha 14 de enero de 2016, hizo referencia al control de convencionalidad, en la cual cita la SCP 0783/2015-S1, de 18 de agosto, que con relación al bloque de convencionalidad señaló:

El artículo 13 IV, 256 de la CPE, establece que los derechos fundamentales deben ser interpretados de acuerdo al bloque de convencionalidad imperante, es decir en el marco del contenido de los tratados internacionales referentes a derechos humanos, es evidente que en virtud a esta pauta, deben aplicarse las mismas de interpretación para derechos plasmados en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, disposición que forma parte del Bloque de Constitucionalidad del Estado Plurinacional de Bolivia y que en su contenido esencial, el principio pro-homine, a partir de la cual, en el marco de favorabilidad y eficacia máxima de los derechos fundamentales, la teoría constitucional ha desarrollado el principio pro-actione, el cual está destinado precisamente a resguardar una vigencia real de los derechos fundamentales, siendo el encargado de ese rol el contralor de constitucionalidad, por ser éste en los estados miembros del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el último y máximo garante de los derechos fundamentales (...)"señaló (Vargas Lima, Bloque de constitucionalidad y desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad en Bolivia, 2019).

Con base en esa jurisprudencia, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), refirió que le correspondía ejercer el control de convencionalidad. Así se señaló en diversas sentencias, como las señaladas y las N° 1888/2011-R de 07 de noviembre del 2011 y N° 0660/2018-S1 de 22 de octubre, en la que expreso también: "que en aplicación de los arts. 13, 256 y 410 de la CPE, se debe realizar un control de convencionalidad"

Conforme lo manifestado, todas las autoridades judiciales como administrativas, sin importar su jerarquía, están obligados a analizar si las disposiciones legales que aplicarán son compatibles con los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos e, inclusive, con la jurisprudencia

emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme prevé los arts. 13 y 256, debiendo realizar un control de convencionalidad a efecto de determinar si esa disposición legal es compatible o no con los Convenios y Pactos internacionales sobre Derechos Humanos y con la interpretación que de ellas hubiera realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ambos casos, los jueces y tribunales tiene el deber de interpretar la disposición legal desde y conforme a las normas de la Ley Fundamental y las normas contenidas en Pactos internacionales sobre Derechos Humanos, aspecto que deviene de compromisos internacionales al haber suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en observancia del principio *pacta sunt servanda*.

5.4. Bloque de convencionalidad

El bloque de convencionalidad está conformado por el Pacto de San José de Costa Rica, el protocolo adicional a la convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos Económicos Sociales y Culturales, el Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y demás instrumentos internacionales que reconozcan los derechos humanos, así como la jurisprudencia de la Corte IDH que formen parte del corpus iuris del sistema interamericano y del sistema universal referentes a los DESC.

"En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado [Pacto de San José], sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana²⁸ , y de otros instrumentos internacionales referentes a los derechos Humanos.

En este sentido se tiene que la jurisprudencia de la Corte IDH ha ido ampliando el corpus juris interamericano en materia de derechos humanos,

²⁸ Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C N° 220, párr. 227

siendo el Pacto de San José el que permite incluir otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los arts. 76 y 77, lo que ha generado que se aprueben protocolos adicionales a la convención americana.

El Pacto establece que no se puede excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y "otros actos internacionales de la misma naturaleza"

En ese sentido el parámetro del "control difuso de convencionalidad" no sólo comprende la CADH, sino también otros instrumentos internacionales como los "Protocolos" adicionales a la misma, así como otros instrumentos internacionales que han sido motivo de integración al corpus juris interamericano por parte de la jurisprudencia de la Corte IDH, recomendaciones, instrumentos no convencionales, etc.

5.5. Jurisprudencia convencional

Constituye toda interpretación que la Corte IDH realiza a la convención americana, a sus protocolos adicionales, y a otros instrumentos internacionales que sean integrados a dicho corpus juris interamericano, materia de competencia del tribunal interamericano (Ferrer Mac- Gregor, 2011, pág. 19).

El corpus juris del Derecho internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución ha ejercido un impacto positivo en el derecho Internacional, para regular las relaciones entre los estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo también forman parte la interpretación derivadas de las opiniones consultivas como refiere el art. 64 del pacto interamericano.

5.5.1. Efectos del control difuso de convencionalidad

El resultado del examen de compatibilidad entre la norma nacional y el "bloque de convencionalidad", consiste en dejar "sin efectos jurídicos" aquellas interpretaciones inconvencionales o las que sean menos favorables; o bien, cuando no se pueda lograr una interpretación convencional, la consecuencia consiste en "dejar sin efectos jurídicos" la norma nacional, ya sea en el caso particular o con efectos generales realizando la declaración de invalidez de conformidad con las atribuciones del juez que realice dicho control.

Conforme lo señaló el Juez Eduardo Ferrer Mac- Gregor, la Corte IDH tendrá, en el futuro que definir con mayor precisión este aspecto sobre la temporalidad de los efectos de la norma nacional inconvencional debido a que su jurisprudencia no lo aclara. No debe soslayarse que por principio, toda violación a los derechos humanos debe tener un efecto reparador en su integridad y, por consecuencia, tener efectos hacia el pasado cuando así se requiera para lograr dicho objetivo. Lo anterior se fundamenta en el artículo 63.1 de la Convención Americana, al establecer que: *Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada* (Ferrer Mac- Gregor, 2011).

5.5.2. Fundamento normativo

Su fundamento normativo se encuentra en los Art. 1.1., 2, art. 29, Art. 68.1 de la Convención Americana que establece la obligatoriedad de acatar los fallos de la Corte Interamericana.

El principio del Pacta Sunt Servanda (principios de derecho internacional relativos a la Buena Fe), los Arts. 25, 26 ,27 de la Convención de Viena.

Estos instrumentos constituyen fundamentos jurídicos internacionales para que los tratados internacionales sean cumplidos por todos los Estados nacionales que han suscrito y ratificado los convenios internacionales sobre derechos humanos.

De esta manera, los jueces de los Estados parte de la CADH se encuentran obligados al cumplimiento de la normatividad convencional y la doctrina del "control difuso de convencionalidad" de la normativa interna, conforme al corpus juris interamericano a través de una interpretación armónica; no debiendo aplicar aquellas que contravengan de manera absoluta el referido "bloque de convencionalidad", para evitar de esa forma que el Estado sea responsable internacionalmente por violar compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos.

5.6. Incompatibilidad del régimen de las Consultorías Individuales de Línea con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos

Como ya se mencionó, entre otras la SC 110/2010R, marcó precedente al señalar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para el Estado Boliviano, llegando a formar parte del bloque de constitucionalidad, en este sentido, surge el "control de convencionalidad difuso", que se constituye en una doctrina que busca evitar la vulneración de los derechos humanos a través del control de

compatibilidad de la normativa interna con la normativa internacional sobre derechos humanos, que deben realizar las autoridades judiciales como administrativas.

En ese sentido se va realizar una especie de test de convencionalidad, buscando la interpretación más favorable para el trabajador, en consideración al principio pro persona, pro homine, conforme lo establece la SCP 2170/2013 de 21 de noviembre que señala: "..., cuando se trata de derechos humanos, para efectuar el test de constitucionalidad se acudirá a los criterios de interpretación contenidos en los arts. 13. IV y 256 de la CPE que en el marco de nuestro constitucionalismo plurinacional y comunitario, introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: la interpretación pro persona (pro homine) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos".

5.6.1. Vulneración a sus Derechos Humanos laborales

Como ya se mencionó la modalidad de Contratación de Consultores Individuales de línea se constituye en una figura que encubre una verdadera relación laboral, vulnerando el derecho a un trabajo estable, digno sin discriminación, derecho a la seguridad social ya que al desconocer los elementos constitutivos de una relación laboral, se desconocen derechos laborales que emergen de esta relación.

Este aspecto genera desprotección al trabajador, dejando en estado de indefensión respecto a sus derechos fundamentales (vacación, aguinaldo, bono de antigüedad), omitiendo el principio de progresividad y protección al trabajador (principio pro operario).

Conforme lo señalo la Corte IDH, convenios, recomendaciones, la normativa de la OIT que se constituyen en pautas de interpretación, debiendo interpretarse en consonancia con las normas de la CADH.

En este sentido el artículo 29.b CADH señala: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. Así, en el evento en el cual el Estado denunciado haya ratificado algún convenio de la OIT que tenga relación con los hechos del caso, la CIDH no podrá interpretar la CADH en el sentido de limitar lo reconocido en aquel convenio, es decir, deberá tenerlo en cuenta al momento de interpretar las normas de la Convención. (Patron, 2008, pág. 190)

5.6.2. Normativa de la OIT- Organización Internacional del Trabajo

La Recomendación N° 198 de la OIT, sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), señala que es deber del Estado garantizar la protección efectiva a los trabajadores, implementando políticas estatales para luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas.

Establece “que a efecto de establecer una relación laboral el Estado debe crear políticas nacionales tendentes a: luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho”.

Esta recomendación señala que los Estados miembros deben determinar la existencia de una verdadera relación de trabajo con el solo hecho de que concurren indicios, elementos constitutivos de una relación laboral, tomando

en cuenta como principales aspectos: que se realice un trabajo bajo el control de otra persona (subordinación y dependencia); que sea efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona (institución o particular); debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado (jornada laboral), o en el lugar indicado, aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo tenga cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador.

Estas características reconocidas por la doctrina también son reconocidas en nuestra legislación laboral Boliviana (Art. 2 de la LGT trabajo por cuenta ajena, bajo subordinación y dependencia), artículo 46 de la LGT jornada de trabajo, art. 52 de la LGT sobre la remuneración, y el Art. 4 del decreto reglamentario de la LGT refiere a que el trabajo debe ser regular y continuo).

En este punto es importante referirse al principio de primacía de la realidad que rige en materia laboral, que establece prima la realidad ante una relación aparente, es decir si existe un contrato civil o comercial o en este caso administrativo, y concurren los requisitos de una relación laboral, prima la realidad de los hechos, este principio tiene que ver el principio del pro operario y el de verdad material, previsto en el art. 180 I, de la Constitución Política del Estado.

Al respecto también el DS. 28699 de 01 de mayo de 2006 *“art. 4, señala que por el principio de primacía de la realidad, prevalece la veracidad de los hechos a lo determinado por el acuerdo de partes”*.

Es entendido por la doctrina como la valoración preferente de las condiciones reales que presentasen en los hechos, los cuales se superponen a los contenidos que consten documentalmente: *“en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los*

hechos". (Pla Rodríguez, Américo. "Los principios del Derecho del Trabajo", 1990, pág. 243).

En el caso de las consultorías individuales de línea bajo la modalidad de suscripción de contratos renovados o modificados, concurren las características de una relación laboral; la existencia de subordinación y dependencia, encubierta por un contrato administrativo, ya que el consultor individual de línea se encuentra sujeto y depende de su inmediato superior (Jefe de la Unidad) y la MAE de cada institución, cumple funciones en dependencias de la institución con horarios establecidos, y sujetos a control por la Unidad de Recursos Humanos, asimismo presenta informes mensuales sobre el avance de las actividades que realiza, a objeto de que se proceda con el pago de su salario mensual.

Conforme los términos del contrato existe exclusividad en el trabajo que realiza ya que el consultor está prohibido de realizar otro tipo de labores de forma particular o con otras instituciones de forma independiente, convirtiéndose la labor que realiza en la institución en labores inherentes al giro de la empresa.

La percepción de salario, es otro elemento importante de la relación de trabajo, la contraprestación por el trabajo desarrollado, en términos generales "salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar" (C095 - Convenio sobre la Protección del Salario; 1949, Organización internacional del Trabajo).

En este sentido, la contratación de un consultor de línea depende del POA de cada institución, y es regulada por el Presupuesto General de la nación de cada gestión, esta remuneración mensual es otorgada por el Estado como empleador de forma mensual, previa presentación de informe de avance de actividades, por lo cual concurre también esta característica.

Existiendo una verdadera relación laboral encubierta, a través de un contrato administrativo que forman parte del Sistema de Administración de bienes y servicios, burlando obligaciones laborales, omitiendo el reconocimiento de los derechos laborales aspecto que va en detrimento de los derechos humanos de los consultores individuales de línea por parte del Estado, más aun considerando que en algunas instituciones públicas la mitad de su personal son consultores de línea.

5.6.3. Convenio 158, Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)- Organización Internacional el trabajo (OIT)

El Art.4 señala que *“No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”*. Este artículo hace referencia a la estabilidad laboral de los trabajadores que consiste en el derecho que tiene el trabajador a conservar su puesto de trabajo durante toda su vida laboral, excepto cuando existan causas de desvinculación.

La Corte Interamericana ha señalado que la estabilidad laboral “no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido, se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el

trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho” (Cedro, 2019).

En el caso concreto de los consultores de línea no existe estabilidad laboral toda vez que están enmarcados en las previsiones de un contrato administrativo, que si bien los servicios que realizan están sujetos a ampliación o renovación, sin embargo al no configurarse como una relación laboral del Estado con el trabajador no gozan de ningún derecho laboral ni a una estabilidad laboral.

El Art. 8 del convenio señala: *“el derecho del trabajador a recurrir ante la autoridad competente cuando considere que la terminación de su relación de trabajo es injustificada”*.

En el caso del consultor de línea, al no estar contemplados en la LGT ni en el Estatuto del Funcionario Público, no puede acudir a la vía ordinaria laboral, ni administrativa, del Ministerio de Trabajo para reclamar sus derechos laborales, estando sujetos a las previsiones establecidas en su contrato y en caso de incumplimiento acudir a la vía coactiva fiscal, que únicamente protege intereses del Estado.

5.6.4. El Convenio C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

En su artículo 1, señala que *“el Convenio debe aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo”*.

Este convenio trata sobre la protección y derecho que el personal de la administración pública debe de tener, señala que se deben aplicar a todas las personas que dependan de la administración pública, a menos que

existan disposiciones que les beneficie. Este convenio establece procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, la solución de conflictos y sus derechos civiles y políticos.

Este instrumento dispone que los empleados públicos gocen de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical (Art. 4), protección que se ejerza especialmente frente a actos que tengan por objeto: Sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización sindical o deje de ser miembro de ella. Debiendo gozar de total independencia respecto de las autoridades públicas (Art. 5) y de protección frente a actos de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración. Además, plantea adoptar medidas necesarias para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos; de forma que puedan fijarse, con su participación, las condiciones de empleo (Art. 7).

En el caso en concreto del consultor individual de línea, al no formar parte de la Ley del Estatuto del Funcionario público no goza de ningún derecho inherente a los servidores públicos y si bien dependen de la administración sin embargo su contrato es regulado por un Sistema de Administración de Bienes y Servicios que vulnera principio, valores y normas constitucionales.

5.6.5. Convenio 132 - Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970

Señala: “Toda persona a quien se aplique el presente Convenio tendrá derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada”, asimismo refiere que el Convenio se aplica a todas las personas empleadas por cuenta ajena.

Respecto a este punto como ya se señaló los consultores individuales de línea, al formar parte del sistema de administración de bienes y servicios, regulado por el DS. 181, y no así de la Ley 2027 no gozan de vacaciones, sin embargo señalar que existe personal bajo dependencia del Estado que trabajan bajo esta figura por más de 2 años inclusive más de 5 años o más que no gozan de un derecho a un descanso, o una vacación, generando desgaste y cansancio físico y psicológico que no es retribuido, de esta manera se atenta inclusive al derecho a la salud y vida del consultor.

5.6.6. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales

La Carta de Garantías Sociales tiene por objeto declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye el mínimo de derechos que ellos deben gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan establecer derechos más favorables.

Los principios que se consideran omitidos son los siguientes:

- a) El trabajo es una función social, goza de la protección especial del Estado y no debe considerarse como artículo de comercio.
- b) Todo trabajador debe tener la posibilidad de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el desarrollo de su actividad.
- c) Tanto el trabajo intelectual como el técnico y el manual, deben gozar de las garantías que consagre la legislación del trabajo, con las distinciones que provengan de las modalidades en su aplicación.
- d) A trabajo igual debe corresponder igual remuneración, cualquiera que sea el sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador.

Con relación a las vacaciones señala que todo trabajador que acredite una prestación mínima de servicios durante un lapso, tendrá derecho a vacaciones anuales remuneradas, en días hábiles. Las vacaciones no podrán compensarse en dinero y a la obligación del empleador de darlas, corresponderá la del trabajador de tomarlas.

En su Artículo 24, también señala que los empleados públicos tienen derecho a ser amparados en la carrera administrativa, de modo que se les garantice la permanencia en el empleo, el derecho al ascenso y los beneficios de la seguridad social. El empleado tiene también derecho a ser amparado por una jurisdicción especial contencioso-administrativa y en caso de sanción, el de defensa dentro del procedimiento respectivo.

En el caso en concreto, no existe protección de parte del Estado hacia este sector, no existen condiciones de igualdad con relación a los servidores públicos, el Consultor de Línea al no formar parte del Estatuto del Funcionario público, no goza de los mismos derechos de los servidores públicos (más aún en la actualidad cuando se ha eliminado la carrera administrativa con la actual Ley del presupuesto General del Estado para esta gestión), no gozan del derechos a la vacación y demás derechos inherentes a la función pública, aspecto que genera desigualdad y discriminación.

5.6.7. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Dentro del capítulo sobre derechos se encuentran los siguientes derechos laborales: 1. Derecho al trabajo y a una justa retribución (art. XIV). 2. Derecho al descanso y a su aprovechamiento (art. XV). 3. Derecho de reunión (art. XXI). 4. Derecho de asociación (art. XXII). En cuanto a los deberes, se encuentra el deber de trabajo, consagrado en el artículo XXXVII, señalando que: “Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su

capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad”.

Se ha discutido sobre el carácter declarativo de esta Declaración Americana; sin embargo, como bien lo consideró la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-10 del 14 de julio de 1989, señala que a pesar de ser de carácter declarativo, es vinculante para los Estados miembros de la OEA y, por lo tanto, constituye una fuente de obligaciones internacionales para los países miembros, por el solo hecho de serlo (Patron, 2008, pág. 13).

En este caso como ya se señaló anteriormente, el consultor de línea al formar parte del sistema de administración de bienes y servicios, el trabajo que desempeña se lo considera como un servicio regulado por un Contrato Administrativo, que es modificado de forma indiscriminada donde el consultor de línea puede trabajar por muchos años sin que se le reconozcan derechos laborales relativos a la función pública, se priva el derecho a un descanso a una vacación, a la seguridad social, privando al trabajador de sus derechos laborales.

5.6.8. Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José

La Convención establece obligaciones y deberes al Estado: la primera, consiste en que los Estados deben abstenerse de cometer violaciones a los derechos humanos, la segunda, en el deber de garantizar dichos derechos a través de acciones que permitan la efectividad de los mismos, con fundamento en el principio de no discriminación (art. 1.1 CADH); la última, el deber de adoptar medidas de derecho interno que hagan compatible su legislación con la CADH (art. 2 CADH).

Se puede encontrar los siguientes derechos de carácter laboral: 1. Prohibición de esclavitud y servidumbre (art. 6). 2. Derecho de reunión (art. 15). 3. Libertad de asociación (art. 16).

Asimismo el artículo 26, reconoce el desarrollo progresivo de los Derechos Económicos sociales y culturales, según el cual los Estados tiene el deber de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, en especial económicas y técnicas, 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 OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, sea por vía legislativa u otros medios apropiados.

En ese sentido todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención, siendo ilegal toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione uno de los reconocidos derechos, se está ante la inobservancia del deber de respeto del Estado.

En este caso, la convención impone un deber de hacer a los Estados, y en el caso particular no se considera seriamente el carácter progresivo en relación al derecho del trabajo toda vez que en Bolivia existe un alto índice de desempleos, según el INE(hasta julio de 2020 existía un 11,8 % de desempleos) cifra que seguramente se incrementó a consecuencia de la pandemia, y con relación a los consultores individuales de línea según el Informe de la Defensoría del Pueblo de 2014, es importante señalar que

varias entidades públicas tienen a la mitad de sus dependientes como consultores de línea, es decir no gozan de una estabilidad laboral.

5.6.9. Opinión consultiva OC-18/03 (de 17 de septiembre de 2003)

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, realizó 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". 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.

- 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, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.

5.6.10. La Declaración Universal de Derechos Humanos.-

Esta declaración establece el principio de no discriminación como sustento de todo el sistema de derechos humanos, es la primera en la historia que establece como fundamento la dignidad de la persona humana, aprobada con un alcance y validez universal, de los derechos fundamentales que debe protegerse en el mundo entero.

El art. 7, refiere que: “*Todos **son iguales ante la ley** y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación*”.

El Art. 23 reconoce “*el derecho de toda persona al trabajo; a la libre elección de su trabajo; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; a la protección contra el desempleo; a igual salario por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure al trabajador, así como a su familia una existencia digna*” (Declaración Americana de Derechos Humanos).

Reconoce el derecho al descanso al disfrute del tiempo libre, a una limitación de la jornada de trabajo y a una vacación periódica pagada, artículo 24.

Este instrumento internacional reconoce el derecho a la igualdad, y no discriminación, el derecho al trabajo como derecho humano sustentándolo en

la dignidad de la persona, señala que deben existir condiciones satisfactorias y equitativas de trabajo, asegurando al trabajador una existencia digna, derecho a una vacación, precepto legal que tiene que ver con el principio pro persona, previsto en el artículo 29 b) de la Convención Americana, que señala que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido que limite el goce y ejercicio de “cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. En este sentido toda vez que los consultores de línea no gozan de una protección laboral de parte del Estado, se vulnera la previsión normativa prevista en el art. 7, 23 respecto al derecho a la igualdad, el derecho al trabajo, el art. 24 respecto al derecho a una vacación periódica pagada

5.6.11. Protocolo adicional a la CAHD en materia de Derechos Económicos sociales y culturales. Protocolo de San Salvador

Este Protocolo reconoce la interdependencia de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales: “Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros” (Protocolo Adicional A La Convencion Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Economicos, Sociales Y Culturales "Protocolo De San Salvador").

En su art. 6, hace referencia al derecho al trabajo incluyendo la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita.

Señala el compromiso de los Estados partes a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, asimismo que 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.

Señala las condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo, estableciendo que el derecho al trabajo supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, debiendo los Estados garantizar en sus legislaciones nacionales: la estabilidad de los trabajadores en sus empleos.

El derecho a un descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así también reconoce el derecho a la seguridad social el art. 9 estable:

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.

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:

“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, 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.).

Respecto al seguro social, puede establecerse al mismo como un beneficio o servicio otorgado en contraprestación a las contribuciones realizadas, 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 social.

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; 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.

En este sentido, se observa que el Estado boliviano al encubrir una relación laboral bajo la figura de consultor de línea, vulnera el derecho a una seguridad social, al trabajo estable digno que cubra las necesidades básicas de la familia del trabajador, así también el deber de adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, derecho a una vacación, derecho a un aguinaldo omitiendo la aplicación del principio de progresividad respecto al principio de pro persona.

5.6.12. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Sociales y Culturales

Establece el compromiso de cada Estado a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 6 señala que los Estados Partes reconocen el derecho a trabajar, tomando las medidas adecuadas para garantizar este derecho, y el artículo 7 señala que los Estados deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; La seguridad y la higiene en el trabajo.

En este sentido de igual forma se vulnera el derecho a un trabajo estable y digno, asimismo se omite la previsión establecida en el art. 6.2 respecto a las medidas que el Estado debe adoptar para lograr la plena efectividad de este derecho, así como las condiciones de existencia digna para sus familias, el derecho a un descanso, vacaciones periódicas pagadas previsto en el art. 7.d, el derecho a un seguro social previsto en el art. 9

De igual manera este pacto reconoce el derecho al trabajo digno, a la igualdad y no discriminación, derecho al descanso o vacación, señalando que el Estado debe adoptar medidas que tiendan a efectivizar estos derechos, aspecto que no acontece en el caso de la figura de las consultorías de línea.

En este sentido se puede concluir señalando que se denota inobservancia de los Art. 23.1., Art. 24, Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales en sus Art. 6.1, Art. 7, Art. 9 de la Carta Internacional Americana de Garantías sociales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XIV consagra el derecho al trabajo y a una remuneración justa, artículo XV derecho a la recreación, el descanso y el mejor aprovechamiento del tiempo libre, art. XXVII; Convención Americana Sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” Artículo 26, sobre el Desarrollo Progresivo, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales en su numeral 2, artículos 6° Artículo 7, h. artículo 10.

5.6.13. Sentencias de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos laborales

Las sentencias de la CIDH forman parte del bloque de constitucionalidad conforme lo prevén los fallos del Tribunal Constitucional, y en el marco de lo previsto por el art. 252,410, 13 de la CPE., reconocen los convenios y tratados internacionales de derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad, en este sentido se debe tener en cuenta lo previsto en el art. 26 de la Convención Americana (CADH), referido a la progresividad de los DESC, siendo obligación del Estado al trabajo, estabilidad laboral, seguridad social.

En ese marco, conforme lo señalo la Corte IDH los Estados deben utilizar los convenios de la OIT como pauta de interpretación de las obligaciones convencionales. El inc. b del Art 29 de la CADH señala: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (...) b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. Así, si el Estado denunciado ha ratificado algún convenio de la OIT que

tenga relación con los hechos del caso, la CIDH no puede interpretar la CADH en el sentido de limitar lo reconocido en aquel convenio.

En este sentido Bolivia al formar parte de la constitución de la OIT, tiene la obligación de cumplir todos sus convenios internacionales, aun cuando no los hayan ratificado, así lo ha dado a entender el Tribunal Supremo de Justicia al utilizar como parámetros de legalidad los convenios que no han sido ratificados en su fallos (Auto Supremo N° 247, de 16 de mayo de 2019).

Al respecto se citara algunos fallos de la Corte IDH, en los cuales se demandó DESC, como el derecho al trabajo, a la libre asociación entre otros.

5.6.14. Caso Baena Ricardo y Otros C/ Panamá

En este caso se sanciona al Estado de Panamá por la violación a los derechos humanos de 270 funcionarios públicos, que fueron despedidos de forma ilegal, sin ningún tipo de causal o proceso previo, bajo el argumento de que habían participaron en una manifestación por reclamos laborales.

En este sentido los trabajadores habiendo agotado las instancias judiciales internas, no lograron la restitución de sus derechos, los tribunales nacionales rechazaron su petición sustentando su decisión en una ley emitida posterior a la fecha del despido de los trabajadores.

Los trabajadores demandaron al Estado panameño, la violación de los artículos 8o. (Garantías Judiciales), 9o. (Principio de Legalidad y de Retroactividad), 10 (Derecho a Indemnización), 15 (Derecho de Reunión), 16 (Libertad de Asociación) y 25 (Protección Judicial) de la Convención en relación con los artículos 1o. y 2o. de la misma, por la destitución de forma arbitraria.

En la demanda la Comisión también solicita que la Corte declare “que la ley 25 y la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá son contrarias a la Convención Americana y por ende deben ser modificadas o derogadas de conformidad con el artículo 2o. de la Convención”; y que Panamá también violó los artículos 33 y 50.2 de la Convención y que debe restablecer a los trabajadores destituidos en el ejercicio de sus derechos y reparar e indemnizar a las víctimas.

Por lo cual la CIDH resuelve manifestando que existe Violación a los principios de legalidad y de irretroactividad consagrados en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, violación al derecho a la libertad de asociación, artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los 270 trabajadores.

Con relación al incumplimiento a las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que el Estado debe Pagar los montos correspondientes al valor actual de los salarios dejados de percibir en el correspondiente período (salarios caídos) y demás derechos laborales que les correspondan según su legislación.

Brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado debe proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno.

Además decide que el Estado debe pagar a cada uno de los 270 trabajadores, la suma de US\$ 3.000 (tres mil dólares) por concepto de daño moral, la suma de US\$ 100.000 (cien mil dólares) como reintegro de gastos

generados por las gestiones realizadas por las víctimas y sus representantes, y US\$ 20.000 (veinte mil dólares) como reintegro de costas, causados en los procesos internos y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección.

En este caso se tuteló derechos humanos laborales sobre la libertad de asociación sindical previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, también (al debido proceso), protección judicial, se dispuso la reincorporación de los trabajadores a sus fuentes laborales, más el pago de sus sueldos devengados, tutelando de esta manera el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral (que forman parte de los DESC) y al debido proceso.

Este caso es uno de los pocos en los que la Corte ha amparado directamente la protección de un derecho laboral: el derecho a la libertad de asociación sindical.

5.6.15. Caso Lagos del Campo vs. Perú

Dentro de este caso el Sr. Alfredo Lagos del Campo demanda al Estado peruano la desprotección judicial de sus derechos laborales, libertad de asociación, garantías judiciales, libertad de pensamiento, toda vez que en su condición de presidente de la Asamblea General del Comité Electoral de la Comunidad Industrial de la empresa Ceper-Pirelli, donde trabajó como obrero por más de 13 años, fue despedido de forma irregular por el hecho de haber realizado declaración en un medio de comunicación, señalando que las elecciones del directorio de esa empresa fueron realizadas de forma fraudulenta, al margen del Comité Electoral, misma que fue anuladas por el ministerio de industrias, por lo cual la empresa previo proceso interno lo desvincula por supuesto “faltamiento grave de palabra”.

En este marco la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado peruano por despido irregular de su

puesto de trabajo del señor Alfredo Lagos del Campo, declaró la vulneración de los derechos a la estabilidad laboral (artículo 26 en relación con los artículos 1.1, 13, 8 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Asimismo, declaró la vulneración del derecho a la libertad de expresión (artículos 13.2 y 8.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención), así como del derecho a la libertad de asociación (artículos 16 y 26 en relación con 1.1, 13 y 8 de la Convención) y el derecho al acceso a la justicia (artículos 8 y 25 de la misma).

En este caso la Corte IDH, amparándose en la CADH, hace referencia al art. 26 respecto a la progresividad de los derechos económicos sociales y culturales en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) 13 (libertad de pensamiento y expresión), 8 (garantías judiciales) y 16 (libertad de asociación) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalando que existe una interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales y que el Estado no respetó el derecho a la protección judicial respecto a la estabilidad laboral, por lo cual sancionó al Estado peruano disponiendo el pago de montos previstos en la Sentencia, por concepto de compensación por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.

En este caso la Corte hace referencia a la importancia del carácter progresivos de los DESC y la interdependencia con los derechos civiles y políticos, estableciendo la responsabilidad del Estado por la violación a los derechos a libertad de pensamiento y expresión, garantías judiciales, derecho a la estabilidad laboral, y libertad de asociación.

5.6.16. Trabajadores cesados del congreso Vs, Perú

Mediante un decreto Ley se dispone la racionalización del personal de congreso de la república, en 1992 la comisión administradora del Patrimonio del Congreso de la república emitió dos resoluciones por las que fueron cesados 1110 funcionarios y servidores del congreso entre los cuales se encontraban 257 víctimas, habiendo agotado la vía judicial interna, presentan su denuncia ante la CIDH, alegando la violación de los Artículos: 1 (Obligación de respetar los derechos) Artículo 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno) Artículo 8 (Garantías Judiciales) Artículo 25 (Protección Judicial) Artículo 26 (Desarrollo Progresivo) , todos de la CADH.

Por lo cual la Corte IDH, determinó que el Estado peruano violó en perjuicio de las 257 víctimas los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la misma.

Estableció que el Estado debe pagar, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, la cantidad fijada en la sentencia a favor de las 257 víctimas.

El Estado debe pagar, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia, las cantidades fijadas en el párrafo 154, por concepto de costas.

Asimismo señala que la Corte supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya ejecutado lo dispuesto dentro del plazo de un año.

En este caso la Corte realiza un estudio de los derechos civiles o políticos, no así de los derechos laborales, pese a que se demanda la protección de derechos DESC (derecho al trabajo, desarrollo progresivo), sin embargo pasan a una especie de segundo plano, olvidando su trascendencia e importancia, pues se sustentan y propenden por la defensa de la dignidad humana.

En este marco se puede observar que si bien en los casos señalados se demandan derechos DESC, como el derecho al trabajo, estabilidad laboral, en pocos casos la Corte IDH tutela estos derechos, no realiza un análisis muy profundo de los derechos laborales, haciendo referencia de forma superflua, y no ingresa a un análisis profundo sobre el tema, más al contrario tutela los derechos civiles y políticos, sin tomar en cuenta la importancia que merecen los DESC.

CAPÍTULO VI

6. MARCO PRÁCTICO

6.1. ENTREVISTAS

Las siguientes entrevistas estructuradas fueron realizadas a dos grupos, el primero dirigido a la Abogada Jefa de Unidad de Análisis Nacional de la Defensoría del Pueblo, Dra. Lidia Siñani y una Juez de Partido de Trabajo de Cochabamba, Dra. Martha Esthela Coca Revollo, esto objeto de que emitan su criterio sobre los derechos fundamentales y derechos humanos laborales vulnerados de los consultores individuales de línea, asimismo se hace notar que se tenía previsto entrevistas a ex defensores del pueblo como Dr. Albarracín y Dr. Tezano, y otras autoridades del órgano judicial, sin embargo por cuestiones de la pandemia y por la disponibilidad de sus tiempos no se pudo concretar.

El segundo grupo dirigido a consultores individuales de línea que trabajaron en distintas instituciones públicas.

El objetivo de estas entrevistas es recolectar información para sustentar el trabajo de investigación, respecto al régimen de consultorías de línea y la vulneración de los derechos fundamentales y derechos humanos.

6.2. ENTREVISTAS A EXPERTOS EN EL ÁREA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS LABORALES

➤ PRIMERA ENTREVISTA

Nombre y apellido: Dra. Lidia Siñani Arias

Cargo: Jefe de la Unidad de Análisis de la Defensoría del Pueblo (Nacional)

1. ¿Cuál es su opinión sobre la figura administrativa de Consultorías Individuales de línea que rige en Bolivia?

Al respecto la Defensoría del Pueblo ya emitió un Informe Defensorial “Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los Consultores Individuales de Línea” donde manifestó que el consultor unipersonal en la legislación boliviana, inicialmente fue previsto para la persona que ingresaba a la administración pública a fin de prestar un asesoramiento técnico que permita la toma adecuada de determinaciones, ello en base a la formación especializada que ostentaba el mismo. No obstante, en la práctica y con el transcurso del tiempo, el consultor cumplirá actividades profesionales, técnicas y administrativas recurrentes.

La doble dimensión de la naturaleza de los contratos de consultoría individual de línea, ponen en evidencia indiscutiblemente que formalmente los mismos son administrativos de prestación de servicios específicos, más en lo material éstos corresponderían a un naciente híbrido, que tiene por objeto camuflar una relación laboral, desconociendo derechos sociales de los consultores de línea e imponiendo obligaciones propias de los trabajadores del sector público.

2. ¿Cuál es su opinión sobre la renovación continuada de contratos administrativos de consultores de línea por más de dos años en instituciones públicas, sin que los mismos gocen de los derechos laborales establecidos en la normativa laboral?

En la misma línea el Informe Defensorial señala: Los contratos de consultoría individual de línea, encierran una presunta relación contractual de orden administrativo, no obstante, en la aplicación real de la presente relación

emergen los elementos esenciales de la relación laboral, tales como son la prestación personal de servicios, el pago de la remuneración, la existencia de subordinación, la existencia de funciones recurrentes y la exclusividad.

A nivel normativo, existe una clara contradicción y confusión sobre el reconocimiento de los elementos propios de la relación laboral. Ello a partir de la vigencia del Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007 y el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, los cuales tratan de borrar los componentes de la remuneración, pero al mismo tiempo mantienen otros como la exclusividad, la dependencia y la jerarquía.

En esa misma línea, mientras por una parte la Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio de 2009, que fija el Modelo de Documento Base de Contratación, dispone que en los contratos de consultoría de línea se debe incorporar de forma expresa la naturaleza “administrativa” por lo que en consecuencia dicho contratos no generan derecho sociales, por otra parte el inciso qq) del artículo 5, del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios), expresará contradictoriamente que los consultores de línea deben desarrollar sus actividades con dedicación exclusiva, componente esencial de la relación laboral.

3. ¿Considera usted que las consultorías de línea constituyen una relación laboral encubierta? ¿Por qué?

La doble dimensión de la naturaleza de los contratos de consultoría individual de línea, ponen en evidencia indiscutiblemente que formalmente los mismos son administrativos de prestación de servicios específicos, más en lo material éstos corresponderían a un naciente híbrido, que tiene por objeto camuflar

una relación laboral, desconociendo derechos sociales de los consultores de línea e imponiendo obligaciones propias de los trabajadores del sector público.

4. ¿La previsión normativa contenida por el Art. 46 de la CPE, respecto a un trabajo digno y sin discriminación, tiene concordancia con la modalidad de consultores individuales de línea? ¿Por qué?

La Defensoría del Pueblo recomendó a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la elaboración de una norma que regule la situación laboral de los consultores y consultoras de línea, en el marco de la norma constitucional y en consideración a la relación contractual de orden administrativo, entre los consultores de línea y el Estado que no obstante, en su aplicación real presentan los elementos esenciales carácter laboral, tales como son la prestación personal de servicios, el pago de la remuneración, la existencia de subordinación, la existencia de funciones recurrentes y la exclusividad.

Entre las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo, se recomendó al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas proceda a la creación de ítems que posibiliten la asimilación de los consultores individuales de línea, como servidores públicos de planta, y presupuestar los recursos necesarios para lograr el efectivo cumplimiento de los derechos sociales propios de los servidores públicos, en especial los referidos a los aportes a la seguridad social, aguinaldo, vacaciones, y antigüedad

5. ¿Tomando en cuenta que los consultores individuales de línea no se encuentran amparados por el Estatuto del Funcionario Público ni por la Ley General del Trabajo como el resto de

trabajadores, existiría algún tipo de discriminación de parte del Estado?

Existe una desigualdad irrazonable que viola la prohibición de discriminación prevista constitucionalmente y desarrollada en la Ley N° 045 de 08 de octubre de 2012, Ley contra el racismo y toda forma de discriminación, y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, al quedar en evidencia que los consultores individuales de línea cumplen funciones recurrentes al igual que el personal designado mediante memorándums o resoluciones que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad,. Asimismo, tener en cuenta que los consultores individuales de línea, mantienen una relación de dependencia, exclusividad y subordinación con la entidad contratante, sujetos a un horario de trabajo igual al establecido para el personal de planta de la institución contratante, con la obligación del registro de ingreso y salida autorización escrita para salidas en horarios de trabajo, imposición de sanciones pecuniarias ante atrasos y aportes al fondo social por retrasos.

6. ¿Conforme lo que prevén los artículos 410, 256 y 13 de la CPE, respecto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y el bloque de constitucionalidad, existiría algún tipo de vulneración a los derechos humanos de los consultores individuales de línea al no cumplirse los estándares internacionales referidos a los derechos de los trabajadores?

Al no considerar el Estado que las personas que trabajan bajo la modalidad de consultores de línea, desgastan irreversiblemente sus fuerzas, dedicación salud física y mental en el desarrollo de actividades recurrentes el sector público, en las mismas condiciones que el personal de planta o aquel designado mediante memorándums, pero que a diferencia de éstos últimos,

ellos no tiene derecho a la vacación, se está vulnerando las disposiciones constitucionales contenidas en los Arts. 8.II, 9 y 14; a aquellas descritas en los Arts. 2, 3 y 5 de la Ley N° 045, de 08 de octubre 2010 Ley contra el Racismo y toda forma de discriminación, así como las previstas en los Arts. 1.1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (tratado que forma parte del denominado bloque de constitucionalidad).

La Defensoría del Pueblo recomendó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, a través de la Dirección General del Servicio Civil, para que en el marco de sus competencias y atribuciones diseñe, proponga y coordine la implementación de políticas y normas a favor de los consultores y consultoras individuales de línea.

7. ¿Considera que en los ámbitos administrativo y judicial debería aplicarse la doctrina del control de convencionalidad que hace referencia a la aplicación preferente de la norma internacional sobre derechos humanos cuando exista una norma interna que vulnere los derechos humanos, como es el caso de consultores individuales de línea?

Los jueces y tribunales en el ámbito judicial; así como la jurisdicción administrativa, están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico; más aún cuando el Estado ha ratificado un tratado o convenio internacional, por lo que se hallan sometidos a los estándares internacionales; es obligatorio el ejercicio por parte de autoridades en los ámbitos administrativo y judicial del "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y normativa internacional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, cabe hacer notar, que la jurisprudencia constitucional, es contradictoria al determinar que los consultores de línea no son servidores públicos. Ello por el simple descarte de normas regulatorias para este tipo de contratos y la asimilación forzada de estos a contratos que nominal y genéricamente se hallan contenidos en normas que tienen un objeto diferente.

Asimismo, porque en ningún momento se reflexiona acerca de los elementos propios que determinan la realidad de la naturaleza y relación de un contrato de consultoría de línea. Máxime si además tomamos en cuenta que los referidos fallos reconocen que la jurisprudencia anterior creó una figura que aún en la actualidad no es clara y que ocasionó que el propio Estado incurra en actos de discriminación entre servidores públicos y consultores de línea, misma que según el Órgano de Control de Constitucionalidad, “debe modificarse”.

➤ **SEGUNDA ENTREVISTA**

Nombre y apellido: Martha Esthela Coca Revollo

Cargo: Jueza de Partido de Trabajo y SS. de Quillacollo

1. ¿Cuál es su opinión sobre la figura administrativa de Consultorías Individuales de línea que rige en Bolivia?

Que a raíz de esta figura administrativa de Consultorías Individuales de línea, muchos empleadores han impuesto esta modalidad de trabajo, cuando en el fondo existe el contrato de trabajo, regido por Ley General del Trabajo, y por tanto sujetas a la protección de los derechos que emergen de esta relación laboral de dependencia y subordinación.

- 2. ¿Cuál es su opinión sobre la renovación continuada de contratos administrativos de consultores de línea por más de dos años en instituciones públicas, sin que los mismos gocen de los derechos laborales establecidos en la normativa laboral?**

Esta determinación, en algunos casos, son discriminatorias, específicamente para los trabajadores que realizan funciones compatibles al giro principal de la Institución, y que bajo el rotulo de consultores de línea encumbren una relación laboral

- 3. ¿Considera usted que las consultorías de línea constituyen una relación laboral encubierta? ¿Por qué?**

En algunos casos si, ello, cuando quien ejerce un contrato aparentemente civil o comercial, lo hace bajo el sometimiento de una subordinación o dependencia con respecto a su empleador ya sea esta persona natural o jurídica, y que bajo el principio de la primacía de la realidad, en el fondo existe una evidente relación laboral.

- 4. ¿La previsión normativa contenida por el art.46 de la CPE, respecto a un trabajo digno y sin discriminación, tiene concordancia con la modalidad de consultores individuales de línea? ¿Por qué?**

No, por los fundamentos expuestos ut supra.

- 5. ¿Tomando en cuenta que los consultores individuales de línea no se encuentran amparados por el Estatuto del Funcionario Público ni por la Ley General del Trabajo como el resto de trabajadores, existiría algún tipo de discriminación de parte del Estado?**

Si, en algunos casos, cuando las funciones que realiza el trabajador tienen las características principales de una relación laboral, y al consignarse como consultores de líneas, se le estaría privando de derechos laborales e incluso una jubilación digna

- 6. ¿Conforme lo que prevén los artículos 410, 256 y 13 de la CPE, respecto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y el bloque de constitucionalidad, existiría algún tipo de vulneración a los derechos humanos de los consultores individuales de línea al no cumplirse los estándares internacionales referidos a los derechos de los trabajadores?**

No, porque la Constitución Política del Estado, establece las directrices fundamentales, para una interpretación a la luz de la verdad material y primacía de la realidad para el reconocimiento de una verdadera relación laboral, cuando se encuentra disfrazada de un contrato de consultor de línea.

- 7. ¿Considera que en los ámbitos administrativo y judicial debería aplicarse la doctrina del control de convencionalidad que hace referencia a la aplicación preferente de la norma internacional sobre derechos humanos cuando exista una norma interna que vulnere los derechos humanos, como es el caso de consultores individuales de línea?**

Al respecto aclarar que a través de los fallos del Tribunal Supremo, se ha reconocido los derechos laborales de los Consultores de línea, en base a una interpretación de la Normativa Constitucional, respaldada con Normas Internacionales, garantizando de esta forma la protección de una verdadera relación laboral.

6.3. ENTREVISTAS REALIZADAS A CONSULTORES INDIVIDUALES DE LINEA

➤ **Primera entrevista realizada a Bryan Blanco, Asistente Administrativo de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional.**

1. ¿En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?

Actualmente trabajo en la Vicepresidencia del Estado Plurinacional, inicie como consultor de línea bajo el cargo de Asistente Administrativo, pero en la actualidad cuento con ítem.

2. ¿Cuánto tiempo trabajó en las referidas instituciones públicas?

Como consultor de línea trabajé durante 4 años de forma continua.

3. ¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?

Durante el tiempo de los cuatro años, se hicieron 2 modificaciones por año

4. ¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?

No conté con ningún tipo de seguro social de salud.

5. ¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?

Si, muchas infecciones estomacales y gástricas, sin embargo no tuve acceso a una baja médica.

6. **¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?**

Si, por el tiempo que trabajé como consultor de línea sin ningún tipo de descanso adquirí mucho estrés y ansiedad

7. **¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?**

Si, ya que realizamos el trabajo físico y mental durante los mismos horarios y días en la institución e incluso cumpliendo horas extras el cual no es remunerado, por lo que se debería considerar el pago de los mismos.

➤ **Segunda entrevista dirigida a Diego Alejandro Borda Espejo, Técnico en activos Fijos**

1. **¿En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?**

Trabajé en la Vicepresidencia del Estado Plurinacional bajo el cargo de Técnico en Activos Fijos.

En la actualidad trabajo en el Hospital Militar Central bajo el cargo de Técnico en Contrataciones.

2. **¿Cuánto tiempo trabajó en las referidas instituciones públicas?**

En la Vicepresidencia del Estado Plurinacional por 4 años y 4 meses.

En el Hospital Militar Central por 4 meses y 6 días.

3. **¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?**

En la Vicepresidencia del Estado Plurinacional se hicieron 8 renovaciones y/o modificaciones aproximadamente.

4. **¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?**

No conté con ningún seguro de salud otorgado por las instituciones en las que trabajé como consultor de línea.

5. **¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?**

Afortunadamente no adquirí ninguna enfermedad que hubiera requerido baja médica durante ese tiempo que estuve como consultor de línea.

6. **¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?**

Si requeriré un tiempo de descanso debido al estrés y al cansancio que demando el trabajo.

7. **¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?**

Si, debido a que los consultores de línea trabajamos igual o más que el personal permanente y no gozamos de ningún tipo de beneficio social.

- **Tercera entrevistas realizada a Luis Alberto Quisbert Chura, Técnico Jurídico en INRA**

1. ¿En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?

Mi persona fue consultor individual de línea en el Instituto Nacional de Reforma Agraria en el cargo de Técnico Jurídico.

2. ¿Cuánto tiempo trabajó en las referidas instituciones públicas?

Durante aproximadamente dos (2) años

3. ¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?

Durante las dos gestiones tuve tres (3) contratos renovados y seis (6) contratos modificatorios

4. ¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?

De acuerdo a los contratos suscritos que se rigen bajo el D.S. 0181, en mi condición de consultor de línea, no tuve el acceso a ningún tipo de seguro, a corto plazo como tampoco a largo plazo, ni siquiera permisos a los cuales accedían otros funcionarios.

5. ¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?

No, ninguna, así como tampoco algún accidente de trabajo, sin embargo de haber ocurrido alguno de esos casos hubiera tenido que aplicar alguna de las cláusulas del contrato para poder cumplir el objeto del contrato o en su caso resolver el contrato por caso fortuito.

6. ¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?

Por el tipo de trabajo que desarrolle, si tuve mucho cansancio mental y estrés durante algunas épocas como fin de año por cierre de gestión.

7. ¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?

Evidentemente es discriminatorio, puesto que no se cumplen los preceptos laborales que la ley reconoce, es evidente que el Estado obliga al sector privado a que cumplan con las cargas laborales, sin embargo, el mismo Estado crea normas que son vulneratorias para gente que quiere acceder a un trabajo o puesto en la administración pública, creando estos servicios de consultorías, es más, obliga a que el consultor cubra con aportes a largo plazo excluyendo el seguro a corto plazo, realice el pago de impuestos por el RC-IVA, además de ser pasible a sanciones civiles, penales, dejando un antecedente negativo a través del registro en la Contraloría General del Estado.

Considero que las leyes que regulan las relaciones laborales entre el Estado y los particulares, deben contemplar el principio de igualdad para todas aquellas personas que tengan una relación laboral con el Estado.

➤ **Cuarta entrevista realizada a Estefanía Del Villar, Profesional jurídico II.**

1. En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?

Como consultor individual de línea trabajé en la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas.

2. ¿Cuánto tiempo trabajó en las referidas instituciones públicas?

Cumplí funciones por el tiempo de dos años continuos.

3. ¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?

Durante el tiempo que estuve como consultor existieron dos modificaciones al contrato laboral.

4. ¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?

No, considerando que el seguro de salud puede ser usado después de sesenta días de concluido el contrato laboral.

5. ¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?

No

6. ¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?

Sí, la acumulación de trabajo y las exigencias de usuarios e incluso del inmediato superior para dar resultados inmediatos a solicitudes, estas actuaciones ocasionan estrés, afectando física y mentalmente, por lo que necesariamente se requiere un tiempo de descanso.

- 7. ¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?**

No, tal vez en relación a los servidores de planta si

- **Quinta entrevista realizada a Mauricio Landeau, Responsable en Contrataciones en el Ministerio de Salud.**

- 1. ¿En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?**

Trabajé como consultor de línea en el Ministerio de Salud, bajo el cargo de Profesional IV Responsable en Contrataciones

- 2. ¿Cuánto tiempo trabajó en la referida institución pública?**

El tiempo que trabajé en esta institución es de 1 año y 3 meses

- 3. ¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?**

Tuve una Renovación y dos modificatorios

- 4. ¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?**

Ninguno

- 5. ¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?**

Ninguna

- 6. ¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?**

Si debido a la excesiva carga laboral y las horas extras que trabajaban.

- 7. ¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?**

Si, por que el consultor de línea que trabaja las mismas horas que un personal de planta o eventual no percibe aguinaldo, seguro de salud, vacaciones, realiza sus propios aportes a las AFPS y contribuciones al servicio de impuestos nacionales

➤ **Sexta entrevista realizada a Fabiola Lecoña Saravia,
Técnico Administrativo Financiero**

- 1. ¿En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?**

Trabajé en el Ministerio de Obras Públicas, como Técnico Administrativo Financiero

- 2. ¿Cuánto tiempo trabajó en las referidas instituciones públicas?**

El tiempo que estuve en esa institución fue de 9 meses

- 3. ¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?**

Tuve tres modificaciones a mi contrato.

- 4. ¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?**

No cuento con ninguno

- 5. ¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?**

Si, Cavad

- 6. ¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?**

Si

- 7. ¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?**

Sí, no gozamos de varios beneficios laborales, aguinaldos, seguro de salud.

- **Séptima entrevista realizada a Pamela Rosales, Técnico IV Asistente Administrativo, Ministerio de Salud**

- 1. ¿En cuál o cuáles instituciones públicas prestó servicios bajo la modalidad de consultor/a individual de línea? Y bajo qué cargo?**

Trabaje en el Ministerio de Salud, bajo el cargo de Técnico IV Asistente Administrativo

- 2. ¿Cuánto tiempo trabajó en las referidas instituciones públicas?**

Trabaja en tiempo de 7 meses

3. ¿Cuántas modificaciones o renovaciones de contrato se le hizo?

Solo tuve una modificación

4. ¿Usted goza de algún tipo de seguro social de salud que sea otorgado por la institución pública en la que prestó servicios como consultor/a de línea?

Ninguno

5. ¿Adquirió alguna enfermedad durante el tiempo que trabajó en la institución, que hubiera requerido de baja médica?

No, gracias a Dios ninguna

6. ¿Durante el tiempo que trabajó o trabaja, percibió o percibe algún tipo de cansancio físico, mental, estrés o ansiedad que requiera de un tiempo de descanso?

Ninguno

7. ¿Tomando en cuenta que no se encuentra amparado por la Ley General del Trabajo ni el Estatuto del Funcionario Público como otros trabajadores, usted se considera discriminado/a?

Si, por que se nos privan de varios derechos sociales, por ejemplo no estamos registrados en un seguro de salud

6.4. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Como última fase de ejecución de la presente investigación, se tiene un análisis de las entrevistas realizadas a autoridades inmersas en el tema de Derechos Humanos y el Derechos laboral, la Defensoría del Pueblo, y a una autoridad Judicial en material laboral, toda vez que es quién administra justicia en materia de los derechos laborales.

La primera entrevista realizada a la Jefa de Unidad de Análisis Nacional de la Defensoría del Pueblo, Dra. Lidia Sinañi, quién manifestó que la Defensoría del Pueblo emitió un Informe Defensorial sobre la *“Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de los consultores individuales de línea”*, y dio recomendaciones a la Asamblea Legislativa y al Ministerio de Trabajo respecto a la vulneración de los derechos de los consultores de línea.

Con relación al concepto de consultor de línea señaló que existe una doble dimensión en la naturaleza de los contratos de consultoría individual de línea, que ponen en evidencian que formalmente son contratos administrativos de prestación de servicios tiene por objeto camuflar una relación laboral desconociendo derechos sociales, ya que el consultor cumple actividades profesionales, técnicas y administrativas recurrentes.

Sobre este mismo punto la Sra. Juez de Partido de Trabajo y SS, manifestó que a raíz de esta figura (consultores individuales de línea) muchos empleadores han impuesto esta modalidad de trabajo cuando en el fondo existe un contrato de trabajo, por tanto sujeto a la protección de los derechos que emergen de esta relación laboral de dependencia y subordinación.

En este aspecto se puede evidenciar que ambas autoridades señalan que las consultorías se constituyen en una figura administrativa que vulnera de los derechos laborales conforme se desarrolló en el tercer capítulo de la investigación

Respecto a la renovación continuada de los contratos administrativos, la Defensoría del Pueblo señala que las consultoría de línea encierran una presunta relación contractual de orden administrativo, sin embargo emergen los elementos esenciales de la relación laboral como prestación personal de servicios, pago de la remuneración, existencia de subordinación, existencia

de funciones recurrentes y exclusividad. Señala que existiría contradicción, sobre el reconocimiento de los elementos de la relación laboral.

Al respecto la autoridad judicial señaló que esa determinación en algunos casos es discriminatoria, en especial para los trabajadores que realizan funciones compatibles al giro principal de la institución y que bajo el rotulo de consultores de línea ya que encubren una relación laboral.

En este caso, ambas autoridades reconocer que en este tipo de contratos de consultoría concurren las características de una verdadera relación laboral, la dependencia, subordinación, salario, más cuando los funcionarios realizan funciones que tiene que ver al giro principal de la institución, en ese sentido se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales de los consultores individuales de línea....

Con relación a la relación laboral encubierta, la Dra. Lidia Siñani señala que las consultorías de línea se constituyen en un figura hibrida que tiene por objeto camuflar una relación laboral, desconociendo los derechos sociales de los consultores de línea e imponiendo obligaciones propias de los trabajadores del sector público.

Al respecto la autoridad judicial manifiesto que también existe una relación laboral encubierta, cuando quien ejerce un contrato aparentemente civil o comercial lo hace bajo el sometimiento de una subordinación o dependencia con respecto a su empleador, ya sea persona natural o jurídica, y que bajo el principio de la realidad en el fondo existe una evidente relación laboral

Con relación a esta pregunta, las dos autoridades señalaron que existe una relación laboral encubierta, donde se desconocen los derechos sociales y que bajo el principio de primacía se denota una verdadera relación laboral

Referente a la concordancia de lo previsto en el art. 46 de la CPE., respecto al trabajo digno y sin discriminación con los consultores individuales de línea, la Abogada Jefa de Unidad de Análisis Nacional de la Defensoría del Pueblo, Dra. Lidia Siñani, señaló que la Defensoría del Pueblo recomendó a la Asamblea Legislativa Plurinacional la elaboración de una norma que regule la situación laboral de los consultores de línea en el marco de la Normativa Constitucional

Al respecto la autoridad jurisdiccional señala que no existe concordancia por los fundamentos que ya se mencionó.

Respecto a la discriminación a los consultores de línea la Dra. Lidia Siñani señala que existe desigualdad irrazonable que viola la prohibición de discriminación prevista en la norma constitucional, Ley 045, Instrumentos internacionales de derechos humanos al quedar en evidencia que los consultores de línea cumplen funciones recurrentes al igual que el personal designado mediante memorándum o resoluciones y no gozan de ningún derecho laboral.

La autoridad judicial señaló que sí se denota discriminación en algunos casos, cuando las funciones que realizan los trabajadores tienen las características principales de una relación laboral y al consignarse como consultores de línea se les estaría privando de derechos laborales e incluso una jubilación digna

En este punto se ratifica lo señalado en la presente investigación referente a la existencia de discriminación de parte del Estado.

Respecto a que si existiría algún tipo de vulneración de los derechos humanos de los consultores de línea tomando en cuenta la provisiones

normativas art. 410,256,13, de la CPE., referente al bloque de constitucionalidad, y los estándares internacionales, la Abogada Jefa de Unidad de Análisis Nacional de la Defensoría del Pueblo, Dra. Lidia Siñani refiere que al no gozar de vacaciones y otros derechos laborales se estaría vulnerando disposiciones constitucionales contenidas en los art. 8 II., 9 y 14, art. 2,3,5 de la Ley 045, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus art. 11,2,24, señalando también que ya se recomendó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social implemente políticas a favor de los consultores individuales de línea.

La autoridad judicial señala que la Constitución Política del Estado establece directrices fundamentales para una interpretación a la luz de la verdad material y primacía de la realidad para el reconocimiento de una verdadera relación laboral cuando se encuentra disfrazada de un contrato de consultor de línea.

Con relación a **que si los jueces y las autoridades administrativas deberían aplicar la doctrina del control de convencionalidad**, la Abogada Jefa de Unidad de Análisis Nacional de la Defensoría del Pueblo, Dra. Lidia Siñani, señala que los jueces están sujetos a la aplicación de la norma, más aún cuando el estado ha ratificado un tratado o convenio internacional, por lo que se halla sometido a estándares internacionales, siendo obligatoria el ejercicio por parte de la autoridades judiciales como administrativas.

La autoridad judicial señala que el Tribunal Supremo ha establecido lineamientos respecto a la interpretación de los derechos laborales de los consultores de línea.

De todo lo señalado se tiene que las entrevistas realizadas sustentan la presente investigación ya que ambas autoridades reconocen que en este tipo

de contratos administrativos existe una relación laboral encubierta bajo la modalidad contractual, que vulneran derechos fundamentales y derechos humanos, figura híbrida, que encubre una relación laboral donde concurren las características esenciales de dependencia, subordinación, remuneración, que se constituyen en discriminatorias, en especial para los trabajadores que realizan funciones compatibles al giro principal de la institución, vulnerando disposiciones constitucionales contenida en los art. 8II, 9 Y 14, art. 2,3,5 de la Ley 045, así también instrumentos internacionales: Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus art. 11,2,24.

Con relación al control de convencionalidad la Defensoría del Pueblo señala que los jueces se encuentran sometidos a estándares internacionales, por lo cual es obligatorio el ejercicio por parte de las autoridades judiciales como administrativos.

En el segundo grupo se realizaron entrevistas a consultores de línea que cumplieron funciones en distintas instituciones públicas, las dos primeras entrevistas realizadas a Diego Alejandro Borda Espejo y Bryan Blanco, quienes trabajaron en la Vicepresidencia del Estado Plurinacional, por más de 4 años de forma continua, el 1ro como Asistente Administrativo y el segundo como Asistente Técnico de Contrataciones en la ambos tuvieron 8 modificaciones a sus contratos, no gozaron de ningún tipo de seguro social de salud, y debido a que los contratos y renovaciones de forma continua sin gozar de ningún tipo de descanso, generó estrés, cansancio y ansiedad, y a consecuencia de esto adquirieron enfermedades estomacales e infecciones gástricas.

En relación a la situación de discriminación respecto a los trabajadores de planta, señalan que las labores que desempeñaban eran propias de la

institución, sin embargo no gozaban de ningún derecho laboral, aspecto que los sitúa en una situación de discriminación.

Respecto a la tercera y cuarta entrevista realizadas a Estefanía Del Villar quien trabajó en la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas y Luis Alberto Quisbert Chura, quién trabajó en el INRA, ambos cumplieron funciones por dos años, en el primer caso existió dos modificaciones a sus contratos y en el segundo, seis modificaciones, señalaron que durante el tiempo que cumplieron funciones adquirieron estrés y cansancio, que no gozaron de ningún seguro.

Respecto a la situación de discriminación, señalaron que al ser pasibles de responsabilidades civil penal administrativa al igual que el personal de planta, y no gozar de ningún tipo de protección del Estado en relación a sus derechos laborales, evidentemente se encontrarían en una situación de discriminación respecto al personal de planta

Con relación a los últimos tres entrevistados: Fabiola Lecoña Saravia quien trabajó en el Ministerio de Obras Publicas como Técnico Administrativo y Financiero; Mauricio Landeau quien trabajo en el Ministerio de Salud como Asistente Administrativo, y Pamela Rosales (Ministerio de Salud como Asistente Técnico) quienes trabajaron durante el tiempo de 1 año y 3 meses, 9 meses y 7 meses, señalaron que de igual forma tuvieron de una modificación de contrato, uno de ellos adquirió covid, y que el trabajo continuo sin ningún tipo de descanso les generó cansancio.

Con respecto a la situación de discriminación que se encuentran con relación al personal de planta, señalan que al no gozar de ningún derecho laboral; aguinaldo, ni bono de antigüedad, y que trabajan igual que un personal de planta, si consideran que existe discriminación.

En este sentido estas siete entrevistas, nos muestran la situación de desigualdad, y precariedad en cuanto a sus derechos laborales de los consultores de línea, ya que no gozan ni perciben ningún beneficio ni derecho laboral, cumpliendo las funciones inherentes de la institución, aspecto que contraviene el concepto de trabajo digno, estabilidad laboral, derecho a la salud amparados en nuestra normativa constitucional así como en la normativa internacional sobre derechos Humanos.

CONCLUSIONES

1. Se analizó la normativa interna referente a las consultorías individuales de línea, estableciendo que el Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, sobre el Sistema de Administración de Bienes y Servicios así como el artículo 6 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, relativo a la exclusión del consultor de línea de la función pública, es incompatible con principios y derechos constitucionales como el de no discriminación, derecho a un Trabajo estable y digno, derecho a una vacación, derecho a un seguro social de largo plazo, vulneración el principio de protección de las trabajadores, principio de primacía de la realidad en materia laboral, previstos en nuestra Constitución Política del Estado.
2. Se establece que el Derecho al Trabajo es un derecho fundamental y esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye parte inseparable e inherente de la dignidad humana, en este sentido se tiene que es un deber del Estado a través de sus diferentes instituciones la aplicación obligatoria de los Derechos Humanos Laborales, reconocidos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, convenios de la OIT, toda vez que formar parte del bloque de constitucionalidad, conforme lo prevé el Art. 410 II, art. 13IV, art. 256 I, II de nuestra Constitución Política del Estado.
3. Se determinó la incompatibilidad del régimen de las Consultorías Individuales de Línea con los Derechos Fundamentales consagrados en la Constitución Política del Estado y Derechos Humanos previstos en la normativa internacional, llegando a establecer que la modalidad de contratación de consultorías individuales de línea es una figura que

encubre una verdadera relación laboral, privando al trabajador del goce de su derecho a un trabajo digno estable que le asegure a él como a su familia a una vida digna, sin discriminación, omitiendo sus derechos laborales a una Vacación a un Aguinaldo, Derecho a la Seguridad social, ignorando el Estado la aplicación del principio de progresividad, e interpretación más favorable para el trabajador, en este sentido se determinó que existe incompatibilidad con los derechos y principios constitucionales, así como la normativa Internacional sobre derechos humanos laborales.

4. Se estableció la incompatibilidad de la normativa de las consultorías individuales de línea con los derechos reconocidos en la normativa internacional de derechos Humanos consagrada en el Sistema Interamericano, Sistema Universal y OIT, llegando a concluir que el Estado incumple el principio de progresividad de los DESC, así como los Arts. 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 24, Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Art. 6.1, Art. 7, Art. 9, la Carta Internacional Americana de Garantías sociales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XIV que consagra el derecho al trabajo y a una remuneración justa, artículo XV derecho al descanso y el mejor aprovechamiento del tiempo libre, art. XXVII, Convención Americana Sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, Artículo 26, sobre el Desarrollo Progresivo, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, sociales y Culturales en su numeral 2, artículos 6, Artículo 7, h. artículo 10. Encontrándose esta figura al margen de los lineamientos internacionales sobre derechos humanos laborales.

6. Se advierte la existencia de discriminación de parte del Estado hacia los Consultores Individuales de Línea ya que se los sitúa en una posición de desigualdad respecto a los servidores públicos, dejándolo en estado de indefensión respecto a la tutela de sus derechos laborales, toda vez que no se encuentran amparados ni en el Estatuto del Funcionario Público y menos en la Ley General del Trabajo, encubriendo una relación laboral.

7. De las entrevistas y el análisis realizado se puede concluir que de las opiniones vertidas por la Abogada Jefa de Unidad de Análisis Nacional de la Defensoría del Pueblo, así como de una Juez de Partido de Trabajo y SS., Dra. Martha Esthela Coca Revollo, así como de los consultores de línea, se puede corroborar que esta figura vulnera derechos fundamentales y derechos humanos laborales.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Órgano Ejecutivo que en el marco del control de convencionalidad, realice una revisión de la figura de consultorías individuales de línea, en consideración a que la misma vulnera derechos fundamentales laborales, derecho a un trabajo digno, estable, derechos a una vacación, a un aguinaldo, derecho a la seguridad social, debiendo disponer la derogación del art 5 qq del Decreto Supremo 181. Así también se recomienda a la Asamblea Legislativa realice una revisión el Art 6 de la Ley del Funcionario Público referente a la exclusión de la protección del Estatuto del Funcionario Público y la Ley General del Trabajo a las personas que tengan un vínculo contractual con el Estado, toda vez que estas disposiciones son vulneradoras y atentan a los derechos fundamentales de los Consultores de Línea.
2. Se recomienda a las instituciones públicas que tengan bajo su dependencia consultores individuales de línea, en el marco de un control de convencionalidad y respeto a los derechos y principios constitucionales dispongan que estos funcionarios que pasen a formar parte de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, como servidor de planta a objeto de evitar un estado de desprotección y discriminación en el que se encuentran en la actualidad, debiendo gozar del régimen laboral previsto en la Ley del Estatuto del funcionario público.
3. La Defensoría del Pueblo en el marco de sus atribuciones en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tiene la facultad de interponer las acciones de inconstitucionalidad abstracta contra esta figura “consultoría de línea”, por lo cual se recomienda pueda solicitar al Tribunal Constitucional realizar una revisión y en el marco del

control de constitucionalidad y convencionalidad se pueda derogar de los artículos 6 de la ley 2027 y el art. 5 qq) del DS. 181, en consecuencia, restablecer los derechos fundamentales de las personas que prestan servicios a favor del Estado, y no solo limitarse a realizar un informe al respecto.

4. Se recomienda a las instituciones públicas, administrativas como judiciales incorporen normativa interna a objeto de instruir a su personal practique la doctrina del control de convencionalidad, realizando la interpretación más favorable o preferente a favor de los trabajadores, velando siempre por los derechos humanos de las persona.

BIBLIOGRAFÍA

Una enciclopedia online más viva, más simple y más confiable. (05 de Agosto de 2021). Recuperado el 21 de 07 de 2021, de <https://concepto.de/oit/>

Organización de Estados Americanos. (s.f.). OAS. Recuperado el MARTES de MAYO de 2021, de OAS: <https://www.oas.org/FPDB/NATOFF/DOCS/OEA%20EN%20BOLIVIA%20PUBLICACION%20FINAL%20PARA%20IMPRESION658.PDF>

Tribunal Constitucional Plurinacional. (2010). *Sentencia Constitucional N° 2875/2010-R de 23 de agosto de 2010.* Sucre.

Oficina Internacional del Trabajo. La OIT y los Derechos Humanos. (1968). *Memorias del Director General (Parte i) a la Conferencia Internacional del Trabajo, quincuagesima segunda reunión,* (pág. 18). Ginebra.

Alcalá, H. N. (2003). *Teoría y Dogmática de los derechos fundamentales.* MEXICO: Universidad Nacional Autónoma de México.

Alvarado, A. S. (1967). *Instituciones de derecho Mexicano del trabajo.* Mexico: Porrúa.

Asamblea Legislativa Plurinacional. (2009). *Constitucion Política del Estado.* La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Asbun, J. (2019). Control de Convencionalidad y Bloque de constitucionalidad. *Tren Fugitivo Boliviano.*

Badilla, A., & Urquilla Bonilla, C. (s.f.). *Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Recuperado el 28 de 07 de 2020, de Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a22091.pdf>

Barbagelata, H. (2008). *Los Principios de Derecho del Trabajo .* Recuperado el 8 de noviembre de 2020, de <http://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/viewFile/119859/159701>

Bazan, V. (2011). Justicia Constitucional y Protección del Derecho Fundamental a la Salud en Argentina. En V. Bazan, *Opus Magna Constitucional Guatemalteco* (pág. 13). Guatemala: 1-27.

Cabra, M. G. (1980). *Los derechos humanos .* Colombia: Themis.

- Cedro, F. (2019). Estándares Internacionales en Materia de Derechos Laborales. *Universias Fundacion*, 2.
- CIDH. (2004). *Caso Tibi vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Colombia, D. d. (2005). *Contenido y Alcances del Derecho Individual al Trabajo*. Bogotá.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). *Los Derechos Humanos Laborales*. Mexico: H. R. Astorga.
- Constitución Política del Estado . (7 de Febrero de 2009). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. Bolivia.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (7 de Noviembre de 1969). Aprobado por la conferencia de la Estados Amercianos de San Jose de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Convenion interamericana contra toda forma de Discriminacion e intolerancia (A-69). (5 de junio de 2013). Secretaria General OEA. Guatemala.
- Declaración Americana de Derechos Humanos*. (s.f.).
- Declaracion Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948). Novena Conferencia Internacional Americana. Bogota, Colombia .
- Declaracion Universal de Derechos Humanos. (10 de Diciembre de 1948). Asamblea General, mediante Resol. 217 (111) . París, Francia.
- Decreto Supremo N° 4434. (2020). *Decreto Supremo N° 4434, 30 de diciembre de 2020*. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Informe Defensorial - Naturaleza y vulneración del derecho a la igualdad de*. La Paz: Producción y Edición: Defensoría del Pueblo.
- Defensoria del Pueblo de Colombia. (2005). *Contenido y Alcance del Derecho Individual al Trabajo*. Bogota: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dermizaky Peredo, P. (2004). *Derecho Administrativo*. Cochabamba.

- Favoreu, L. (1990). Revista de Centro de Estudios Constitucionales. 5, 45-68.
- Fernandez Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México.
- Fernandez, R. J. (2000). *Derecho Administrativo, Contratos*. Mexico: Porrúa.
- Ferrer Mac- Gregor, E. (2011). Interpretacion conforme y control difuso de convencionalidad. *Estudios COnstitucionales*, 531-633.
- Fix Fierro, H., Bogdandy, A., & Morales Antoniazzi, M. (2016). *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Flores Monterrey, R. (2013). Procesos Constitucionales. *Cartajena de indias*, 1-10.
- Fraga, G. (1999). *derecho adminsitrativo*. Mexico: Porrúa.
- Garcia Belaunde, D., & Palomino Manchego, J. (2013). El control de convencionalidad en el Perú. *Pensamiento Constitucional N° 18*, 19.
- García Ramirez, S. (2011). El control judicial interno de Convencionalidad. *Revista del Instituto de Ciencaia Jurídicas de Puebla.Mexico*, 123/159.
- Goitia, C. A. (Diciembre de 2015). http://www.scielo.org.bo/pdf/rcc/v19n35/v19n35_a05.pdf. Recuperado el 01 de febrero de 2021, de http://www.scielo.org.bo/pdf/rcc/v19n35/v19n35_a05.pdf
- Lima, A. V. (2019). Bloque de constitucionalidad y desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad en Bolivia. *Scielo- Estudios Constitucionales*, 1-3.
- Manili, P. L. (2017). *El bloque de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea.
- Manili, P. L. (2017). *El Bloque de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea.
- Marienhoff, M. S. (1998). *Tratado de Derechos Administrativo*. Buenos Aires: Perrot.
- Meza Hurtado, A. D. (2012-2013). El Denominado Bloque de Constitucionalidad como Parametro de Interpretacion Constitucional en el Peru. *Revista Oficial del Poder Judicia*, 148.

- Montt Balmaceda, M. (1998). *Principios del Derechos Internacional del Trabajo La OIT*. Santiago: Editorial Jurídica del Chile.
- Moreira, A. (1968). Los fines del Estado. *Revista de Estudios Políticos, ISSV 0048-7694, N°161*, 11.
- Niken, P. (1989). *El derecho Internaicoal de los derechos Humanos*. Venezuela.
- Nino. (s.f.). *Etica y Derechos Humanos*.
- Nogueira Alcalá, H. (2003). *Teoría y Dogmática de los derechos Fundamentales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- OIT. (10 de octubre de 2020). *Organizacion Internacional del Trabajo*. Recuperado el Sabado de Octubre de 2020, de Organizacion Internacional del Trabajo: <https://www.ilo.org/lima/paises/bolivia/lang-es/index.htm>
- OIT. (s.f.). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2020, de Organización Internacional del Trabajo: <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- ONU. (2012). Informe de La ONU: Los Derechos Laborales son Derecho Humanos. *Industrial*, 2.
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Recomendación N°198*. Ginebra 95 reunión.
- Organización Internacional del Trabajo. (1968). La OIT y los Derechos Humanos. *Memorias del Director Genral (part i) a la Conferencia Internacional del Trabajo, quincuagesima segunda reunión* , (pág. 18). Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>. Recuperado el 10 de diciembre de 2020, de Organización Internacional del Trabajo : <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (16 de 12 de 1966). Asamblea General de las Naciones Unidas . Nueva York.

- Patron, J. M. (2008). Los Derechos Laborales en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: la protección de derechos Económicos Sociales Y Culturales. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13.
- Pizarro Sotomayor, A., & Mendez Powell, F. (2006). *Manual de Derechos Internacionales de Derechos Humanos*. Panama: Universal Books.
- Proclamación de Teherán . (22 de abril de 1968). Conferencia Internacional de Derechos Humanos . Teheran, Iran: Organización de las Naciones Unidas.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales . (17 de noviembre de 1988 de noviembre de 1988). Adoptado por la Asamblea General de la OEA . San Salvador, El Salvador .
- Protocolo Adicional A La Convencion Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Economicos, Sociales Y Culturales "Protocolo De San Salvador"*. (s.f.).
- Rey Cantor, E. (2006). El Bloque de Constitucionalidad. Aplicación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. *Estudios Constitucionales*, 299-334.
- Rivera, J. A. (2017). Control de Convencionalidad para proteger Derechos Humanos. *Los tiempos*, 1.
- Rivera, W. R. (2011). Pilares básicos que sustentan el Estado de Derecho. *Rev. boliv. de derecho* nº 11, 16.
- Rojas, C. N. (2013). Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 496.
- Rubio Llorente, F. (1991). *DIALNET*. Recuperado el 01 de Abril de 2020, de https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=BLOQUE+DE+CONSTITUCIONALIDAD++

- Suelt, C. V. (2016). *El Bloque de Constitucionalidad como mecanismo de interpretacion Constitucional. Aproximacion a los Contenidos del Bloque en Derechos en Colombia*. Bogota: Vniversitas.
- Suelt-Cock, V. (2016). *El bloque de constitucionalidad como mecanismo de itnerpretacion constitucional*. Bogota: Vniversitas.
- Toledo Toribio, O. (s.f.). *Dialnet*. Recuperado el 12 de Agosto de 2020, de Dialnet:
http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf
- Tribunal Constitucional Plurinacional . (2006). *Sentencia Constitucional N° 0031/2006 de 10 de mayo*. Sucre: Tribunal Constitucional .
- Tribunal Constitucional Plurinacional . (2006). *Sentencia Constitucional N° 0045/2006*. Sucre: Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Tribunal Constitucional Plurinacional . (2012). *Sentencia Constuticional N° 1250/2012 de 20 de septiembre de2012*. Sucre: Tribunal Constitucional Plurinacional .
- Vargas Lima, A. E. (03 de julio de 2018). La evolución histórica del control de constitucionalidad en Bolivia y su proyección hacia un modelo plrural. *Presedente Revista Jurídica*, 13(2018), 236.
- Vargas Lima, A. E. (2019). Bloque de constitucionalidad y desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad en Bolivia. *Estudios constitucionales vol.17 no.1 Santiago jul.*, 1.
- Voto concurrente Razonado Juez Sergio García Ramirez. (2003). *Caso Cinco Pensionistas Vs. Peru de 28 de febrero* . Corte Internacional de Derechos Humanos .
- Voto razonado del Juez Sergio Garcia Ramirez. (2003). *Myrma Mack Chang Vs. Guatemala*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Zagrebelsky, G. (1995). *El derecho ductil, Ley, Derechos, Justicia*. Madrid: Trotta.

