

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO



**NECESIDAD DE INCORPORAR MODIFICACIONES AL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
REGULADO POR EL D.S. 23318-A**

**PRESENTADA PARA LA OBTENCION DE GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Postulante: Nelson A. Tapia Flores

Docente Tutor: Msc. Guillermo Viaña Sarabia

LA PAZ – BOLIVIA

2011

DEDICATORIA:

A mis amados padres a quienes tengo la dicha de tenerlos a mi lado, brindándome su amor incondicional día a día.

*A mí querido hijo Sebastián, que me permite descubrir cada día la experiencia más maravillosa y satisfactoria que la vida depara al hombre: **ser padre***

AGRADECIMIENTOS:

A todas aquellas personas que de diferentes formas colaboraron en el trabajo de investigación, especialmente al Dr. Guillermo Viaña Sarabia, quien con su paciencia, perseverancia y conocimiento me impulso a desarrollar el presente trabajo.

RESUMEN

La problemática que aborda el presente trabajo de investigación se avoca a realizar un análisis del procedimiento administrativo disciplinario vigente en nuestro país, concretamente el capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por el D.S.23318-A, y las modificaciones y complementaciones posteriores, en lo concerniente al establecimiento de la Responsabilidad Administrativa y la aplicación de la normativa citada a hechos concretos por parte de las autoridades competentes para conocer esta clase de procesos administrativos. Dentro este análisis se ha podido identificar tres aspectos del procedimiento administrativo disciplinario que no están adecuadamente reglados, dando lugar a diversas interpretaciones por parte de los sumariantes.

Un primer punto trata de la falta de claridad en la norma respecto a la delimitación de la autoridad competente y la ausencia total del establecimiento de requisitos mínimos que debe reunir la autoridad a ser designada como sumariante. Un segundo punto analiza la falta de taxatividad de la norma respecto a la imposición de sanciones. El tercer punto está referido a la errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria y el desconocimiento de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario.

Como propuesta a los puntos precedentemente expuestos sugerimos realizar modificaciones al capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, de tal suerte que se establezcan previsiones expresas que impidan el ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora disciplinaria propia de la Administración Pública.

INDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTO.....	ii
RESUMEN.....	iii
INDICE GENERAL	iv
INTRODUCCION.....	vii
CAPITULO I	
ASPECTOS METODOLOGICOS	1
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
FORMULACION DEL PROBLEMA.....	3
JUSTIFICACION.....	4
OBJETIVOS	
OBJETIVO GENERAL.....	5
OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	6
HIPOTESIS.....	7
METODOLOGIA	
ENFOQUE.....	9
TIPO DE INVESTIGACION.....	10
DISEÑO.....	10
METODOS.....	11
TECNICAS.....	13

CAPITULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACION..... 14

EVOLUCION DE LA FUNCION PÚBLICA

Y SURGIMIENTO DE LA POTESTAD

DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....14

NATURALEZA JURIDICA DE LA

POTESTAD DISCIPLINARIA.....17

PRIMER PUNTO

DELIMITACION DE LA AUTORIDAD COMPETENTE..... 20

INTRODUCCION..... 20

CRITICA..... 22

CASO ANALIZADO

PROCESAMIENTO A CARGO DE UNA AUTORIDAD

SIN COMPETENCIA..... 27

PROPUESTA..... 33

SEGUNDO PUNTO

FALTA DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA

RESPECTO A LA IMPOSICION DE LAS SANCIONES..... 36

INTRODUCCION..... 36

CRITICA..... 37

CASO ANALIZADO

IMPOSICION DE SANCION EN BASE A

CRITERIOS DISCRECIONALES..... 39

PROPUESTA.....	47
TERCER PUNTO	
DESCONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ERRONEA CONCEPTUALIZACION DE LA BILATERALIDAD DE LAS PARTES EN LA FASE IMPUGNATORIA.....	48
INTRODUCCION.....	48
CASO ANALIZADO Y CRITICA.....	54
PROPUESTA.....	57
CAPITULO III	
CONCLUSIONES.....	59
RECOMENDACIONES.....	63
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	69
ANEXOS.....	72

INTRODUCCION

No cabe duda de que la Ley N° 1178 de 20 de Julio de 1990 ha marcado un punto de inflexión en el largo devenir de la Administración Pública de nuestro país.

Un acápite importante de la citada ley esta constituida por aquella parte relacionada al ejercicio de la Función Pública en nuestro país. Concretamente el capitulo quinto prevé el Régimen de la Responsabilidad por la Función Pública, régimen que a su vez establece cuatro clases de responsabilidades aplicables a todos los servidores y ex servidores públicos. Así se establecen las responsabilidades ejecutiva, civil, administrativa y penal.

El ejercicio de la Funcion Pública implica para el servidor público una serie de deberes en el desempeño de sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud. Todos estos principios se encuentran dispersos a lo largo de todo el espectro de normas jurídicas administrativas inherentes a la Administración Pública. El incumplimiento de esta normativa por acción u omisión generará para el servidor o ex servidor público responsabilidad administrativa.

Una de las más delicadas misiones que las instituciones públicas reciben por expreso mandato legal y reglamentario, es el de vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan o desempeñaron funciones públicas, y si se da el caso de inobservancia de las mismas sancionar a los infractores dentro de unas precisas órbitas de competencia asignadas expresamente a cierta clase de funcionarios.

La determinación de las contravenciones administrativas se encuentran a cargo de una autoridad administrativa denominada sumariante, autoridad que existe en todas las instituciones públicas.

El marco legal en el cual debe desarrollar su accionar el sumariante se encuentra normado por el capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el decreto supremo N° 23318-A de 29 de noviembre de 1992, modificado por el decreto supremo 26237 del año 2001 y complementado por los decretos supremos 28003; 28010; 29536 y 29820.

El presente trabajo de investigación aborda la problemática que se suscita en la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario vigente en nuestro país, concretamente el capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por el D.S.23318-A, y las modificaciones y complementaciones posteriores, en lo concerniente al establecimiento de la Responsabilidad Administrativa y la aplicación de la normativa citada a hechos concretos por parte de las autoridades competentes para conocer esta clase de procesos administrativos.

Dentro este análisis se han tomado como objeto de estudio tres aspectos del procedimiento administrativo disciplinario que no se encuentran adecuadamente reglados, dando lugar a diversas interpretaciones por parte de los sumariantes.

Un primer punto analiza la falta de claridad en el inciso a) del párrafo I del Artículo 12 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública respecto a la falta de delimitación precisa de la autoridad competente para determinar la responsabilidad administrativa, y la total ausencia de requisitos mínimos que debería reunir la autoridad a ser designada como sumariante. Este análisis de la norma legal citada se

complementa con un estudio de un caso real en el que se evidencia la incorrecta interpretación por parte de las entidades públicas del artículo en cuestión y las consecuencias perjudiciales para la propia administración pública de esa inadecuada interpretación. Asimismo se realiza una propuesta tendiente a evitar esta tipo de problemas generados por una redacción demasiado ambigua.

Un segundo punto analiza la falta de taxatividad del inciso f) del Art. 21 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública y del Art. 29 de la Ley 1178 respecto a la imposición de sanciones correspondientes a la responsabilidad administrativa. A este efecto nuestro análisis nos permite afirmar que estos dos preceptos tienen una redacción abierta que permite a la autoridad administrativa establecer las sanciones de forma discrecional sino arbitraria y caprichosa. Por ello siguiendo la metodología empleada en el primer punto exponemos un caso real suscitado en una entidad pública donde se advierte que el sumariante aplica la sanción de destitución que es la que corresponde a las faltas gravísimas, a hechos que derivaron de la comisión de faltas leves, cuya sanción era simplemente llamada de atención. Esta actitud lesiona derechos y garantías constitucionales, desnaturalizando la esencia de la potestad disciplinaria de la Administración Pública, razón por la que se realiza una propuesta acorde a la visión garantista imperante en nuestro ordenamiento jurídico general.

Por último nos enfocamos en un tercer punto, referido a la errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria y el desconocimiento de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario. Para este cometido partimos de un análisis minucioso de todos los artículos del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública que se encuentran relacionados con esta temática,

evidenciando una disimilitud en la utilización de los términos pertinentes a la problemática planteada. La utilización indiscriminada de los términos “parte” y “procesado(s)” determina que la fase impugnatoria pueda ser abierta a terceras personas carentes de legitimidad para impugnar las resoluciones establecidas en la fase sumarial. Concretamente, se imprime un trámite a este tipo de proceso cual si fuesen procesos regulados por la normativa privada, desconociendo la naturaleza jurídica de los procesos disciplinarios y el ejercicio de la potestad disciplinaria que le corresponde a la propia Administración Pública. Por ello proponemos y justificamos un cambio en todos estos artículos.

Como propuesta a los puntos precedentemente expuestos sugerimos realizar modificaciones al capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, de tal suerte que se establezcan previsiones expresas que impidan el ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora disciplinaria propia de la Administración Pública.

Lamentablemente estas variadas interpretaciones atentan la visión garantista que irradia el modelo de Constitución Política del Estado vigente en nuestro país, visión que debería orientar todo procedimiento en el que exista el riesgo de afectar derechos subjetivos fundamentales como es el caso del procedimiento administrativo disciplinario en el que existe el riesgo de atentar contra el derecho al trabajo en el caso de una eventual imposición de la sanción consistente en la destitución. Consideramos que se deben incorporar dentro este procedimiento las previsiones necesarias que permitan el respeto de la esfera jurídica de las personas a quienes se les atribuye la comisión de alguna falta.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLOGICOS

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

La Administración Pública cuenta con diferentes potestades que le permiten obtener los fines para los cuales fueron creadas las diversas instituciones que conforman ese vasto sector del Estado.

Dentro de estas potestades existe una, denominada potestad sancionadora que a su vez se subdivide en potestad sancionadora correctiva y potestad sancionadora disciplinaria.

La primera esta orientada a imponer medidas sancionatorias en la relación administración pública-administrado (particulares); la segunda se encuentra dirigida a establecer sanciones en la relación que se da entre la administración Pública y sus funcionarios (servidores o ex servidores públicos). Es a este segmento de actores al que se circunscribe el Régimen de la Responsabilidad por la Función Pública, que forma parte de la Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1178 de 20 de julio de 1990.

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública es una disposición legal que data del año 1992, aprobada por el decreto supremo 23318-A de 03 de noviembre de 1992. El año 2001 se efectuaron modificaciones a este reglamento mediante el decreto supremo 26237. El año 2005 se emitieron dos decretos supremos dirigidos a complementar este reglamento. Finalmente el año 2008 se pusieron en vigencia los D.S.

29586 y 29820 dirigidos a complementar el régimen legal de la Responsabilidad por la Función Pública.

Cabe puntualizar que pese a su aparente actualización en el tiempo, ninguna de las normas legales precedentemente citadas ha permitido introducir cambios sustanciales que permitan una aplicación uniforme, clara, transparente, oportuna y eficaz de esta normativa.

Las contradicciones, falta de claridad, y precisión se han visto acentuadas por las normas posteriores emitidas sobre este particular, generando interpretaciones discrecionales por parte de los sumariantes, vulnerando derechos y garantías constitucionales.

Este frecuente desconocimiento de la normativa debido a interpretaciones disímiles, hace que la administración pública se constituya en un ente atropellador de los derechos de los servidores y ex servidores públicos en la tarea de impartir justicia en sede administrativa.

En este sentido el trabajo se avoca a analizar tres problemas específicos en la temática indicada. Un primer punto analiza la falta de claridad en el inciso a) del párrafo I del Artículo 12 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública respecto a la falta de delimitación precisa de la autoridad competente para determinar la responsabilidad administrativa, y la total ausencia de requisitos mínimos que debería reunir la autoridad a ser designada como sumariante.

Un segundo problema se refiere a la falta de taxatividad del inciso f) del Art. 21 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública y del

Art. 29 de la Ley 1178 respecto a la imposición de sanciones correspondientes a la responsabilidad administrativa. Estos dos preceptos tienen una redacción abierta que permite a la autoridad administrativa establecer las sanciones de forma discrecional.

Finalmente un tercer problema esta referido a la errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria y el desconocimiento de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario, lo cual genera un inadecuado empleo de los términos “parte” y “procesado (s)”. La utilización indiscriminada de estos términos determina que la fase impugnatoria pueda ser abierta a terceras personas carentes de legitimidad para impugnar las resoluciones establecidas en la fase sumarial. Concretamente, se imprime un trámite a este tipo de proceso cual si fuesen procesos regulados por la normativa privada, desconociendo la naturaleza jurídica de los procesos disciplinarios y el ejercicio de la potestad disciplinaria que le corresponde a la propia Administración Pública.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:

El trabajo como se indico se centra en los tres siguientes problemas formulados a continuación en la forma de pregunta:

¿Por qué el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por el D.S.23318-A, que regula el procedimiento para establecer la Responsabilidad Administrativa permite una inadecuada interpretación

sobre la determinación de la autoridad competente (sumariante) para conocer este tipo de procesos?

¿Por qué esta normativa legal permite a los sumariantes adoptar criterios discrecionales tanto al interpretar la norma y al aplicar las sanciones, vulnerando derechos y garantías constitucionales?

¿Por qué existe una errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria, permitiendo generar la idea equivocada de que dicha fase se puede abrir a terceras personas carentes de legitimidad para impugnar las resoluciones establecidas en la fase sumarial?

1.3 JUSTIFICACIÓN:

Dentro un Estado de Derecho, el sometimiento pleno de los poderes públicos a la ley, resulta fundamental, por cuanto el ejercicio del poder tiende a ser desmedido e incurrir en excesos. La discrecionalidad de la autoridad constituye una de las variadas formas en las que se manifiesta el ejercicio del poder de forma desproporcionada y a veces excesiva.

Se debe tener presente que “uno de los fines del derecho administrativo es el de racionalizar la acción del poder público, desde las pautas propias del Estado de Derecho” (Parejo, 2008, p.23)

En la medida en que existan mecanismos que permitan al ciudadano (en el caso que nos ocupa al servidor o ex servidor público) interpelar el ejercicio de ese poder excesivo, existirá un mayor respeto de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política del Estado. La redacción clara, precisa y puntual de las normas legales contribuirá a evitar que la autoridad administrativa emplee criterios discrecionales en la resolución de situaciones que le competen resolver.

La actual norma legal, sus modificaciones y complementaciones presenta varias contradicciones, imprecisiones, y vacíos que impiden una aplicación uniforme, transparente y justa de sus preceptos. Por el contrario la actual normativa constituye un marco legal que permite la aplicación discrecional de los sumariantes, tanto en la interpretación de las normas como en la aplicación de las mismas, generando muchas veces inseguridad jurídica, e inclusive contraviniendo garantías establecidas en la Constitución Política del Estado.

Con el objeto de evitar en lo posible o reducir al mínimo ese margen de discrecionalidad que a veces degenera en una verdadera arbitrariedad, planteamos una propuesta alternativa de un procedimiento más garantista de los derechos y garantías constitucionales.

1.4 OBJETIVO GENERAL:

Demostrar la falta de claridad, precisión y adecuada terminología que presenta el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública en lo concerniente al procedimiento para establecer la Responsabilidad Administrativa de los servidores y ex servidores públicos.

1.4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Analizar el procedimiento previsto por el Capítulo III del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.
- Determinar la falta de claridad del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por el D.S. 23318-A en su Art. 12 en cuanto al orden de prelación respecto a la constitución de la autoridad legal competente (sumariante) para conocer esta clase de procesos.
- Determinar el no establecimiento de ningún tipo de requisitos mínimos para ser designado “sumariante”, por parte de la normativa vigente.
- Establecer la necesidad de precisar y clarificar la redacción del art. 12 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, para superar los problemas antes anotados.
- Establecer que el Art. 29 de la ley 1178 permite al “sumariante” la aplicación de las sanciones de forma discrecional, contraviniendo principios fundamentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador.

- Determinar la necesidad de que las sanciones disciplinarias deban guardar correlación entre falta y contravención, debiendo esta proporcionalidad ser expresada en forma previa en la normativa específica (interna) de la entidad Pública correspondiente.
- Demostrar que el articulado del Procedimiento Disciplinario Sancionador utiliza una terminología inadecuada, empleando los conceptos de “*parte*” y “*procesado (s)*”, como *sinónimos* induciendo a los sumariantes a entrar en confusión en cuanto a la naturaleza del proceso administrativo
- Establecer que al ser la Administración Pública titular del ejercicio de la potestad disciplinaria, no corresponde la intervención de terceros (denunciantes) en las diferentes etapas del proceso.

1.5. HIPÓTESIS:

La falta de claridad, precisión y adecuada terminología que presenta el procedimiento previsto para establecer la Responsabilidad Administrativa (D.S.23318-A), genera inadecuada interpretación sobre la determinación de la autoridad competente (sumariante) para el conocimiento de este tipo de procesos; igualmente permite un criterio discrecional de los sumariantes, tanto al interpretar la norma y al aplicar las sanciones, vulnerando derechos y garantías constitucionales; asimismo lleva a una errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria ya que la utilización indiscriminada de los términos “*parte*” y

“procesado(s)”, permite degenerar en la idea de que dicha fase pueda ser abierta a terceras personas carentes de legitimidad para impugnar las resoluciones establecidas en la fase sumarial.

1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

La falta de claridad, precisión y adecuada terminología que presenta el procedimiento previsto para establecer la Responsabilidad Administrativa (Capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S.23318-A)

1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Inadecuada interpretación sobre la determinación de la autoridad competente (sumariante) para el conocimiento de este tipo de procesos; igualmente permite un criterio discrecional de los sumariantes, tanto al interpretar la norma y al aplicar las sanciones, vulnerando derechos y garantías constitucionales; asimismo lleva a una errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria ya que la utilización indiscriminada de los términos “parte” y “procesado(s)”, permite degenerar en la idea de que dicha fase pueda ser abierta a terceras personas carentes de legitimidad para impugnar las resoluciones establecidas en la fase sumarial.

1.5.3. NEXO LÓGICO

General

1.6. METODOLOGÍA

1.6.1. ENFOQUE

El trabajo presenta un enfoque teórico en tanto el mismo estudia la realidad concerniente al procedimiento previsto para establecer la Responsabilidad Administrativa (Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S.23318-A) a partir de conceptos extraídos tanto de la normativa vigente como de casos concretos y su análisis jurisprudencial, que permiten comprender el contenido del fenómeno indicado. De este modo categorías como las de: “potestad disciplinaria”; “bilateralidad de las partes”; “competencia” o “taxatividad de la norma” entre otras, posibilitan encontrar y explicar las relaciones que el fenómeno presenta con el ámbito administrativo y a partir de las mismas generar una propuesta de modificación al interior de la normativa estudiada.

En este marco respecto a este tipo de investigación Rodríguez y Barrios (1984, p.33) manifiestan “en este tipo de investigación los fenómenos no pueden ser percibidos directamente, como tampoco pueden observarse por medio de equipos diseñados al efecto, por lo que las revelaciones de las relaciones causa efecto de dichos fenómenos tienen que hacerse utilizando métodos lógico teóricos que sintetizan en conceptos y categorías el desarrollo de los hechos de la realidad”

1.6.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN.

El estudio presenta un carácter descriptivo – propositivo, ya que en primer instancia se busca explicar el contenido de la norma y la aplicación que la misma ha tenido sobre casos reales, para luego en base a la crítica correspondiente llegar a descubrir las falencias que la normativa presenta y por tanto en esta línea avanzar a la formulación de propuestas concretas de modificación sobre tales preceptos legales.

1.6.3. DISEÑO.

La presente investigación presenta un diseño no experimental ya que en la misma no se apela a la manipulación de variables, sino que la investigación se centra en la observación conceptual del fenómeno y a partir de la misma se buscan desarrollar propuestas de modificación de la normativa analizada (Capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S.23318-A) que permitan precisar su terminología y clarificar su mandato, buscando de este modo evitar problemas generados por cuestiones de competencia de los sumariantes; al igual que impedir la discrecionalidad de estos en lo que a la aplicación de sanciones se refiere.

1.6.4. MÉTODOS

1.6.4.1. MÉTODO ANALÍTICO

De manera general se aplicó el método analítico en tanto y en cuanto el fenómeno estudiado implica tres problemas que fueron abordados de manera separada para una adecuada sistematización y comprensión de los mismos. De este modo un primer aspecto trata de la falta de claridad en la norma respecto a la delimitación de la autoridad competente y la ausencia total del establecimiento de requisitos mínimos que debe reunir la autoridad a ser designada como sumariante. Un segundo punto analiza la falta de taxatividad de la norma respecto a la imposición de sanciones. El tercer punto está referido a la errónea conceptualización de la bilateralidad de las partes en la fase impugnatoria y el desconocimiento de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario.

1.6.4.2. MÉTODO INDUCTIVO Y ESTUDIO DE CASO

La investigación asume el método inductivo, pues apela al estudio de casos concretos bajo una orientación teórica, en los cuales la falta de claridad, precisión y adecuada terminología que presenta el procedimiento previsto para establecer la Responsabilidad Administrativa (Capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S.23318-A), lleva a la generación de problemas en cuanto a la competencia de la Autoridad Sumariante designada para conocer este tipo de casos; al igual que la aplicación discrecional de sanciones por parte de estas autoridades; y por último la intervención de terceros en la fase impugnatoria desnaturalizando el proceso administrativo. Tal estudio

posibilito concretizar principios de orden general traducidos en una propuesta de normativa orientada a regular de mejor forma y de manera general este tipo de casos.

1.6.4.3. MÉTODO JURISPRUDENCIAL

Este método permitió a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional comprender la inadecuada interpretación que las autoridades comprometidas con este tipo de procesos realizan, especialmente los sumariantes, debido a la falta de claridad, precisión y adecuada terminología que presenta el procedimiento previsto para establecer la Responsabilidad Administrativa. Tal método nos permitió también establecer con claridad, bajo la orientación de las sentencias del Tribunal Constitucional, la generación de violaciones a los derechos y garantías constitucionales.

1.6.4.4. MÉTODO CRITICO

Cada uno de los aspectos problematicos estudiados a partir de los casos analizados, nos permitió en base al cuestionamiento de las decisiones y accionar de las autoridades comprometidas en el conocimiento de este tipo de procesos -especialmente los sumariantes- ir desarrollando formas alternativas para la reconfiguración de estos elementos problema; formas

que se tradujeron en la propuesta de modificación de la normativa estudiada por el trabajo.

1.6.5. TÉCNICAS.

1.6.5.1. TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN DOCUMENTAL

La investigación al ser fundamentalmente de tipo teórico se sustentó esencialmente en la técnica de la observación documental, pues la misma nos permitió consultar un amplio conjunto de textos e información bibliográfica, incluidas las sentencias del Tribunal Constitucional, que sirvieron para comprender el fenómeno estudiado, y generar la propuesta de modificación a la normativa pertinente que el trabajo plantea.

1.6.5.2. TÉCNICA DEL FICHAJE

Toda vez que la información bibliográfica consultada demandaba un manejo sistemático, se apeló a la técnica del fichaje que nos permitió cubrir estos requerimientos de coherente ordenación de la información recabada.

CAPITULO II

DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

2.1. EVOLUCION DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SURGIMIENTO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El punto de partida de la evolución de la función pública y el posterior surgimiento de la potestad disciplinaria de la Administración Pública se sitúa en el Medioevo, una de cuyas características es precisamente la confusión entre lo público y lo privado. La persona del Príncipe es al mismo tiempo el único fenómeno de personificación del organismo político.

El propósito de separar estas dos vertientes, pública y privada, para lograr así una cierta trans- personalización e institucionalización del poder será una de las líneas de progreso más claras del pensamiento jurídico y político y servirá al propio tiempo para garantizar la imposición del Príncipe sobre los Señores y hacer posible el surgimiento del Estado Moderno. En procura de obtener estos fines los juristas regios perfilaron el concepto de la Corona concebida como una especie de entidad mística del cual el Rey es tan solo la cabeza, siendo sus miembros los distintos estamentos. La Corona constituirá una especie de corporación en la que el Rey no es dominus sino solo curator.

El derecho Canónico servirá como modelo a ser adoptado por cuanto el mismo gozaba por entonces de una relativa superioridad sobre el resto de

los derechos seculares, como consecuencia de su mayor grado de elaboración, además de contar con una verdadera sistematización de las personas jurídicas: la silla apostólica, la diócesis, la parroquia, etc. Frente a las instituciones que ofrecía el derecho secular que básicamente eran las Corporaciones y las Fundaciones.

La Revolución Francesa desempeñó un papel determinante en el surgimiento de un sistema de función pública moderna, en la medida en que los principios de legalidad y de democracia representativa reforzaban el carácter instrumental del funcionario como agente de la ley.

Concluimos con lo señalado por Sanchez Morón (2009, p. 671) “parece existir unanimidad en la tesis de que el origen de la potestad sancionadora de la Administración en el marco del Estado de Derecho se halla en sus poderes de policía”.

De este modo en el siglo XIX se configuran diversos modelos de función pública, condicionado cada uno de ellos, por las circunstancias sociales, políticas y culturales propias de los ordenamientos de base. En definitiva todas ellas pretenden la profesionalización de la función pública y el sometimiento de sus miembros a un marco jurídico predeterminado.

En nuestro país se optó por el modelo francés caracterizado por una fuerte centralización, en este sentido el funcionario público no es un trabajador cualquiera, puesto que presta su servicio al poder público. La superioridad del interés que representa la Administración impide configurar el vínculo entre ésta y sus servidores como una relación contractual regida por las normas de derecho común. (Ortega, p. 42)

La garantía del servicio público requiere que la situación profesional de los funcionarios sea determinada de forma unilateral. De esta forma se opta

por un modelo de relación estatutaria, de forma que desde el ingreso del funcionario a la Administración Pública hasta su salida, todos los aspectos se encuentran regulados por normas de Derecho Público (es el caso de los servidores públicos de carrera). No obstante la normativa también prevé la coexistencia de otros tipos de servidores públicos como ser los electos, designados, de libre nombramiento e interinos. (Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público)

El acceso a la función pública está condicionado a los principios de mérito y capacidad, puesto que se trata de buscar la efectividad de los principios de imparcialidad y eficacia. La meritocracia constituye uno de los aspectos más relevantes por cuanto expresan la exigencia de profesionalidad en la función pública frente a los órganos de designación o elección política.

El derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad es un factor determinante para el mantenimiento del Estado de Derecho.

El modelo de relación estatutaria concibe la relación funcional como una relación de supremacía desde la óptica de la Administración, esta supremacía se hace efectiva a través del poder jerárquico que encuentra su correlato en el deber de obediencia.

El sometimiento de los funcionarios se da en virtud del deber de fidelidad que deben guardar los mismos con la Administración puesto que ésta ejerce el poder disciplinario como manifestación del poder jerárquico.

Los cambios sociales y políticos determinarán una serie de variaciones en los rasgos característicos del sistema de función pública y por ende en el régimen disciplinario. Con el establecimiento del Estado Social, la Administración, asume una importante función prestacional, por ello las formas organizativas como el régimen funcional van ordenándose de tal

forma que permitan responder satisfactoriamente a la nueva realidad imperante.

La idea de garantía del interés público al que debe atender la Administración, determinó la construcción del régimen funcional y consiguientemente del régimen disciplinario en torno a los conceptos de supremacía especial y jerarquía, es decir sobre bases totalmente diferentes a las que regulan la prestación laboral en el ámbito privado.

En la medida en que la construcción del régimen funcional ha ido evolucionando, el régimen disciplinario debe ser interpretado en el marco de las exigencias propias de un Estado Social de Derecho que entre sus fines pregona la constitución de una sociedad justa garantizando el bienestar, la protección e igual dignidad de las personas, el acceso al trabajo, etc.

2.2.- NATURALEZA JURÍDICA.-

Dentro las potestades con las que cuenta la administración pública, para alcanzar sus finalidades, se encuentra la potestad sancionadora, entendida esta como la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento de las normas jurídico administrativas.

Esta potestad sancionadora se subdivide en la potestad sancionadora correctiva y la potestad sancionadora disciplinaria, según a que clase de sujetos se aplique la potestad sancionadora. Cuando se sanciona las faltas

que se dan en la relación entre la administración pública y el administrado se denomina potestad sancionadora correctiva. Cuando se aplican sanciones en la relación entre la administración pública y sus propios servidores públicos se denomina potestad sancionadora disciplinaria.

Desde el punto de vista jurídico, interesa fundamentalmente “considerar la acepción de la disciplina como relación intersubjetiva entre quién pretende la observancia de una regla y quién viene obligado a respetarla” (Marina, 2001, p. 25).

En cualquier organización, sea entidad pública o privada, la disciplina resulta esencial para mantener el orden, y en última instancia para alcanzar los fines previstos. El poder disciplinario representa un pilar fundamental sobre el que reposa la organización de cualquier clase de institución. La disciplina se orienta a buscar un funcionamiento ordenado de cualquier organización, puesto que existen múltiples conductas susceptibles de alterar ese orden preestablecido, en detrimento de la administración.

Precisamente, las razones anteriormente expuestas hacen que la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa sea de carácter disciplinario. Por ello el ejercicio de la potestad disciplinaria debe ser enfocado desde una doble perspectiva: preventiva y correctiva.

Considerando que dentro los fines que busca el ejercicio de esta potestad están el de asegurar la eficiencia administrativa, la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos, la moralidad e imparcialidad, el carácter preventivo de esta función por parte de los organismos titulares de esta potestad servirá para poder limitar las probables disfunciones susceptibles de presentarse dentro la administración pública.

En nuestra legislación, el ejercicio de esa potestad sancionadora disciplinaria se encuentra regulada por el capítulo II del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S. 23318-A y las modificaciones efectuadas por el D.S. 26237, así como las complementaciones realizadas por los D.D.S.S. 28003, 28010, 29536 y 29820.

Lamentablemente la redacción del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública presenta falta de claridad, ambigüedad e imprecisión que dan lugar a diversas interpretaciones que en muchos casos desvirtúan los fundamentos esenciales de la administración de justicia (en este caso en sede administrativa).

Para el desarrollo del presente trabajo hemos escogido tres aspectos que consideramos sustanciales al régimen de la responsabilidad administrativa.

- Delimitación de la autoridad competente y el establecimiento de requisitos mínimos que debe reunir la autoridad a ser designada como sumariante.
- Falta de taxatividad de la norma respecto a la imposición de sanciones.
- Errónea conceptualización de la norma respecto a la bilateralidad en la etapa de impugnación.

2.3.- DELIMITACION DE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA ESTABLECER LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y ESTABLECIMIENTO DE REQUISITOS MÍNIMOS PARA SER DESIGNADO SUMARIANTE.

2.3.1 INTRODUCCIÓN.-

La contravención al ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del servidor público genera responsabilidad administrativa pudiendo aplicarse tres tipos de sanciones que establece el Art. 29 de la Ley 1178: multa hasta un 20% de la remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

Esta clase de responsabilidad es determinada a través de un proceso interno en cada entidad pública a cargo de una autoridad competente denominada sumariante.

Sobre éste particular el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública prevé dos artículos:

Art. 12. (Autoridad legal competente) modificado por el D.S. 26237 de 29 de junio de 2001

I. Autoridad legal competente es:

a) La prevista en las normas específicas de la entidad o en su defecto, el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año;

b) El máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos señalados en el Art. 67 del presente reglamento

Art. 21 (Sumariante) modificado por el D.S. 26237

El sumariante es la autoridad legal competente. Sus facultades son:

a) En conocimiento de la presunta falta.....

- b) Cuando así lo crea necesario adoptar a título provisional la medida precautoria de cambio temporal de funciones o la suspensión del cargo*
- c) Notificar a las partes con la resolución de*
- d) Acumular y evaluar las pruebas de cargo y descargo*
- e) Establecer si existe o no responsabilidad administrativa en el servidor público y archivar obrados en caso negativo*
- f) En caso de establecer responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del Art. 29 de la Ley 1178*
- g) Disponer la retención de hasta el 20% del líquido pagable....*
- h) Notificar cualesquiera de sus resoluciones.....*
- i) Conocer los recursos de revocatoria.....*

2.3.2.- CRÍTICA.-

De acuerdo a estos dos artículos tenemos que el sumariante es la autoridad legal competente para establecer la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa aplicable a los servidores públicos o ex servidores públicos.

El Art. 12 inciso a) establece dos alternativas respecto a establecer la autoridad competente para esta clase de procesos: a) la prevista en las

normas específicas de la entidad **o en su defecto** b) el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año.

Esta previsión tácitamente establece una prelación en el orden en el cual recae la calidad de autoridad competente.

La aplicación habitual del procedimiento administrativo sancionador no toma en cuenta ese orden de prelación, habiéndose hecho una especie de costumbre proceder a la designación del sumariante sin verificar si la normativa interna de la entidad establece o no la calidad de autoridad competente sobre determinado cargo. De esta forma se procede a designar a un sumariante en la primera semana hábil del año, generando conflictos de competencia, puesto que el procesado podrá desconocer la competencia del sumariante designado por la MAE.

Por otra parte, en cuanto a la designación del sumariante el reglamento de la responsabilidad por la función pública, solamente se refiere a la oportunidad en la cual debe ser designado (*primera semana hábil del año*) y quien designa (*designado por el máximo ejecutivo*), empero ningún otro artículo de este reglamento señala que requisitos académicos, morales o éticos debe reunir el servidor público para asumir este importante cargo que implica el ejercicio de la competencia en la que se emitirán decisiones trascendentales que repercutirán en los derechos de los demás servidores públicos de la entidad. Tampoco se señala sobre que clase de servidor público debe recaer la designación de esta importante función.

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública al ser una norma elaborada en un contexto temporal distinto al actual, no responde a principios constitucionales que rigen la Administración Pública: legalidad, imparcialidad, competencia, eficiencia, responsabilidad, etc.

Consideramos que dada la trascendencia del ejercicio de esta importante función que a diferencia de otros ejerce competencia y jurisdicción dentro del ámbito administrativo, que si bien esta dirigida a alcanzar simplemente la cosa juzgada formal, sin embargo debe tenerse en cuenta que esa cosa juzgada formal puede transformarse en cosa juzgada material, habida cuenta de la aplicabilidad del principio de informalidad que caracteriza la administración de justicia en sede administrativa, máxime si el servidor público o ex servidor público no está obligado a contar con el patrocinio legal obligatorio de un profesional abogado para asumir su defensa en este tipo de procesos. En muchos casos es el propio servidor público quién asume su defensa con conocimiento limitado de los plazos etc. Situación que muchas veces determinará que una injusta resolución emitida por el sumariante pueda adquirir la calidad de la cosa juzgada material.

Esta falta de previsión expresa de los requisitos mínimos que debe reunir el sumariante permite que en muchas entidades sean designados funcionarios que si bien cuentan con antecedentes de buen comportamiento en la función pública, no poseen los conocimientos técnicos mínimos que garanticen una adecuada administración de justicia administrativa. En estos casos los sumariantes se ven urgidos de recibir el asesoramiento de la unidad legal de la entidad, reduciendo su labor a la

firma de la resolución proyectada por la unidad legal, que en muchos casos volverá a conocer el caso como emergencia de un eventual recurso jerárquico.

Asimismo a veces la designación del sumariante recae sobre funcionarios que son consultores de línea que de acuerdo a la línea jurisprudencial emitida por el Tribunal Constitucional no tienen la calidad de servidores públicos; por lo tanto estas designaciones añaden un otro conflicto esencial que tiene que ver con la competencia de la autoridad encargada de sancionar la responsabilidad administrativa. Así la Sentencia Constitucional 0614/2007 de 17 de julio ha establecido dentro sus fundamentos jurídicos: *“Este Tribunal sobre la base del art. 47 del Decreto Supremo (DS) 27328, de 31 de enero de 2004, en la SC 0165/2005-R de 28 de febrero, ha dejado claramente deslindada la naturaleza jurídica, del contrato de consultoría, citando las SSCC 0938/2003-R, 1317/2003-R y SC 0605/2004-R, y puntualizando que: “(...) ese contrato tiene un régimen especial diferente de la modalidad de prestación de servicios de calidad de empleados; pues el consultor no es empleado en esencia, por lo mismo no es un servidor público...” sin que exista de por medio una relación de dependencia propiamente dicha por lo que esta fuera del trabajo asalariado y del servicio público que se rigen por la Ley General del Trabajo y por el Estatuto del Funcionario Público”*

También se ha conocido casos en los que la designación del sumariante ha recaído sobre servidores públicos eventuales, que de acuerdo a un comunicado de prensa emitido por la Contraloría General del Estado, no

son considerados servidores públicos, generando conflictos en cuanto al legal o ilegal ejercicio de la actividad sancionadora disciplinaria.

La competencia de la autoridad disciplinaria para llevar adelante una investigación, constituye una garantía de orden constitucional a favor del procesado, quien al igual que cualquier otro ciudadano demanda idoneidad, objetividad e independencia de esta autoridad.

La competencia según el tratadista argentino Roberto Dromi “es el conjunto de atribuciones que en forma expresa confieren las normas legales al órgano u agente público”. Dromi (1997, Pag.227)

La idoneidad se materializara mediante la motivación de las resoluciones a ser emitidas por esta autoridad.

La idoneidad es entendida como la aptitud técnica, moral y legal como condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

La objetividad e independencia se manifestaran a través del establecimiento de impedimentos lo que a su vez deviene del establecimiento de requisitos básicos con los que debe contar la autoridad disciplinaria.

La objetividad e independencia son dos principios que rigen el desempeño de la función pública, los mismos implican en primer lugar un refuerzo del principio de subordinación de las Administraciones Públicas dependientes de Poderes Ejecutivos que las dirigen. La objetividad en este plano traduce la neutralidad ideológica respecto de lo establecido en las normas o en las órdenes que debe cumplir. En otro plano, la objetividad implica el deber de imparcialidad en la acción administrativa, que es una

consecuencia del principio de igualdad ante la ley en el procedimiento. Y por último, la objetividad supone que se persigan necesariamente intereses públicos, aquellos que constituyen el fin de la potestad que se ejerce, y no ninguna otra finalidad, lo que acarrearía el vicio de desviación de poder.

El principio de objetividad “constituye un criterio elemental de la actividad administrativa, resultando ser la cualidad característica de la actuación de los funcionarios en tanto que elemento personal de la Administración”. Nieto (1991, p. 228).

La exigencia de objetividad o imparcialidad en la actuación de los funcionarios obliga a éstos a actuar de conformidad a las normas y a las directrices del Gobierno. Por tanto la objetividad se reconduce a la legalidad que no debe entenderse como aplicación formal y rigurosa de las normas sino como una interpretación de éstas acorde con los intereses generales. Marina Jalvo (2001, p. 46)

2.3.4.- CASO A SER ANALIZADO.

PROCESAMIENTO A CARGO DE UNA AUTORIDAD SIN COMPETENCIA:

En base a una denuncia contra el Sr. Eduardo Camacho Rendon, funcionario del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PNEFA) dependiente del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria, el Director General Ejecutivo a.i.de esa institución Ernesto Salas Garcia

instruye la apertura de un proceso administrativo contra el Sr. Eduardo Camacho, quien habría incurrido en contravenciones administrativas, consistentes en alteración de fechas de vacunas para la fiebre aftosa.

En conocimiento de la referida instrucción el sumariante del SENASAG German Guzmán Wilkenmán dispone la apertura de un Proceso Administrativo contra su persona, proceso en el que se emite la Resolución Administrativa 005/2005 de 17 de agosto, mediante la cual se dispone como sanción la destitución del cargo de Coordinador del PRONEFA-AFTOSA.

Contra esta resolución, el procesado plantea el recurso de revocatoria sin obtener resultado favorable, razón por la que planteó el recurso jerárquico que fue resuelto mediante la Resolución 002/2005 de 11 de octubre, mismo que confirmo la sanción consistente en destitución, impuesta por el sumariante.

Habiendo agotado la vía administrativa, el procesado recurre a la jurisdicción constitucional mediante el recurso de Amparo Constitucional alegando la vulneración a sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la petición y al debido proceso, reconocidos por los arts. 7 incs. a), d) y h), 16 y 31 de la Constitución Política del Estado abrogada ; ahora arts. 46. I, 24, 115.II y 122 de la Constitución Política del Estado vigente , denunciando expresamente la “falta de jurisdicción y competencia” de la autoridad sumariante que conoció el indicado proceso.

Sustenta también esta pretensión, alegando que el “art. 1 del párrafo I numeral 9” del Decreto Supremo (DS) 26237 de 29 de junio de 2001, que modifica el art. 12 del D.S. 23318-A de 3 de noviembre de 1992, establece que es autoridad competente aquella prevista en las normas específicas de la entidad **o en su defecto** el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año. El SENASAG cuenta con propia base jurídica prevista en la Ley 2061, de 16 de marzo de 2000 y DS 25729 de 7 de abril de 2000, normativa que es aplicable al Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PRONEFA), indicando que de acuerdo a esta norma interna es el Jefe de Asuntos Jurídicos del SENASAG, la autoridad competente para instaurar y sustanciar procesos internos, siendo por tanto nulos los actos del sumariante del SENASAG German Guzmán Wilkenman por falta de jurisdicción y competencia.

Asimismo denuncia la falta de competencia en razón al territorio por cuanto los hechos denunciados se hubiesen cometido supuestamente en el departamento de Chuquisaca, concretamente en las provincias de Huacareta, Villa Vaca Guzmán y Monteagudo; empero, la Resolución sumarial habría sido dictada en la ciudad de Trinidad en el departamento de Beni, vulnerándose por tanto el art. art. 35.I inc. a) de la Ley de Procedimiento Administrativo y el debido proceso.

En resumen el procesado alega que el proceso administrativo en el que se dispuso su destitución fue llevado a cabo por un juez sumariante sin jurisdicción ni competencia, ya que según la base jurídica del SENASAG, la competencia para procesos administrativos internos recaería en el Jefe Nacional de Asuntos Jurídicos.

Dentro el planteamiento de este problema, debe tenerse presente que la competencia es un elemento esencial del acto administrativo, que implica el poder o aptitud legal de asumir y ejecutar decisiones que generen consecuencias jurídico-administrativas, siendo por tanto la medida o continente de la potestad administrativa asignada por la Constitución y las leyes a los órganos de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles de administración u organización territorial.

El elemento de la competencia tiene su origen en la Constitución Política del Estado, mas puntualmente en la garantía del juez natural, razón por la que la competencia como medida y continente de la potestad administrativa es indelegable, inconvalidable y emana solamente de la ley

La Ley 2061 de 16 de marzo de 2000, crea el (SENASAG) y el DS 25729 de 7 de abril de 2000, reglamenta dicha Ley, constituyendo estas normas las aplicables al SENASAG. En este contexto, se tiene también la Ley 2215 de 11 de junio de 2001, en cuyo artículo primero, se establece que el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa “PRONEFA”, es dependiente del SENASAG; disposición que hace aplicables a este Programa específico todas las normas vigentes para el SENASAG.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa emergente del ejercicio de la función pública se encuentra sujeta a un “bloque de legalidad” -siguiendo la terminología utilizada por la doctrina administrativa francesa-, compuesto esencialmente por la Ley de Administración y Control Gubernamentales, DS 23318-A de 3 de noviembre de 1992, asimismo, en

el presente caso resulta necesario considerar también, las leyes 2061 de 16 de marzo de 2000; 2215 de 11 de Junio de 2001; el DS 25729 de 7 de abril de 2000 y el Reglamento Interno de Personal del SENASAG .

El Art. 12.I. a) del D.S. 23318-A, modificado por el art. 1ro del DS 26237, atribuye competencia a las autoridades sumariantes siguiendo dos criterios a saber: 1) La autoridad sumariante competente, es la determinada por el ordenamiento administrativo interno. 2) La Máxima Autoridad Ejecutiva en la primera semana del año designará una autoridad sumariante competente para conocer y resolver todos los procesos administrativos emergentes del ejercicio de la función pública que pudieren existir en la entidad durante cada gestión. El DS 25729, referente al Reglamento del SENASAG, en su art. 19.I inc. e) establece textualmente: “El Jefe Nacional de la Unidad de Asuntos Jurídicos tiene la atribución de instaurar y sustanciar procesos internos”. Por jerarquía normativa, se establece también que en este bloque de legalidad aplicable al SENASAG, se encuentra el Reglamento Interno de Personal, aprobado mediante RA 085/2001, disposición que en su art. 43 señala textualmente: “En base al art. 29 de la Ley 1178 y el art. 18 del Decreto Supremo 23318-A (Reglamento de la Responsabilidad por la función pública), se procederá a incoar proceso administrativo de oficio, a denuncia o en base a dictamen de auditoría interna del Servicio, al funcionario o ex funcionario, que pudiera o haya generado perjuicios de cualquier naturaleza, al Servicio.

Dicho proceso, será sustanciado por el juez sumariante del SENASAG, concordante con las normas señaladas y el Decreto Supremo 26237

Las normas precedentemente citadas y el bloque de legalidad referido anteriormente para la determinación de responsabilidad administrativa emergente de procesos administrativos internos dentro del SENASAG, permiten establecer que los procesos internos deben ser desarrollados por el sumariante del SENASAG; asimismo, se tiene que en esta entidad existe una autoridad sumariante establecida por el ordenamiento jurídico interno, competente para conocer procesos internos que es precisamente el Jefe Nacional de la Unidad de Asuntos Jurídicos. En ese contexto, el proceso administrativo al cual hace referencia el art. 43 del Reglamento Interno de Personal, esta dentro del alcance del art. 19.I. inc. e) del DS 25729, sin embargo, no fue sustanciado por la autoridad competente para conocer y sustanciar procesos internos destinados a determinar responsabilidad administrativa emergente del ejercicio de la función pública. En consecuencia, Germán Guzmán Winkelmán, al no ser la autoridad sumariante establecida por la normativa interna del SENASAG, no tenía competencia para conocer y resolver el proceso administrativo interno contra Eduardo Camacho Rendón, por tanto, todos los actos emitidos por él en este proceso son nulos.

Dentro este caso se puede advertir que la falta de precisión en la normativa aplicable al presente caso, ha posibilitado que este proceso sea conocido por una autoridad distinta a la prevista en la normativa interna de dicha institución, vulnerando el derecho al debido proceso en su elemento del juez natural, generando innecesariamente acciones dentro la jurisdicción constitucional que inclusive podrían determinar diferentes grados de responsabilidad de carácter civil.

2.3.5. PROPUESTA

El caso citado, justifica la necesidad de que el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública tenga una redacción más clara y precisa imposibilitando la posibilidad de efectuar interpretaciones alejadas de lo establecido en la norma.

Doctrinalmente la competencia puede ser determinada en base a la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad (Forero, 2003, p. 282).

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, no contempla todos estos parámetros determinantes de la competencia, limitándose simplemente a establecer excepcionalmente la posibilidad de que para cierta clase de funcionarios, la autoridad competente no es la misma que la establecida para la entidad, (determinación de competencia en cuanto a la calidad del sujeto disciplinable). Por ejemplo el Art. 67 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública establece que la autoridad competente para procesar administrativamente a la Máxima Autoridad Ejecutiva, miembros de un Directorio, a los abogados o auditores de las entidades públicas es el asesor legal principal de la entidad que ejerce tuición

Respecto a los otros parámetros existe un vacío que da lugar a diversas interpretaciones. Por ejemplo se presentan casos en los que un servidor público comete varias faltas disciplinarias que tienen íntima relación. Varios servidores públicos de una misma entidad participan en la comisión de una o más faltas, a veces estos servidores públicos pueden ser de distinta calidad (miembros de un directorio y servidores públicos de planta).

Respecto a la competencia en razón de territorio, se dan casos en los que la falta es cometida en una distrital de la entidad pública, por ejemplo en Tarija, sin embargo es el sumariante de la entidad central (con sede en La Paz) el que realiza el proceso administrativo.

Estas indeterminaciones legales refuerzan la necesidad de que el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, pueda prever estas situaciones que a diario se van presentando en nuestro país.

En función de lo explicado precedentemente proponemos como un planteamiento de discusión y análisis la modificación del Art. 12 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública en los siguientes términos

Art. 12 Autoridad Legal competente es:

I. a) En primera instancia y con carácter de prioridad la prevista en las normas específicas de la entidad, y solamente en caso de ausencia de esta previsión y por tanto con carácter secundario y substitutivo, deberá ser la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad quien deba designar en la

primera semana de su gestión a un servidor público para que asuma estas funciones.

La previsión de una autoridad competente en la normativa específica de la entidad excluye a cualquier otro sujeto para asumir estas funciones.

La autoridad competente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con título en provisión nacional de abogado
- Contar con experiencia en el ejercicio de la profesión de al menos 5 años
- Contar con certificado de aprobación del curso Responsabilidad por la Función Pública en la Contraloría General del Estado
- Contar con certificado de aprobación del curso Ley 1178 en la Contraloría General del Estado.
- No haber sido procesado administrativamente.

b) El Máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos previstos en el Art. 67 del presente Reglamento

c) La Dirección de Empleo y Servicio Civil del Ministerio de Trabajo o el Máximo Ejecutivo de la Entidad, según

corresponda a funcionarios de carrera o funcionarios provisorios para conocer los recursos jerárquicos.

2.4.- FALTA DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA RESPECTO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

2.4.1.- INTRODUCCIÓN.-

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública mediante el Art. 21 inciso f) establece como una de las facultades de las autoridades sumariantes:

f) En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada, incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del artículo 29 de la Ley N° 1178 de Administración y control Gubernamentales

Esta previsión legal que es la única referida a la imposición de las sanciones emergentes de la responsabilidad administrativa, simplemente se remite al Art. 29 de la ley N° 1178, la misma que señala:

Art. 29 La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Se determinará por proceso interno de cada entidad que tomará en cuenta los resultados de la auditoría si la hubiere. La autoridad competente aplicara según la gravedad de la falta, las sanciones de multa hasta un 20% de la

remuneración mensual; suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución.

2.4.2.- CRÍTICA.-

De acuerdo a estos dos artículos tenemos que la autoridad legal competente tiene la facultad de calificar la contravención de forma subjetiva.

La redacción del Art. 29 de la ley 1178 resulta demasiado abierta, por cuanto permite al sumariante apreciar la gravedad o levedad de la falta para luego calificarla en grave, o leve. Consideramos que esta posibilidad de aplicar las sanciones de forma discrecional, contraviene un principio fundamental denominado taxatividad de la norma. Del principio de legalidad emerge el principio de taxatividad de la norma penal o disciplinaria, que implica la suficiente predeterminación normativa de los ilícitos y sus consecuencias jurídicas; pues la indeterminación supone una deslegalización material encubierta, por ello existe la necesidad de que las leyes sean claras, precisas y accesibles al pueblo. Esta exigencia es conocida con el nombre de principio de taxatividad, y tiene la finalidad de dotar de seguridad jurídica a los miembros de la sociedad. Por ello, serán contrarias al principio de taxatividad aquellas normas que configuran los presupuestos de hecho de manera abierta, difusa, discrecional o indeterminada, quedando en poder de los jueces regular efectivamente los supuestos.

El concepto de taxatividad de la norma hace referencia a un principio que surgió dentro el ámbito del derecho penal, mediante el cual se exige la

formulación en términos precisos de los supuestos de hecho de las normas penales. (Valencia, (2001, p. 329-342). Esta exigencia suele ser entendida en dos sentidos: a) una reducción de la vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y b) una preferencia por el uso de conceptos descriptivos frente al uso de conceptos valorativos. Sin embargo “en la actualidad existe una perfecta consciencia de que la vaguedad de los conceptos, y la indeterminación semántica son rasgos ineliminables de los conceptos generales”. Bosch, (1984, p. 221-243).

De acuerdo a Hart (1973, p. 152-153) “es una característica de la condición humana (y por ello también de los legisladores) que en todos los casos en que tratamos de regular, en forma no ambigua y por adelantado, alguna esfera de conducta por medio de criterios o pautas generales, para ser utilizados sin nuevas directivas oficiales en ocasiones particulares, se hallan dos obstáculos conectados entre sí, el primero es nuestra relativa ignorancia de los hechos; el segundo nuestra relativa indeterminación de los propósitos. Los legisladores humanos no pueden tener conocimiento de todas las posibles combinaciones de circunstancias que el futuro puede deparar”.

Estos dos rasgos de nuestros lenguajes son tomados en cuenta cuando se considera el alcance del principio de taxatividad. La determinación de los conceptos contenidos en las disposiciones penales es una cuestión de grado y cual deba ser el grado exigible, el umbral mínimo, depende en buena medida de la justificación de la taxatividad.

La teoría penal estadounidense de la taxatividad lleva el nombre *devoid for vagueness doctrine*, reconoce estos dos límites a la precisión exigida por

el derecho de los Estados Unidos para que una disposición penal sea conforme a la Constitución. (quinta y decimocuarta enmienda).

Uno de los más importantes defensores de la taxatividad como requisito de un derecho penal garantista es Luigi Ferrajoli quién, considera “que el uso de conceptos descriptivos en la formulación de las normas penales, permite la formulación de proposiciones descriptivas relativas a esas normas penales, aptas para la verdad y la falsedad, en cambio el uso de conceptos valorativos en la formulación de las normas penales no permite el establecimiento de proposiciones aptas para la verdad o la falsedad” Ferrajoli (2001, p. 94-107).

2.4.3.- CASO A SER ANALIZADO.

IMPOSICIÓN DE SANCIÓN EN BASE A CRITERIOS DISCRECIONALES:

Mediante Resolución Sumarial Nº 02/2010 de 08 de junio de 2010, el sumariante del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria, dispone la apertura de proceso administrativo contra los servidores públicos Jorge Guzmán Calla y otros, por la presunta contravención del ordenamiento jurídico administrativo: artículos 9 incisos b), g), h) y p), artículos 10 incisos a) y d), artículos 11 inciso a), artículo 16 inciso a) y artículo 17 del Reglamento Interno de Personal. Los hechos se refieren a una presunta falta de permiso de los procesados para ejercer la docencia en la carrera de Ingeniería Agronómica de la Universidad Mayor de San Andrés en horarios incompatibles con el ejercicio de la función Pública, aspecto que

habría motivado que los procesados hayan efectuado salidas de su fuente laboral sin la autorización de la Unidad de Recursos Humanos, puesto que jamás comunicaron que además del ejercicio de la función pública, ejercían labores de docencia en horarios de oficina, hechos considerados como abandono de funciones y realización de actividades ajenas a las funciones en horarios de trabajo.

Notificados los procesados, presentaron pruebas de descargo, consistentes en certificación de la carrera de Agronomía que establece el horario de clases, siendo los mismos los días miércoles y jueves de 18:30 a 20:00 y de 14:00 a 16:00.

Mediante Resolución Sumarial N° 07/2010 de 26 de julio de 2010, emitida fuera del plazo previsto en la normativa legal, se establece la existencia de responsabilidad administrativa del servidor público Jorge Guzmán Calla, imponiéndosele la sanción de destitución del cargo.

Dentro el plazo de tres días hábiles a partir de su notificación con la resolución sumarial, el procesado interpone el recurso de revocatoria, argumentando, la emisión de la resolución fuera de plazo y la falta de proporcionalidad entre las supuestas contravenciones y la sanción impuesta por el sumariante.

De acuerdo al Reglamento Interno de Personal del INIAF, las faltas se clasifican en tres clases: faltas leves, graves y severas; solamente las faltas severas se encuentran sancionadas con la destitución. En el presente caso las faltas por las cuales se le inicio el proceso interno, se encuentran tipificadas como faltas graves, cuya sanción es la amonestación escrita.

Por resolución N° 05/2010 de 26 de julio de 2010 (sic) el sumariante del INIAF ratifica en todas sus partes la resolución sumarial N° 07/2010, por la que se establece la destitución del procesado, argumentando en lo principal que no existe falta de proporcionalidad entre contravención y sanción, debido a que existe una sumatoria de contravenciones a diferentes disposiciones legales específicas. Las sanciones impuestas a los procesados son impuestas considerando la gravedad de las distintas contravenciones con objetividad y en estricta aplicación del Art. 29 de la ley 1178, misma que no prevé sanciones con una correlación al tipo de contravención. En la parte pertinente de dicha resolución se indica:

“CONSIDERANDO:

Que no existe falta de proporcionalidad entre contravención y sanción como argumentan erróneamente los procesados, debido a que existe una sumatoria de contravenciones a diferentes disposiciones legales específicas (RIP-INIAF), reglamentarias (D.S. 25749) y hasta normas de carácter general (Ley 2027); las sanciones impuestas a los procesados en la resolución final son impuestas considerando la gravedad de las distintas contravenciones con objetividad y en estricta aplicación del Art. 29 de la ley 1178, misma que no prevé sanciones con una correlación al tipo de contravención”.

Contra esta resolución se interpone el recurso jerárquico, recurso que anula todo lo obrado por haberse emitido la resolución sumarial fuera del plazo de cinco días previsto en el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.

Dentro las garantías constitucionales que establece nuestro ordenamiento jurídico, se encuentran la garantía del debido proceso, misma que no solamente es aplicable en el ámbito judicial, sino también en el ordenamiento administrativo. El Tribunal Constitucional ha emitido lineamiento jurisprudencial referido a que las reglas del debido proceso no solo son aplicables en materia penal, sino a toda la esfera sancionadora dentro de ella materia administrativa disciplinaria Así ha establecido la S.C. 757/2003 de 4 de junio, que en su parte pertinente señala:

“Sobre las garantías del proceso administrativo.- Si partimos del hecho de que la sanción administrativa supone la privación de algún derecho o la afectación de algún interés (en el caso de autos, los previstos en el Título III del Código Tributario), y que tal privación debe ser el resultado de la comprobación, conforme a derecho, de un hecho ilícito que se le atribuye, correspondiendo por tanto enjuiciar una conducta, no cabe duda que el proceso administrativo en cuestión debe estar revestido de las garantías procesales consagradas en la Constitución. Así lo ha entendido la jurisprudencia de este Tribunal en las SC 618/2003, al señalar que “[...][la garantía del debido proceso, que consiste en el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar (SC 418/2000-R), la cual no es aplicable únicamente al ámbito judicial, sino que debe efectivizarse en todas las instancias en las que a las personas se les atribuya - aplicando el procedimiento establecido por ley- la comisión de un acto que vulnere la normativa vigente y es obligación ineludible de los que asumen la calidad de jueces, garantizar el respeto a esta garantía constitucional (SC 731/2000-R). De ello se determina que las reglas del debido proceso no sólo son aplicables en materia penal, sino a toda la esfera

sancionadora, y dentro de ella se encuentra la materia administrativa disciplinaria (SSCC 787/2000-R, 953/2000-R, 820/2001-R, y otras)"; garantías que, con igual razón, deben estar presentes en el proceso administrativo penal.

En el mismo sentido, la SC 685/2002-R, ha establecido que los derechos a la seguridad, a la petición, a la defensa y a la garantía del debido proceso, "[...] son aplicables no sólo al ámbito judicial sino también al administrativo cuando se tenga que someter a una persona a un procedimiento en el que deberá determinarse una responsabilidad; por lo mismo, todo proceso de la naturaleza que fuere deberá ser sustanciado con absoluto resguardo y respeto de los derechos y garantías del procesado. Así, SSCC 1234/2000-R, 128/2001-R, 526/2001-R, 685/2002-R, entre otras".

En el caso descrito se advierte que la autoridad sumariante ha impuesto discrecionalmente la sanción de destitución, invocando para ello el Art. 29 de la ley 1178 e incidiendo en que la misma no prevé correlación alguna entre tipo de contravención y sanción; aspecto que según su interpretación le permite "considerar" la gravedad de las faltas, pese a que las mismas se encuentran expresamente tipificadas en el Reglamento Interno de Personal del INIAF como faltas graves cuya sanción consiste en amonestación escrita.

Más aún el argumento del sumariante para justificar el carácter de gravedad de las faltas en cuestión (sumatoria de las mismas) nos parece un exceso sino una aberración legal, por cuanto en nuestra legislación, ni aun en materia penal existe la posibilidad de sumar las sanciones en caso de la comisión de varios delitos. Pretender aplicar a las contravenciones administrativas una sumatoria de las sanciones correspondientes a las

faltas en caso de pluralidad de las mismas, sin que exista para ello ningún tipo de fundamento legal, contraviene el sistema de absorción vigente en el ámbito penal nacional, por el que en caso de pluralidad de delitos simplemente existe la posibilidad de agravar en un tercio o en una mitad la sanción del delito más grave según se trate de un concurso real o ideal de delitos.

La redacción del Art. 29 de la ley 1178, permite realizar interpretaciones de lo más disimiles a los sumariantes, interpretaciones que en definitiva han permitido una actividad discrecional en la imposición de sanciones, pese a que la normativa específica debe referir inexcusablemente (el Reglamento Interno de Personal) la correlación entre falta y sanción.

En este sentido como lo plantea Tomas Ramón Fernández (2006, p. 23): “Cuando un poder es susceptible de ser ejercitado a discreción de su titular, éste tiende por hipótesis a no reconocer límite alguno y a rechazar por ello cualquier tipo de controles”. Por ello toda sanción debe estar previamente establecida por la ley y no al arbitrio y discrecionalidad del juzgador. Así ha establecido la (S.C. 767/2007 de 22 de septiembre) que en los fundamentos inherentes al caso señala:

“La Ley de Administración y Control Gubernamentales es una Ley marco, cuyo art. 2 establece los sistemas de administración y de control que regulan en las entidades del sector público, figurando entre ellos el de Administración de Personal. Esta Ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo a través de las Normas Básicas referidas al Sistema de Administración de Personal (NBSAP), aprobadas mediante DS 26115, de 16 de marzo de 2001 para su aplicación en todas las entidades del sector público. El art. 6 inc. i) de estas Normas Básicas, señala las obligaciones y

atribuciones de aquellas entidades públicas sometidas a su control, y el inc. i) determina claramente “Elaborar y actualizar el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal de su entidad (...)”; esta exigencia tiene por finalidad permitir que las mencionadas Normas Básicas queden a su vez debidamente reglamentadas por cada entidad pública sometida al control gubernamental, evitando que se presenten vacíos o imprevisiones normativas. Es en la respectiva Norma Específica en la que se deben desarrollar los diversos subsistemas y procesos que componen el SAP, entre ellos las causales de retiro, como la destitución del cargo, que de conformidad al art. 32 inc. f) de las NBSAP, se presenta (...) como resultado de un proceso disciplinario por responsabilidad por la función pública, proceso administrativo o proceso judicial con sentencia condenatoria ejecutoriada (...)”

De donde resulta, que es obligación de cada entidad pública redactar su propia Norma Específica del Sistema de Administración de Personal en el marco de la Ley de Administración y Control Gubernamentales, así como de la Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal (NBSAP), y en lo referente a procesos disciplinarios, corresponde proceder a una reglamentación no sólo de las infracciones, faltas o prohibiciones según su gravedad, sino también de las sanciones correspondientes a las mismas, evitando que este extremo quede librado al criterio del sumariante, toda vez que de conformidad con el principio de legalidad no sólo es exigible la definición de los ilícitos (infracciones, prohibiciones) y de las sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas.

Sin embargo, se evidencia que la determinación de calificar como muy grave la infracción atribuida al ahora recurrente y aplicar la sanción de destitución del cargo al recurrente, fue asumida por las autoridades de la

Superintendencia del Servicio Civil -recurridas-, no obstante que toda sanción debe estar previamente establecida por la ley y no al arbitrio y discrecionalidad del juzgador, actuación en la que incurrieron los demandados al dictar la RA SSC/IRJ/096/2005 de 27 de octubre, por cuanto, el art. 13 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Impuestos Internos, en su parte inicial, indica que los servidores públicos del Servicio Nacional de Impuestos Internos que incurran en las prohibiciones establecidas en dicho artículo, serán pasibles a las sanciones establecidas en el Título Tercero del Reglamento Interno; por lo que de una revisión del Título Tercero referido al Régimen Disciplinario se establecen las sanciones de amonestación verbal, escrita, de multa, de suspensión temporal sin goce de haberes y de destitución; para luego señalar respecto a ésta última -destitución-, que el retiro del cargo que desempeñó en la institución por determinación del Director General de Servicio de Impuestos Internos como consecuencia de faltas graves cometidas por el servidor público en el ejercicio de sus funciones.

De donde resulta, que el art. 13 inc. t) del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Impuestos -por el que fue sancionado el ahora recurrente-, no está tipificado como una falta grave; por otra parte, también se evidencia que en el citado art. 29 del Reglamento Interno, referido específicamente a la “destitución con proceso”, en ninguna de las causales está identificado el inc. t) del art. 13, por lo que las autoridades recurridas se atribuyeron discrecionalmente la facultad de sostener que: “(...) al haberse demostrado que dicho funcionario transgredió la prohibición establecida en el inciso t) del art. 13 del Reglamento Interno del Servicio Nacional de Impuestos Internos, hoy Servicio de Impuestos Nacionales, manteniéndose en consecuencia firme esa determinación y, por la gravedad de la falta, vigente la sanción de destitución impuesta al

recurrente”(sic); pese a que como se tiene señalado, la normativa específica que establece las causales de destitución en proceso, no determina de forma alguna que la prohibición contenida en el art. 13 inc. t) del Reglamento Interno merezca como sanción concreta la destitución; en consecuencia, se evidencia que las autoridades recurridas de la Superintendencia del Servicio Civil, desconocieron que de acuerdo con el principio de legalidad y tipicidad cualquier delito, falta o contravención debe estar definido en una norma legal, asimismo, la sanción que debe aplicarse a cada tipo de infracción, debe estar prevista en la norma, lo que no ha ocurrido en el presente caso respecto a la sanción de destitución con proceso; por cuanto la gravedad del hecho, no esta determinada en la norma, evidenciándose que conforme a su arbitrio las autoridades recurridas, utilizaron la discrecionalidad para imponer la sanción de destitución, siendo contraria al principio de legalidad; situación por la que corresponde otorgar la tutela solicitada.

2.4.4. PROPUESTA.

En razón a que la actual redacción del Art. 21 inciso f) del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública simplemente se remite al Art. 29 de la Ley 1178 en lo referente a la aplicación de sanciones. Tomando en cuenta que el Art. 29 de la ley 1178 es una norma que por la deficiente redacción, da lugar a que los sumariantes consideren que es parte de sus atribuciones la posibilidad de calificar la gravedad de las faltas, puesto que si bien hace mención a las tres clases de sanciones no especifica en que casos se debe aplicar las mismas, dejando esta calificación en el criterio personal de las autoridades sumariantes, situación que conforme se ha expuesto superabundantemente en los puntos precedentemente

expuestos no puede permitirse dentro un Estado de Derecho, vulnerando principios constitucionales como ser el de legalidad, y taxatividad de la norma. Por ello consideramos pertinente modificar el inciso f) del Art. 21 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública con la siguiente redacción:

Art. 21 inciso f) En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada, incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la imposición de la sanción de acuerdo a la correlación entre falta y sanción, establecida en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario del Reglamento Interno de Personal de la entidad Pública correspondiente”

2.5.- DESCONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO. ERRÓNEA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA BILATERALIDAD DE LAS PARTES.

2.5.1.- INTRODUCCIÓN.-

Consideramos necesario tener una idea precisa de lo que entenderemos por “partes” en el procedimiento administrativo.

Dada la naturaleza particular de la responsabilidad administrativa, resulta tarea compleja la de establecer si puede denominarse “partes” en el sentido procesalista a los sujetos que intervienen en este tipo de procesos. Por ello primero requeriremos de un análisis previo a la naturaleza jurídica

de las partes desde el punto de vista procesal, y posteriormente analizaremos la naturaleza jurídica de la responsabilidad administrativa.

Así tenemos que dentro las diferentes teorías que abordan esta problemática, la más adecuada al proceso administrativo disciplinario resulta ser la teoría procesalista que establece este concepto independientemente de la estructura del derecho material y de la posición jurídica extra procesal de los interesados. Esta teoría es complementada por Chiovenda que establece que son partes, los sujetos que en esa calidad participan en el proceso con abstracción de la ausencia o no de legitimación para obrar o para contradecir en el litigio. Es decir no necesariamente tendrá que existir un vínculo entre los efectos que genere la falta o contravención y el sujeto que eventualmente realice la denuncia de la citada contravención. En otras palabras, no siempre debe recaer la calidad de damnificado en el sujeto que denuncia, por cuanto su participación se limita simplemente en activar el aparato disciplinario al anunciar al mismo de la comisión de faltas o contravenciones, desplegando éste las facultades de investigación y sanción que independientemente del sujeto denunciante posee por un imperativo normativo.

Por ello consideramos inadecuado para este tipo de procesos el empleo del término “parte”, proponiendo en su lugar el empleo del denominativo “procesado o procesados”.

El Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública en varios de sus artículos refiere a la participación de las “partes”, situación que en la aplicación práctica del procedimiento a cargo de los sumariantes, hace que estos desvirtúen totalmente la esencia misma del trámite reglado,

imprimiéndole un procedimiento correspondiente a la esfera del ámbito procesalista correspondiente al derecho privado.

El artículo 18 del Reglamento establece:

El proceso interno es el procedimiento administrativo que se incoa a denuncia, de oficio o en base a un dictamen dentro de una entidad a un servidor o ex servidor público a fin de determinar si es responsable de alguna contravención y de que la autoridad competente lo sancione cuando así corresponda. Consta de dos etapas: sumarial y de impugnación que a su vez se constituye por los recursos de revocatoria y jerárquico.

De lo anteriormente establecido se infiere que existen tres formas de inicio del proceso interno: a denuncia, de oficio o en base a un dictamen.

Dentro las facultades que el artículo 21 del Reglamento otorga al sumariante se tienen tres incisos que tienen relación con este punto:

c) notificar a las partes con la resolución de apertura del sumario

e) establecer si existe o no responsabilidad administrativa en el servidor público y archivar obrados en caso negativo.

h) notificar cualesquiera de sus resoluciones al procesado o procesados

Por otra parte el artículo 22 del Reglamento, referido a los plazos señala que los plazos a los que debe sujetarse el proceso interno son:

Tres días hábiles a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia, para que el sumariante inicie el proceso con la notificación al procesado

Diez días hábiles de termino de prueba computable a partir de la notificación al procesado o procesados.

Tres días hábiles a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de revocatoria en contra de la resolución emitida por el sumariante.

Tres días hábiles a partir de la notificación con la Resolución que resuelve la revocatoria para que el procesado interponga recurso jerárquico.

Finalmente el artículo 23 referido a la impugnación señala:

El servidor público afectado podrá impugnar las resoluciones emitidas por el sumariante dentro un proceso interno, interponiendo los recursos de revocatoria y jerárquico según su orden. Los funcionarios.....

Las disposiciones precedentemente citadas permiten establecer que el procedimiento administrativo disciplinario atendiendo a la titularidad del ejercicio de la potestad disciplinaria no contempla la posibilidad de una plena intervención de terceros, exceptuando simplemente la posibilidad de formular una denuncia, sin que ello signifique la participación activa del denunciante en el desarrollo del proceso disciplinario.

Todas las disposiciones normativas anteriormente señaladas están establecidas en función al procesado o procesados y de ninguna manera están dirigidas a terceros que no tengan tal calidad.

Para poder comprender adecuadamente esta estructura procedimental, debemos puntualizar que el ejercicio de la potestad disciplinaria, representada en la capacidad para exigir a todos los servidores públicos obediencia y disciplina en el cumplimiento de la función pública, faculta a la Administración Pública, para investigar las faltas disciplinarias e imponer los correctivos a los servidores públicos infractores, encontrando claro respaldo en el texto constitucional, en el capítulo correspondiente a los servidores públicos, materializado en los artículos 235, numerales 2 y 4, concordante con el artículo 232 que establecen entre las obligaciones de los servidores públicos: cumplir con sus responsabilidades de acuerdo con los principios de la función pública (legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, honestidad, responsabilidad y resultados); *rendir cuentas sobre las responsabilidades* económicas políticas, técnicas y *administrativas* en el ejercicio de la función pública.

Al estar integrado el derecho disciplinario por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de las funciones, independientemente de cuál sea el órgano al que pertenezcan, hacen parte de las condiciones mínimas inherentes a la actividad oficial, que resulta imprescindible para la eficiente atención de los asuntos a cargo del Estado, motivo por el cual su mantenimiento en base a un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones no solamente constituye un derecho sino ante todo un deber del Estado.

La deficiente redacción del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública induce a incurrir en confusión por cuanto se menciona

expresamente el término “partes” sin que el mismo tenga las mismas connotaciones que el ámbito procesalista privado presenta. Más aún de una interpretación contextual de todos los artículos pertinentes a este tema, se colige que no existe ninguno que posibilite asignarle el mismo sentido de “parte” a aquellos que eventualmente podrían tener algún grado de protagonismo en el trámite de esta clase de procesos administrativos, conforme pasamos a explicar:

Si se toma en cuenta que existen tres formas de dar inicio a este tipo de procesos administrativos, entre los que se encuentran una modalidad que requiere que una persona realice una denuncia, estamos ante la eventualidad que este tercero es la persona que formule esta denuncia que puede ser un particular u inclusive un servidor público, empero este denunciante no cuenta con la legitimidad de ofendido o víctima de la supuesta contravención, por cuanto la contravención de la normativa jurídico administrativa desde el punto de vista teleológico está representado en la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar todos los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, resultando ser el agraviado con esta clase de contravenciones la propia administración pública, aspecto que determina que la titularidad para el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria la tenga que ejercer la propia Administración Pública y de ninguna manera un particular. El ejercicio de esta titularidad reviste trascendental importancia para la configuración del proceso en cuanto a los sujetos que intervienen en el proceso: así tenemos que estará el procesado o procesados, el sumariante y la Máxima Autoridad Ejecutiva encargada de resolver el recurso jerárquico. La participación del denunciante se circunscribe simplemente a hacer conocer el presunto hecho o hechos contravencionales ante la autoridad competente para

conocer este clase de contravenciones, autoridad que dispondrá la apertura del proceso o el rechazo, momento a partir del cual el denunciante no está facultado para tener una participación activa en el proceso, máxime si se tiene presente lo previsto expresamente por el Art. 23 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública que establece la posibilidad de impugnar las resoluciones emitidas por el sumariante solamente al servidor público afectado.

La intervención del denunciante no puede darse en calidad de parte por cuanto a diferencia del ámbito procesal privado no existe una contraposición de intereses entre dos partes (demandante y demandado) o pretensiones adversas en ambas partes (reconvención). De lo que se trata es del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria cuya titularidad la tiene la Administración Pública.

2.5.2. CASO A SER ANALIZADO Y CRÍTICA

Emergente de una denuncia formulada por una Junta de Vecinos de la ciudad de El Alto, contra un Sub Alcalde del Distrito 2 de esa ciudad por presuntamente haber dispuesto el uso de maquinaria de propiedad de ese municipio para fines particulares, la sumariante del Gobierno Municipal de el Alto dispone la apertura de un proceso administrativo en contra del referido Sub Alcalde.

Con esta resolución la sumariante dispone la notificación al procesado y a los denunciantes, quienes se apersonan al proceso y presentan declaraciones testificales de cargo, además de señalar domicilio procesal etc.

Transcurridos el período de prueba, y evaluadas las pruebas de cargo y descargo la sumariante emite resolución estableciendo la existencia de responsabilidad administrativa y aplicando la sanción de descuento de un 15% de su haber. Con esta resolución sumarial se notifica al procesado y también a los denunciante, quienes consideran demasiado leve la sanción y exigen que la autoridad sumariante imponga la sanción de destitución, a cuyo efecto presentan recurso de revocatoria. Ante la negativa de la sumariante de concederles el recurso, amenazan con tomar acciones de hecho y movilizan a sus bases a efectos de sitiar la Alcaldía de el Alto impidiendo el libre acceso a estas dependencias públicas.

Ante esta situación y por instrucciones verbales del Alcalde la Sumariante concede el recurso de revocatoria a los denunciante, quienes se desmovilizan advirtiendo que de no obtener resultados favorables a su petición quemarían las oficinas de la sumariante, además de que sus labores forman parte del control social.

Mediante resolución al recurso de revocatoria se dispone la revocatoria parcial de la resolución sumarial estableciendo la sanción de suspensión de 20 días sin goce de haberes. Ante esta situación el procesado también moviliza a las juntas vecinales que le apoyan solicitando vía recurso jerárquico la nulidad del proceso y la confirmación de la sanción inicial.

El caso citado, constituye una ostensible evidencia en la que se advierte el total desconocimiento de la norma legal que de forma expresa prevé un procedimiento en el que no cabe lugar a la participación de terceros, menos en la etapa de la impugnación. Lamentablemente en este y otros

casos los sumariantes conciben el procedimiento desconociendo la titularidad del ejercicio de la potestad sancionadora, cual si esta correspondiese a los denunciados o terceros ajenos al proceso. Esta situación trata de ser justificada con una interpretación literal y aislada del artículo 21 inciso c) del Reglamento que señala como facultad de la autoridad legal competente: “*notificar a las partes con la resolución de apertura del sumario*”. Consideramos que ante esta aparente ambigüedad que presenta el Reglamento, resulta de trascendental relevancia interpretar el aludido artículo dentro un contexto integral y teleológico del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, evitando desnaturalizar la esencia del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria.

Resulta de gran importancia puntualizar que se entiende por potestad sancionadora disciplinaria, como instituto dogmático del derecho disciplinario, entendida ésta como la capacidad que tiene el Estado otorgado por expreso mandato legal a los órganos de control (en este caso la propia administración) de exigir obediencia y disciplina en el ejercicio de la función pública, facultando a éstos órganos la investigación de conductas generadoras de faltas disciplinarias y la aplicación de las sanciones correspondientes previo trámite del proceso interno respectivo. Por ello, “el fin del proceso disciplinario será asegurar la eficiencia, la legalidad de las actuaciones públicas, la moralidad e imparcialidad que la sociedad reclama y en los casos en los que se observe renuencia de los servidores públicos en la consecución de tales fines, ya sea distorsionando la labor asignada, metiendo arbitrariedades en el ejercicio del cargo o desplegando conductas deshonestas en relación con la función pública, es obligación del Estado activar el control y la jurisdicción disciplinaria, por cuanto la Administración Pública no puede en nombre de

sus facultades discrecionales, violar principios constitucionalmente consagrados como base del orden jurídico” García de Enterría, (2004, p. 58).

El ejercicio de la potestad disciplinaria no tiene un carácter contractual, pues es facultad exclusiva de los órganos disciplinantes, dado que surge de una relación de supremacía especial creado por el vínculo del servidor público y la administración. Tal potestad se encuentra respaldada en el concepto de responsabilidad del servidor público originado en el principio de responsabilidad establecido en el Art. 232 de la Constitución Política del Estado.

2.5.3. PROPUESTA.

Sugerimos como parte de la propuesta uniformizar el uso de términos que permitan una uniforme interpretación y procedimiento:

Art. 21 inc. c) notificar al procesado o procesados con la resolución de apertura del sumario.

Inc. l) conocer los recursos de revocatoria interpuestos por el procesado con motivo de las Resoluciones que emita dentro los procesos disciplinarios que conoce.

Art. 23.- Impugnación.- Únicamente el servidor o ex servidor público afectado podrá impugnar las resoluciones emitidas por el sumariante dentro de un proceso interno, interponiendo los recursos de revocatoria y jerárquico según su orden.

Art. 27.- Prueba en impugnación.- En la fase de la impugnación, sea por la vía de la revocatoria o del recurso jerárquico, solo podrán aportarse documentos nuevos en calidad de prueba de descargo.

Esta propuesta guarda coherencia con la terminología empleada a lo largo del desarrollo del Art. 22 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, puesto que en todos los inciso que componen este articulo se refiere de forma expresa al procesado o procesados.

CAPITULO III

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES DEL PRIMER PUNTO:

- El procedimiento administrativo disciplinario previsto por el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado por el D.S. 23318-A en su Art. 12 no define con claridad el orden de prelación, respecto a la constitución de la autoridad legal competente para conocer esta clase de procesos.” *Autoridad legal competente es la prevista en las normas específicas de la entidad o en su defecto, el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año”*
- En la aplicación cotidiana de la normativa disciplinaria impera la costumbre de designar al sumariante sin verificar si la normativa interna de la entidad establece o no la calidad de autoridad competente sobre determinado cargo comprendido dentro la organización administrativa de la entidad.
- La actual normativa no establece ningún tipo de requisitos mínimos para ser designado sumariante, tampoco especifica que clase de servidor público puede asumir esta importante función
- Por lo expuesto resulta necesario modificar la redacción del Art. 12 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública

empleando una redacción más clara que establezca de forma precisa la prelación respecto a la constitución de la autoridad legal competente para conocer esta clase de procesos (primero la establecida en la normativa interna de la institución y en segundo lugar recién la que pueda designar la máxima autoridad de la entidad); además de establecer de forma expresa los requisitos mínimos para ejercer esta importante función.

CONCLUSIONES DEL SEGUNDO PUNTO:

- El Art. 29 de la ley 1178 resulta demasiado ambiguo, por cuanto permite al sumariante apreciar la gravedad o levedad de la falta para luego calificarla en grave, o leve. En otras palabras permite la aplicación de las sanciones de forma discrecional, contraviniendo principios fundamentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador.
- La imposición de las sanciones debe guardar correlación entre falta y contravención, es decir debe existir proporcionalidad expresada en forma previa en la normativa específica (interna) de la entidad Pública correspondiente.
- Del *Ius Puniendi* del Estado deriva la potestad disciplinaria de la administración, la cual debe estar autorizada por el ordenamiento jurídico.
- Es necesario que las instituciones estatales garanticen un procedimiento acorde a los principios y disposiciones normativas

existentes en especial cuando de materia disciplinaria se trata, toda vez que en presencia de estos pueden resultar lesionados derechos subjetivos de una persona.

CONCLUSIONES DEL TERCER PUNTO:

- Varios de los artículos del procedimiento disciplinario sancionador utilizan una terminología inadecuada y diferente: *“parte”* y *“procesado (s)”*, como *sinónimos* induciendo a los sumariantes a entrar en confusión en cuanto a la naturaleza de esta clase de procesos administrativos
- La aplicación práctica del procedimiento disciplinario demuestra el desconocimiento de la titularidad del ejercicio de la potestad disciplinaria que no es otra que la Administración Pública, puesto que si se da lugar a la intervención de terceros (denunciantes) en las diferentes etapas del proceso e inclusive a formular recursos de revocatoria y jerárquicos se está desnaturalizando la esencia del proceso, al no contar con interés legítimo estos terceros que pretendieran la imposición de sanciones emergentes de la responsabilidad administrativa, cual si fueran titulares de la potestad disciplinaria.
- Existe la necesidad de uniformizar los términos empleados en los diferentes artículos del procedimiento disciplinario, con el objeto de evitar interpretaciones fuera de lugar. Concretamente sugerimos dejar de usar el término *“parte”* y en su lugar emplear el término *“procesado (s)”*.

- Es fundamental fortalecer la visión “garantista” que debe orientar todo procedimiento administrativo disciplinario, de forma tal que se respete la esfera jurídica del sujeto a quien se le atribuye la comisión de alguna falta

RECOMENDACIONES

Como producto del trabajo realizado se propone como un insumo de análisis y discusión las siguientes modificaciones a los siguientes artículos del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, aprobado por el D.S. 23318-A:

1. NORMA ACTUAL

Art. 12. (Autoridad legal competente) modificado por el D.S. 26237 de 29 de junio de 2001

I.- Autoridad legal competente es:

a) La prevista en las normas específicas de la entidad o en su defecto, el servidor público designado por el máximo ejecutivo en la primera semana hábil del año;

b) El máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos señalados en el Art. 67 del presente reglamento

Art. 21 (Sumariante) modificado por el D.S. 26237

El sumariante es la autoridad legal competente. Sus facultades son:

a) En conocimiento de la presunta falta.....

- b) Cuando así lo crea necesario adoptar a título provisional la medida precautoria de cambio temporal de funciones o la suspensión del cargo*
- c) Notificar a las partes con la resolución de*
- d) Acumular y evaluar las pruebas de cargo y descargo*
- e) Establecer si existe o no responsabilidad administrativa en el servidor público y archivar obrados en caso negativo*
- f) En caso de establecer responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del Art. 29 de la Ley 1178*
- g) Disponer la retención de hasta el 20% del líquido pagable....*
- h) Notificar cualesquiera de sus resoluciones.....*
- i) Conocer los recursos de revocatoria.....*

PROPUESTA DE MODIFICACION:

Art. 12 Autoridad Legal competente es:

I. a) En primera instancia y con carácter de prioridad la prevista en las normas específicas de la entidad, y solamente en caso de ausencia de esta previsión y por tanto con carácter secundario y substitutivo, deberá ser la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad quien deba designar en la primera semana de su gestión a un servidor público para que asuma estas funciones.

La previsión de una autoridad competente en la normativa específica de la entidad excluye a cualquier otro sujeto para asumir estas funciones.

La autoridad competente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con título en provisión nacional de abogado
 - Contar con experiencia en el ejercicio de la profesión de al menos 5 años
 - Contar con certificado de aprobación del curso Responsabilidad por la Función Pública en la Contraloría General del Estado
 - Contar con certificado de aprobación del curso Ley 1178 en la Contraloría General del Estado.
 - No haber sido procesado administrativamente.
- b) El Máximo ejecutivo de la entidad que ejerce tuición o el servidor público que corresponda para los casos previstos en el Art. 67 del presente Reglamento
- c) La Dirección de Empleo y Servicio Civil del Ministerio de Trabajo o el Máximo Ejecutivo de la Entidad, según corresponda a funcionarios de carrera o funcionarios provisorios para conocer los recursos jerárquicos.

2.- NORMA ACTUAL:

Art. 21 inciso f) En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las

pruebas de cargo y descargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del artículo 29 de Administración y control Gubernamentales.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

Art. 21 inciso f) En caso de establecer la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada, incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y descargo y la imposición de la sanción de acuerdo a la correlación entre falta y sanción, establecida en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario del Reglamento Interno de Personal de la entidad Pública correspondiente.

3.- NORMA ACTUAL:

Dentro las facultades que el artículo 21 del Reglamento otorga al sumariante se tienen tres incisos que tienen relación con este punto:

c) notificar a las partes con la resolución de apertura del sumario

e) establecer si existe o no responsabilidad administrativa en el servidor público y archivar obrados en caso negativo.

h) notificar cualesquiera de sus resoluciones al procesado o procesados

El artículo 22 del Reglamento, referido a los plazos señala que los plazos a los que debe sujetarse el proceso interno son:

Tres días hábiles a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia, para que el sumariante inicie el proceso con la notificación al procesado

Diez días hábiles de termino de prueba computable a partir de la notificación al procesado o procesados.

Tres días hábiles a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de revocatoria en contra de la resolución emitida por el sumariante.

Tres días hábiles a partir de la notificación con la Resolución que resuelve la revocatoria para que el procesado interponga recurso jerárquico.

El artículo 23 referido a la impugnación señala:

El servidor público afectado podrá impugnar las resoluciones emitidas por el sumariante dentro un proceso interno, interponiendo los recursos de revocatoria y jerárquico según su orden. Los funcionarios.....

PROPUESTA DE MODIFICACION:

Art. 21 inc. c) notificar al procesado o procesados con la resolución de apertura del sumario.

Inc. l) conocer los recursos de revocatoria interpuestos por el procesado con motivo de las Resoluciones que emita dentro los procesos disciplinarios que conoce.

Art. 23.- Impugnación.- Únicamente el servidor o ex servidor público afectado podrá impugnar las resoluciones emitidas por el

sumariante dentro de un proceso interno, interponiendo los recursos de revocatoria y jerárquico según su orden.

Art. 27.- Prueba en impugnación.- En la fase de la impugnación, sea por la vía de la revocatoria o del recurso jerárquico, solo podrán aportarse documentos nuevos en calidad de prueba de descargo.

Esta propuesta guarda coherencia con la terminología empleada a lo largo del desarrollo del Art. 22 del Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública, puesto que en todos los incisos que componen este artículo se refiere de forma expresa al procesado o procesados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Cassagne, Juan Carlos, (2006) *Derecho Administrativo*, (octava edición actualizada) Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot
2. Comadira, Julio Rodolfo (2003) *La Profesionalización de la Administración Pública* (primera edición) La Plata, Argentina: Editorial Platense
3. Cobo del Rosal, Manuel, Vives y Anton, Tomás (1999) *Derecho Penal Parte General* (3ra edición) Valencia, España: Tirant lo Blanch
4. Dromi, Roberto (1997) *Derecho Administrativo* (sexta edición) Buenos Aires, Argentina: Ciudad Argentina.
5. Ferrajoli, Luigi (2001) *Derecho y Razon* (quinta edición) Madrid, España:Trotta
6. Fernandez, Tomas Ramón (2006) *Discrecionalidad, Arbitrariedad y Control Jurisdiccional*, (primera edición) Lima, Perú: Palestra
7. Fernandez, Tomas Ramón (2006) *Derecho Administrativo* (quinta edición) Lima, Peru: Palestra
8. Forero, José (2003) *Manual de Derecho Disciplinario* (primera edición) Bogota, Colombia: Ediciones Jurídicas
9. Garcia de Enterría, Eduardo (2000) *Democracia, Jueces y Control de la Administración* (quinta edición) Madrid, España: Civitas
10. Garcia de Enterría, Eduardo (2004) *Democracia, Ley e Inmunidades del Poder*, Lima, Peru: Palestra
11. Garcia de Enterría, Eduardo (2006) *Curso de Derecho Administrativo* (versión latinoamericana) Lima, Perú: Palestra

12. Guzman, Napuri Christian (2004) *La Administración Pública y el Procedimiento Administrativo General* (primera edición) Lima, Peru: ARA Editores.
13. Hart, H.L.A. (1973) *El Concepto de Derecho*, Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot
14. Marina, Belen (2001) *El Régimen disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Valladolid, (segunda edición) España: Lex Nova S.A.
15. Muñoz Conde, Francisco (1984) *Fundamentos de Derecho Penal*, Barcelona, España: Bosch
16. Nieto, Alejandro (1991) *Estudios sobre la Constitución*, (homenaje al Prof. Eduardo Garcia de Enterría) Madrid, España: Civitas
17. Parejo Alfonso, Luciano (2008) *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, (primera edición) Lima, Peru: Palestra
18. Sanchez Moron, Miguel (2009) *Derecho Administrativo* (quinta edición) Madrid, España: Tecnos
19. Rodriguez, Barrios y Fuertes (1984) *Introducción a la Metodología de las Investigaciones Sociales*, La Habana, Cuba: (s/ed)
20. Tamayo, Yañez Sergio (2009) *Conceptos Jurídicos Indeterminados* (primera edición) Lima, Peru: ARA Editores.
21. Villota, Cerna Marco Antonio (2010) *Hacia una Delimitación de los elementos esenciales del concepto de Servicio Público, Retos Contemporáneos del Derecho Público* (primera edición) Lima, Peru: ARA Editores.

NORMAS:

Gaceta Oficial de Bolivia (2009) Constitución Política del Estado. La Paz Bolivia

Contraloría General de la República, (2002) Ley 1178, Decreto Supremo N° 23215 y Decreto Supremo N° 23318-A. La Paz Bolivia

Gaceta Oficial de Bolivia (2001) Ley N° 2027 Estatuto del Funcionario Público. La Paz Bolivia

Gaceta Oficial de Bolivia (2001) Decreto Supremo N° 26237. La Paz Bolivia

Gaceta Oficial de Bolivia (2005) Decreto Supremo N° 28003. La Paz Bolivia

Gaceta Oficial de Bolivia (2005) Decreto Supremo N° 28010. La Paz Bolivia

Gaceta Oficial de Bolivia (2008) Decreto Supremo N° 29536. La Paz Bolivia

Gaceta Oficial de Bolivia (2008) Decreto Supremo N° 29820. La Paz Bolivia

DOCUMENTOS WEB

Pagina del Tribunal Constitucional www.tribunalconstitucional.gob.bo

ANEXOS