

**UNIVERSIDAD MAYOR, REAL Y PONTIFICIA
DE SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA**

**VICERRECTORADO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO E
INVESTIGACIÓN**



**“CONTRATACIÓN BAJO LA MODALIDAD DE CONSULTORÍAS
INDIVIDUAL DE LÍNEA”**

**Monografía para el diplomado en gestión de Procesos de
contratación del Estado en el Marco de las NB-SABS**

Lilian Giovana Gonzales Soto

Sucre – Bolivia

2024

**UNIVERSIDAD MAYOR, REAL Y PONTIFICIA
DE SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA**

**VICERRECTORADO
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO E
INVESTIGACIÓN**



**“CONTRATACIÓN BAJO LA MODALIDAD DE CONSULTORÍAS
INDIVIDUAL DE LÍNEA”**

**Trabajo de monografía del diplomado en gestión de Procesos de
contratación del Estado en el Marco de las NB-SABS**

Lilian Giovana Gonzales Soto

Sucre – Bolivia

2024

CESIÓN DE DERECHOS

Autorizo al Centro de Estudios de Posgrado e Investigación o a la Biblioteca de la Universidad para que se haga de este Trabajo, un documento disponible para su lectura, según las normas de la Universidad.

Asimismo, manifiesto mi acuerdo en que se utilice como material productivo dentro del Reglamento de Ciencia y Tecnología, siempre y cuando esa utilización no suponga ganancia económica ni potencial.

También cedo a la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, los derechos de publicación de este trabajo o parte de él, manteniendo mis derechos de autor hasta un período de 30 meses posterior a su aprobación.

DEDICATORIA

A mis padres, a mi hija, a mis hermanos

A mis docentes

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por su infinito apoyo tan puro e incondicional,

A mi hija por apoyo, cariño y paciencia

A mis hermanos por haberme ayudado con sonrisas en los
momentos complicados,

A mis docentes, por todas las enseñanzas

y a la vida por permitirme estudiar aquello que me apasiona.

INDICE GENERAL

	Página
CESIÓN DE DERECHOS.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	2
DEDICATORIA.....	3
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
1. ANTECEDENTES	6
2. JUSTIFICACIÓN	7
3. SITUACIÓN PROBLEMICA	8
4. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION	8
5. OBJETIVO GENERAL	8
6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
7. DISEÑO METODOLÓGICO	9
7.1. TIPOS DE INVESTIGACIÓN	9
7.2. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN	9
7.3. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	10
CAPÍTULO I	11
1.1. MARCO CONTEXTUAL Y TEÓRICO	11
1.2. MARCO TEÓRICO	11
CAPÍTULO II	27
2.1. DIAGNÓSTICO	28
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
RECOMENDACIONES	30
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

RESUMEN

La presente monografía tiene por objeto el estudio sobre la modalidad de contratación individual en línea en el sector público, contratados de acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) en las instituciones públicas de la ciudad de Sucre.

Las personas contratadas bajo la modalidad de consultoría individual de línea, están enmarcados en una relación de orden administrativo, mediante el instrumento legal de contratos administrativos que no están sujetas ni a la Ley General de Trabajo y tampoco al Estatuto del Funcionario Público, sino a las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) que de acuerdo a dicha normativa, son es una relación contractual por servicios de consultoría, son servicios de carácter intelectual u otros servicios profesionales que realizan trabajos recurrentes que son desarrollados a dedicación exclusiva, trabajo que es desarrollado de acuerdo a los términos de referencia, que deben cumplir la misma jornada laboral que los trabajadores que son contratados con contratos laborales y dentro de los niveles de remuneración.

Sin embargo, si bien el trabajo que realizan es recurrente de la institución pública, pero realidad efectúan la misma labor que los trabajadores, sin contemplar la naturaleza y el objetivo del servicio de una consultoría, pues es evidente que los consultores de línea cumplen las mismas funciones del personal con contratos indefinidos o a plazo fijo, es decir, ejecutan funciones recurrentes propias de la naturaleza de la institución, cuando en realidad existe diferencias, pues los servicios por consultoría de línea, deben ser para trabajos técnicos y especializados

INTRODUCCION

1. Antecedentes

Dentro los antecedentes de la presente investigación, se establece la aprobación del Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio 1980 que incorpora la figura de consultor unipersonal, para referirse aquel servidor que ingresaba a la administración pública a fin de prestar un asesoramiento técnico, que permita la toma adecuada de determinaciones, ello en base a la formación especializada que ostentaba dicho consultor. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el art. 218 del Decreto Supremo N° 21660, 10 de julio de 1987, la norma anterior fue sujeta a condiciones suspensivas que no permitieron su aplicación efectiva en la administración pública.

En 1990 a través de la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990 y el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, se consolida esta modalidad de contratación, la cual además será aplicada con el transcurso del tiempo no sólo para personal especializado; sino principalmente para personal con funciones recurrentes. porque en este tipo de contratación la elevada remuneración no estaría sujeta a ningún parámetro, ni escala dispuesta para servidores de planta que cumplan funciones equivalentes, hecho que ocasiona un gran gasto a los recursos del Estado por el mal manejo o distorsión que se realizaba al contratar a personal bajo esta modalidad, pues respondía a favoritismos políticos más que a la esencia o naturaleza de la norma, en vista de que estos acontecimientos vulneraban los principios de austeridad y racionalidad se aprueba una norma reglamentaria de ejecución como es, el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, el cual limita la contratación de consultores unipersonales, reduciendo el presupuesto para la partida que lo soportaba, además de nivelar la remuneración con el personal de planta que cumplía funciones similares, medidas lógicamente destinadas a la protección de los intereses económicos y del patrimonio del Estado, establece por una parte la determinación de niveles máximos de remuneración en la administración pública, la reducción del gasto de la administración en consultorías, es a partir de esta reglamentación donde se va evidenciando la vulneración de derechos y las múltiples contradicciones de las normas referidas al tipo de contratación al que refiere las consultorías individuales de línea.

Se formaliza que la contratación de consultores unipersonales no sólo prestan funciones especializadas de asesoramiento; sino además funciones recurrentes, ello al sostener en el párrafo primero del artículo nueve que los consultores unipersonales, pueden ser contratados con recursos públicos para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas, además de que la retribución de éstos no podrá ser mayor que del personal designado mediante memorándums o resoluciones y que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad. Se establece un procedimiento de contratación discontinua, bajo el amparo de las normas de administración de bienes y servicios vigentes en la materia, equiparando una función recurrente a un servicio especializado. Se tergiversa el concepto de remuneraciones bajo el denominativo de fracciones de un pago global que equivaldría al costo total de la consultoría unipersonal. Se exime la obligación de pago de aguinaldos y cualquier otra clase de beneficio adicional bajo cualquier denominación. A partir de lo indicado, la contratación de consultores, ahora denominados “individuales de línea, se mantendría como un híbrido normativo, sustentado además en otras disposiciones como el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007 y el Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009 y las denominadas leyes financieras.

2. Justificación

La determinación del presente tema de investigación, demuestra relevancia jurídica al establecer si la contratación de servicios por consultoría de línea, se encuentran bajo los parámetros establecidos en el DS 0181 y no sean contratos de profesionales que trabajan en condiciones de contratos laborales siendo que su contratación refiere a un contrato administrativo, la norma que regula esta modalidad de contratación provocan la generación de que las instituciones públicas utilizan la figura de contratos en línea para contratar a profesionales que realizan exactamente las mismas funciones y labores que los trabajadores que son contratados mediante contratos laborales, existiendo dualidad de funciones pero con diferentes modalidades de contrataciones, en la actualidad son muchos los casos que se registran bajo esta figura y muchas las personas afectadas con esta mala práctica, los hallazgos producidos con la investigación permitirán demostrar la ineficacia de la norma y su mala praxis para readecuar procedimientos normativos que regulen con mayor efectividad el uso de esta modalidad de contratación.

Respecto de la relevancia social, se establece que demostrar este tipo de contrataciones bajo este tipo de modalidad de contratación, permitirá establecer los parámetros para

efectuar contrataciones de profesionales mediante contratos administrativos y que realicen trabajos que si bien son recurrentes en una institución pública, estas deban ser realmente contratos por servicios de consultoría de línea, pues en la actualidad debido a la crisis institucional y presupuestaria por la que atraviesan muchas instituciones de la administración pública, utilizar este tipo de contratación es lo más viable para sostener su funcionamiento, esta práctica es contraria al objetivo de este tipo de contrataciones mediante consultoría en línea.

3. Situación problemática

Los contratos por consultoría de línea o unipersonales, son en igual o mayor porcentaje que el personal permanente o de planta dentro el manejo del recurso humano en las instituciones públicas, lo que deriva a pensar porque se recurre al uso permanente de este tipo de modalidad de contratación y la respuesta la presentamos en el análisis de los antecedentes desarrollados en el punto anterior, es por el tratamiento y reconocimiento de derechos que nacen de este vínculo jurídico, que el Estado ha tratado de reforzar constantemente con la emisión de decretos y resoluciones fallidos en el intento, de asegurar que son contratos administrativos civiles, no reconociéndolos como laborales, por tanto, el Estado se desliga de la carga social de estos profesionales que realizan un trabajo igual que un permanente al establecer, las funciones recurrentes de donde más bien corresponderían a un tratamiento híbrido, que tenía por objeto camuflar una relación laboral que no sería manejada en el marco del sistema de administración y control gubernamental y normas conexas; sino más bien en los cánones de discrecionalidad de las instituciones contratantes.

Ahora bien, el problema fundamental de este tipo de contratos en la administración pública radica en la vulneración de los derechos de los trabajadores bajo la modalidad de consultoría de línea, considerando que en lo formal se ha hecho lo posible por ajustar los elementos constitutivos de los contratos del consultor de línea a un contrato administrativo, pero en lo material existe una relación laboral traducida en su tratamiento *in situ*, tales como son la prestación personal de servicios, el pago de la remuneración, la existencia de subordinación, de funciones recurrentes y la exclusividad, estos elementos propios de una relación laboral, entre otras que ponen de manifiesto una naturaleza diferente a la argumentada normativamente y que en suma ha ocasionado una discriminación por parte

del Estado entre personas que realizan las mismas funciones en la administración pública, pero con diferente tratamiento.

4. Formulación del problema:

¿Los contratos bajo la modalidad de consultoría de línea, que realizan trabajos recurrentes a una institución pública, son para servicios especializados de orientación y asesoramiento en determinadas tareas y proyectos o servicios para labores propias y permanentes?

5. Objetivo General

Demostrar que la contratación de consultores de línea no cumple los parámetros establecidos en el D.S. 0181

6. Objetivos Específicos:

- Determinar los fundamentos teóricos de los tipos de contratos de consultorías de línea.
- Establecer que la modalidad de contratación por consultoría de línea en la administración pública, en realidad no se encuentran dentro de los parámetros establecidos en el DS 0181.
- Analizar qué tipo de servicios deben prestar los consultores de línea, para sean considerados servicios de consultorías.

7. Diseño Metodológico de la investigación

7.1. Tipo de investigación

La investigación planteada es socio – jurídica, pues centra su atención en el estudio de la funcionalidad del derecho objetivo en la realidad social, es decir se analizará lo que se hace en la práctica de la norma, fruto de la investigación se pretende establecer una propuesta que permita establecer las características de contratación de las consultorías de línea.

7.2. Métodos de investigación

Respecto de los métodos seleccionados se utilizarán:

- a) **Método histórico lógico**, estará presente a través del estudio de los antecedentes sobre el ejercicio de las normas relacionadas con las modalidades de contrataciones tuteladas por nuestro sistema normativo, determinando los derechos constitucionales del trabajador, la fusión tanto de los histórico y la lógica del acontecimiento de los hechos en la práctica social, permitirá comprender la dinámica del problema planteado.

- b) **Método sistémico**, aplicado en el estudio de los componentes de los contratos laborales, administrativos y en específico en los contratos por consultoría de línea, el análisis de las partes permitirá comprender la funcionalidad del todo, referida en este caso a la consagración de los derechos laborales y sociales del trabajador.
- c) **Método análisis síntesis**, aplicado en la determinación de preceptos normativos doctrinales fundamentales que sustentan la investigación y permiten establecer la posición del investigador.
- d) **Método de la observación**, aplicado en el conocimiento de la dinámica de los derechos laborales y sociales en la modalidad de los contratos por consultoría de línea aplicados en la forma efectiva en la realidad.
- e) **Método analógico comparativo**, aplicado al estudio de la legislación laboral, tipos de contratos, singularidad de actuaciones, alcances normativos, etc. se establece el análisis del derecho comparado que permite la fundamentación de la hipótesis que se sustenta.
- f) **Método Inductivo**, aplicado en el análisis de la jurisprudencia relacionada al objeto de estudio, pues del estudio de lo particular se establecen principios generales que fundamentan las transformaciones o evoluciones normativas.

7.3 Técnicas de investigación:

La técnica utilizada para la investigación comprende la revisión de la normativa, toda vez que se realizará un estudio sobre la contratación de consultores individuales en línea se encuentran bajo los parámetros de ellos establecido en el DS 0181.

CAPÍTULO I

MARCO CONTEXTUAL Y TEÓRICO

1.1. Marco contextual.-

Bolivia es una nación libre, independiente y soberana, fundada el 6 agosto de 1825, el país está estructurado política y administrativamente en 9 departamentos, 112 provincias, 311 secciones de provincia y 1.384 cantones

1.2. Marco teórico.-

Antecedentes.-

La Ley 1178 de 20 de julio de 1990 (LEY SAFCO), esta ley establece un nuevo marco jurídico que regula los Sistemas de Administración y Control Gubernamental de los recursos del Estado, posteriormente se promulgó el Decreto Supremo 27328 de 31 de enero de 2004, referida a los “PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS GENERALES Y DE CONSULTORÍA”, la que actualmente se la conoce como NORMAS BÁSICAS, siendo el espíritu es la eficiencia y fortalecimiento de combatir la corrupción de los procesos de contrataciones del Estado.

Las consultorías individuales de línea, se la efectúa mediante concurso público, que es publicado mediante prensa escrita denominada SICOES, para determinar la mayor capacidad técnica, científica entre dos o más personas, es el medio de selección de la persona que cuenta con los requisitos establecido en el Documento Base de Contratación (DBS).

El artículo 4 del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, establece: “*qq) **Servicios de Consultoría Individual de Línea:** Son los servicios prestados por un consultor individual para realizar actividades o trabajos recurrentes, que deben ser desarrollados con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato*”.

La Ley 614 de 13 de diciembre de 2014, que aprueba el Presupuesto General del Estado para la gestión 2015 (Ley Financial 2015), establece parámetros de los consultores de línea:

Artículo 14.- (CONTRATACIÓN DE CONSULTORÍAS).- La contratación de servicios de consultoría individual de línea y consultoría por producto, deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:

I. Independientemente de la modalidad de la contratación y de la fuente de financiamiento, la contratación de consultores en las entidades del sector público, se efectuará mediante los procedimientos establecidos en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS).

II. Las entidades públicas podrán contratar de forma excepcional y con carácter temporal, Consultores Individuales en Línea, previa justificación, para el desarrollo de funciones sustantivas o programas específicos.

III. Para consultores individuales de línea:

a. El consultor individual de línea, desarrollará sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo con los términos de referencia y el contrato suscrito.

b. En los Ministerios de Estado, el monto máximo de los honorarios del Consultor Individual de Línea, no deberá ser mayor a la remuneración mensual de un Director General.

c. El nivel de remuneración del consultor individual de línea en las entidades del sector público, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, para lo cual no se requiere ningún instrumento legal adicional.

d. El Consultor Individual de Línea, no podrá prestar servicios de consultoría individual de línea o por producto, ni ejercer funciones como servidor público en forma paralela en otras entidades del sector público o en la propia entidad donde presta sus servicios.

e. Se autoriza el pago de pasajes y viáticos, para los Consultores Individuales de Línea, siempre que dicha actividad se halle prevista en el referido contrato y se encuentre acorde a la naturaleza de las funciones a ser desempeñadas.

f. Las entidades públicas deberán asignar refrigerio a los Consultores Individuales de Línea, no debiendo ser mayor al monto asignado al personal permanente.

g. Los Consultores Individuales de Línea, podrán recibir capacitación técnica de acuerdo a las funciones a ser desempeñadas y la naturaleza de la entidad, en tanto dure la relación contractual. Esta capacitación no incluirá la formación académica de pre y post grado.

h. Por la naturaleza de su relación contractual, el Consultor Individual de Línea, no deberá percibir otros beneficios adicionales a los expresamente establecidos en los incisos precedentes, salvo aquellos conferidos por disposición normativa expresa.

1. Naturaleza de los contratos de los consultores individuales de línea

1.1. Naturaleza a partir de la dimensión formal y material

La naturaleza de los contratos de consultoría individual de línea, puede ser determinada a partir de su doble dimensión, por una parte, aquella que se encuentra enmarcada en las disposiciones legales y por otra parte la dimensión material, resultante de cuatro momentos históricos.

Acorde a lo señalado, un primer momento se inicia a partir de las previsiones contenidas en el Decreto Supremo N° 16850 de 19 de julio de 1979, las cuales instituyen una modalidad de contratación estatal de personas que en su calidad de consultores unipersonales, suministren asistencia técnica especializada a un usuario determinado con el fin de que éste pueda disponer de un conjunto suficiente de antecedentes técnicos y económicos que permitan una eficiente toma de decisiones, dicha modalidad no pudo ser implementada como tal, por encontrarse sujeta a una condición suspensiva no cumplida.

En esta misma etapa o momento inicial, una década después, se promulga la Ley de Administración de Control Gubernamentales N° 1178 de 20 de julio de 1990 y normas conexas como el Decreto Supremo N° 25964 de 21 de octubre de 2000, regulando nuevamente la modalidad de contratación estatal de consultores unipersonales que reúnan las condiciones de solvencia académica e idoneidad profesional necesarias para desarrollar el trabajo encomendado, de acuerdo a dos posibilidades según la naturaleza de los servicios requeridos o la realización de consultorías específicas por producto, en ese entendido la naturaleza formal y material de dichos contratos sería administrativa de prestación de servicios específicos, en virtud a la especialidad e idoneidad del Consultor individual de línea.

De acuerdo a lo señalado por la doctrina, cuando los contratos constituyen declaraciones bilaterales o de voluntad común, productoras de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa, entonces los mismos se encuentran en el campo del derecho administrativo.

En un segundo momento, la contratación de consultores unipersonales, no sólo sería para la prestación de servicios especializados; sino además para que éstos puedan cumplir funciones recurrentes propias de la institución contratante, mas no como empleados; sino

como una especie híbrida, ya que su incorporación, funciones, remuneración, dependencia, control de resultados y retiro, no estaría ajustada a la normativa general diseñada para los funcionarios del sector público. De esta forma, la conveniencia mutua de un tipo de contratación que podía burlar el sistema de administración y control gubernamental cobraría una relevancia notoria en la composición de los recursos humanos de las instituciones públicas, misma que si bien desconocía derechos laborales, éstos no serían reclamados, pues los ostentosos honorarios contrarrestarían cualquier detrimento en la pérdida de beneficios sociales.

En ese sentido, en este segundo momento, la naturaleza de los contratos de consultoría unipersonal en su dimensión formal, seguiría siendo de tipo administrativo de prestación de servicios. No obstante, en la dimensión material estos contratos no podrían ser considerados así, ya que los mismos tenían previsto el cumplimiento de funciones recurrentes por parte de los consultores y de donde más bien corresponderían a un naciente híbrido, que tenía por objeto camuflar una relación laboral que no sería manejada en el marco del sistema de administración y control gubernamental y normas conexas; sino más bien en los cánones de discrecionalidad de las instituciones contratantes.

En un tercer momento, en el marco de una política de austeridad y racionalización del gasto de las entidades públicas, el Estado determina regular y restringir la antes mencionada discrecionalidad en la contratación de consultores unipersonales, de esta manera aprueba el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, el cual por una parte reconoce expresamente que éstos pueden cumplir funciones profesionales, técnicas y administrativas recurrentes análogas a aquellas realizadas por el personal designado mediante memorándums o resoluciones y que tengan asignaciones de funciones en el órgano, institución o entidad. Pero por otra parte, hará prevalecer el carácter de un contrato administrativo de servicios al encubrir las remuneraciones bajo la denominación de fracciones de un pago global que equivaldría al costo total de la consultoría unipersonal asimismo al eximir al Estado del pago de cualquier beneficio social, aspecto último que sería restringido de mayor manera en normas posteriores como el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, además de las denominadas leyes financieras.

En ese mismo orden de acontecimientos el inciso qq) del artículo 5, del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios), expresará contradictoriamente que los consultores de línea deben desarrollar sus

actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante, elemento propio de la relación laboral aunque al mismo tiempo determinará que se debe proceder de acuerdo con los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato, como si el mismo fuera administrativo de prestación bienes y servicios. Aspecto acorde con lo señalado en la Resolución Ministerial N° 262 de 15 de julio de 2009, que fija el Modelo de Documento Base de Contratación, señalando que en los contratos de consultoría de línea se debe incorporar de forma expresa la naturaleza “administrativa” del mismo.

Si bien es cierto que la naturaleza formal del contrato se mantendría inmutable en su carácter administrativo de prestación de servicios, no es menos cierto que en la dimensión material, dicha aseveración no podría ser sustentada desde ningún punto de vista, ya que a tiempo de reconocer el Estado que los consultores unipersonales cumplen funciones recurrentes de una institución pública y que su dedicación es exclusiva, se pone nuevamente en evidencia esta nueva modalidad de contrato con naturaleza propia diferente a la pretendida por las normas vigentes a ese momento y que tendría por objeto únicamente desconocer derechos sociales de los consultores de línea.

En una cuarta y última etapa, el Estado, implícitamente se va alejando de la equivocada concepción de una naturaleza administrativa de prestación de servicios de los contratos de consultores unipersonales (también denominados en las normas últimas como consultores individuales de línea), de esta forma adopta una serie de políticas y medidas legislativas que tienen por objeto reconocer derechos sociales de los mismos y de donde se va consolidando lo sostenido en el párrafo anterior, en cuanto al reconocimiento de esta nueva modalidad de contrato con naturaleza propia y destinada únicamente al desconocimiento de derechos e imposición de obligaciones de los trabajadores del sector público..

De acuerdo a una línea jurisprudencial, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, confirma esa naturaleza sui generis de los contratos de consultoría individual de línea, en sentencias como la SC 0351/2003-R de 24 de marzo, en la cual inicialmente señaló: *“Que, el contrato de prestación de servicios es aquel a través del cual una de las partes se obliga a prestar a la otra un servicio a cambio de una remuneración convenida, como se desprende de la lectura de las previsiones contenidas en los arts. 732 y siguientes del Código Civil, de 06 de agosto de 1975 (CC). Al estar el contrato de prestación de servicios regulado en el Código Civil (Libro Tercero, de las obligaciones, parte segunda, título II, de los contratos en particular) queda librado a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes y en la esfera jurídica de lo laboral equivale al desempeño de funciones o tareas contratadas de*

acuerdo con su especialidad y cuya forma de pago de la remuneración convenida se determina de un modo preciso en el contrato que al efecto se suscribe.”

“Que, a diferencia del contrato civil de referencia, existe el contrato de trabajo que no queda librado a la autonomía de la voluntad de las partes, por cuanto es la Ley que por razones de orden público impone limitaciones destinadas a proteger los derechos de los trabajadores que tienen relación jurídica laboral de dependencia y tratándose de trabajadores o funcionarios públicos, en cuanto corresponde a su contratación, evaluación y retiro (destitución o suspensión como emergencia de un proceso administrativo interno), se rigen en lo que sea aplicable por las normas generales expresadas en el Estatuto del Funcionario Público y sus normas reglamentarias, por sus propias normas y por las Normas Básicas reguladas por la Ley SAFCO y asimismo sus normas reglamentarias.”

Criterio anterior que sería complementado en sentencias como la 0605/2004-R, de 22 de abril, en la cual expresa que:

“(…) tal situación laboral –refiriéndose a los consultores individuales de línea- no ingresa en el ámbito de los trabajadores asalariados protegidos por la Ley General del Trabajo, tampoco se encuentra inmerso en el ámbito de la carrera administrativa, prevista por la Ley del Estatuto del Funcionario Público, sino que dicho régimen contractual, tiene un tratamiento especial y diferente de la modalidad de prestación de servicios en calidad de empleados, pues el consultor no es un empleado en esencia, por lo mismo no es un servidor público.”

Y de donde se infiere que el Tribunal Constitucional, considera que la naturaleza de los contratos de los consultores individuales de línea, son de tipo administrativo pero que ingresarían en la especie de los contratos de servicios, ya que los mismos tienen un tratamiento especial y diferente, asimismo sostiene también que los consultores de línea no son servidores públicos, lógica que emerge del simple descarte de normas regulatorias para este tipo de contratos y la asimilación forzada de los consultores de línea a contratos que nominal y genéricamente se hallan contenidos en normas que tienen un objeto diferente, sin que en ningún momento se reflexione acerca de los elementos propios que determinan la realidad de la naturaleza y relación de un contrato de consultoría de línea, como desarrollaremos en el punto siguiente.

La jurisprudencia constitucional comparada, la cual a tiempo de definir la naturaleza de los contratos de consultores de línea, determinó que ésta no es de prestación de bienes y servicios, tal como lo expresa la Corte Constitucional de Colombia, en sentencias como la

C-056/93, al destacar lo siguiente: ***“La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo” y en caso que se presente un abuso de las formas jurídicas, “en gracia del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se llegue a desestimar un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo, en cuyo caso la contraprestación y demás derechos de la persona se regirán por las normas laborales más favorables....”***

Este aspecto pone de manifiesto interpretaciones mucho más favorables y destinadas no solamente a garantizar y respetar los derechos de los consultores de línea, en virtud al principio de primacía de la realidad y reconocimiento de la naturaleza propia de este género; sino además de poner en evidencia la verdadera naturaleza de un contrato laboral en la administración pública que se encuentra forzosamente ajustado a un contrato de bienes y servicios.

1.3. Naturaleza a partir de los elementos propios

Otra forma de entender la naturaleza de los contratos de consultoría unipersonal, es analizando las condiciones reales en las cuales se desarrollan los mismos y los elementos resultantes de dicha relación, determinando en este caso si existe una congruencia entre el tipo de contrato aducido y el que existe en los hechos, los contratos de consultoría individual de línea, se encierra una presunta relación de orden administrativo; no obstante, en la aplicación real de la misma emergen elementos esenciales de la relación laboral, tales como son la relación de dependencia y subordinación, el trabajo por cuenta ajena y el pago de la remuneración en cualquiera de sus formas (diaria, semanal, quincenal, mensual),

• **Funciones recurrentes:** De acuerdo a lo señalado en la Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado aplicable a la gestión 2012, como es la Ley de 30 de diciembre de 2009, el nivel de remuneración de consultores de línea en las entidades públicas, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, norma concordante con lo dispuesto en la Ley 614 de 13 de diciembre de 2014 (Ley Financiera 2015), que señala la definición de las remuneraciones de los consultores de línea, debe estar establecida en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta. De donde resulta evidente que los consultores de línea cumplen funciones análogas o similares a las realizadas por el

personal de planta, es decir que ejecutan funciones recurrentes propias y permanentes de la naturaleza de la institución.

- **Dependencia:** En lo que hace a la dependencia, jurídicamente el referido término significa un estado de subordinación, inferioridad jerárquica, sometimiento o sujeción. En ese sentido, en el caso que nos ocupa, se evidencia la dependencia de los consultores de línea con las instituciones contratantes, toda vez que éstos deben responder a su inmediato superior, jefe o responsable de la Unidad Solicitante, realizar sus labores en dependencias de la Entidad pública contratante y estar sujeto a otras funciones no especificadas en los contratos que le sean designadas.

- **Remuneración:** Aspecto que por su amplitud será desarrollado de forma extensa.

- **Exclusividad:** Según lo establecido en el inciso qq) del artículo 5, del Decreto Supremo 0181 de 28 de junio de 2009, (Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios), éstos deben desarrollar sus actividades con dedicación exclusiva en la entidad contratante. Aspecto, concordante con la incorporación de incompatibilidades en sus contratos, cesión de derechos de autor, sujeción de confidencialidad y obligación de asistencia a actos destinados para servidoras, servidores y autoridades públicas.

Aspectos que no necesitan mayor abundamiento para afirmar la existencia de exclusividad.

- **Horario de trabajo:** Al señalar que las consultorías de línea sus actividades serán desarrolladas a dedicación exclusiva, es evidente que deben cumplir un horario de trabajo igual al establecido para el personal de planta de la institución contratante, mismo que implica la obligación del registro de ingreso y salida, autorización escrita para salidas en horarios de trabajo, imposición de sanciones pecuniarias ante atrasos, aportes al fondo social por retrasos. Cuestión que puede ser constatada a través de diversas fuentes como ser los términos de referencia, en contenido de los contratos, los reglamentos internos de personal de las instituciones contratantes o resoluciones de extensión de aplicación del reglamento a consultores individuales de línea.

1.4. Remuneración de consultores en línea

1.4.1. Antecedentes

Históricamente, la remuneración de los consultores en Bolivia, en un primer momento fue librada a la voluntad de las partes contratantes, lo cual derivó en prácticas institucionales en las cuales los montos destinados a dicha contraprestación eran significativamente superiores a la fijada para un Director General y aquellas servidoras y servidores públicos asignados para el cumplimiento de funciones equivalentes. En ese entendido, debido a la

discrecionalidad precitada, el presupuesto asignado para éstos, fue recortado y nivelado, mediante normas como la Ley N° 2449 de fecha 3 de abril de 2003, la cual señala lo siguiente: “(...) *los consultores unipersonales independientes, contratados con recursos del Tesoro General de la Nación para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas, no podrán tener una **remuneración superior** a la establecida para el personal con designación mediante memorándums o Resoluciones que tenga asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad.*”

En este mismo sentido, el Decreto Supremo N° 27327 de fecha 31 de enero de 2004, Marco de Austeridad Racionalizando el Gasto de las Entidades Públicas, disponía que:

“(...) los niveles de remuneraciones mensuales de consultores unipersonales, contratados con recursos públicos, para ejercer actividades profesionales, técnicas y administrativas, no podrán ser superiores a los establecidos para el personal designado mediante memorándums o resoluciones que tengan asignaciones de funciones equivalentes en el órgano, institución o entidad.”

La norma indicada, además trató de eliminar el término “remuneración” al referirse a la misma como una fracción de un pago global y suprimiendo los componentes de la remuneración, al expresar que:

Artículo 9°.- REMUNERACION DE CONSULTORES UNIPERSONALES

Se establece lo siguiente:

II. (...) Estas consultorías deberán ser contratadas conforme a las normas de administración de bienes y servicios vigentes en la materia. Al efecto se considerará como monto global del contrato, la suma de los pagos parciales, sean estos mensuales o con otra frecuencia, a favor del consultor.

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

No obstante, en vigencia del Presupuesto General de la Nación del año 2005, aprobado por fuerza de Ley, se vuelve a utilizar el término remuneración y se expresa que éste sería determinado sobre la equivalencia de los salarios percibidos por el personal de planta con funciones equivalentes. Aspecto, reiterado tanto en la Ley No. 3302 de 16 de diciembre de 2005, que aprobaba el Presupuesto General de la Nación para la Gestión 2006, cuanto las normas financieras subsecuentes.

Es preciso destacar que para la gestión 2012, la Ley N° 211 de 23 de diciembre de 2011, Ley del Presupuesto General del Estado, se remite a las disposiciones contenidas en la Ley

de 30 de diciembre de 2009, misma que aprueba el Presupuesto General del Estado para la gestión 2010 y que señala en el parágrafo I, del Inciso f) del Art. 25:

*“El nivel de **remuneración de consultores de línea** en las entidades públicas, debe estar definido en **función a la escala salarial** aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, para lo cual no se requiere ningún instrumento legal adicional.”*

Acorde a lo previsto, la norma reglamentaria de la Ley Financiera correspondiente a la gestión 2012, como es el Decreto Supremo N° 1134, de 08 de febrero de 2012, establece en el Art. 24, que: *“La definición de las remuneraciones de los consultores de línea, debe estar establecida en función a la escala salarial; para lo cual, las Unidades Administrativas de cada entidad, elaborarán el cuadro de equivalencia de funciones que será avalado por la Unidad Jurídica y autorizada por la MAE de la entidad.”*

Siendo evidente que la remuneración es uno de los elementos propios que hacen a la relación con los consultores individuales de línea, éste se constituye como contraprestación a las funciones análogas que realiza en relación al personal de planta o designado mediante memorándum, de tal manera que la intención de mimetizar el mismo como parte de un pago global por la prestación de un servicio, que no corresponde, más si se toma en cuenta los componentes de la remuneración de los consultores individuales.

1.4.2. Determinación de la remuneración de los consultores de línea

Conforme lo señalado precedentemente, pese a que la figura de los consultores en Bolivia data de finales de los años setenta; no fue sino hasta hace una década que debido a la discrecionalidad en la determinación de salarios de éstos, el Estado decidió realizar ajustes a la remuneración percibida por los consultores y a tal efecto incorporó en las leyes financieras que aprueban anualmente el Presupuesto General del Estado, **dos parámetros de definición de la misma**. El primero referido, a la **remuneración establecida para el personal de planta** y el segundo relacionado con las **funciones equivalentes** que aquellos realizaban.

En lo referido a la gestión 2012, la determinación de los parámetros ya mencionados estaban definidos en la Ley Financiera de la gestión 2010, por la vigencia determinada en la Ley N° 211 de 23 de diciembre de 2011, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el 2012, y donde se expresa que *“El nivel de remuneración de consultores de línea en las entidades públicas, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta, para lo cual no se requiere ningún instrumento legal adicional.”* Previsión que es complementada por el Art. 24 del

Decreto Supremo N° 1134, de 08 de febrero de 2012, al expresar que las Unidades Administrativas de cada entidad, elaborarán el cuadro de equivalencia de funciones que será avalado por la Unidad Jurídica y autorizada por la MAE.

De esta manera, la escala salarial aplicable para la gestión 2012, prevista para las instituciones de públicas y que se encuentra aprobada en diferentes Resoluciones Ministeriales, disponen aprobar la estructura salarial y la estructura de cargos en un número determinado de ítems y niveles de **remuneración básica**. La Ley 614 de 13 de diciembre de 2014, establece que la remuneración del consultor individual de línea en las entidades del sector público, debe estar definido en función a la escala salarial aprobada en la entidad y las funciones establecidas para el personal de planta. Es decir, la remuneración de los consultores de línea debe ser definida sobre la base de la remuneración aprobada en la escala salarial del personal de planta. Vale decir sobre el monto emergente de la suma de todos los emolumentos que componen la remuneración de un servidor de planta. Ello en consideración a que, según lo establecido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, “El término ‘remuneración’ en una acepción amplia, abarca a todas las formas de retribución que el empleador debe reconocer a favor del trabajador, así, se encuentran dentro de ella, el sueldo o salario, las primas, bonos, etc. Otros autores sostienen que el ‘salario’ implica la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo o impliquen otro tipo de reconocimiento por la prestación del servicio”. (SC 133/2011-R, de 21 de febrero de 2011).

La precitada definición de remuneración, se desprende de una razón jurídica de una sentencia constitucional, la cual resulta de observancia obligatoria ya que de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 15.II, de la Ley 254, de 5 de julio de 2012, Código Procesal Constitucional, “Las razones jurídicas de la decisión, en la resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional constituyen jurisprudencia y tienen carácter vinculante para los Órganos del poder público, legisladores, autoridades, tribunales y particulares.”.

El término “remuneración básica”, es equivalente a la remuneración en sentido amplio, como se explicó en los que párrafos que anteceden, ya que diversas Resoluciones Ministeriales aplicables a dicha gestión (De donde emerge el concepto), como por ejemplo la R.M. N° 146, de 14 de mayo de 2009, en la parte considerativa dispone: “Que el Artículo 26° Decreto Supremo N° 25749, de 20 de abril de 2000, Reglamento al Estatuto del Funcionario Público, define a la remuneración como el pago en dinero que se otorga al

servidor público por el desempeño real y efectivo de sus funciones, enmarcada en la escala salarial y las planillas presupuestarias aprobadas por la entidad y el Órgano Rector del Sistema de Presupuesto.

Que el Artículo 20 de la Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación de la gestión 2010, establece que La remuneración máxima en el sector público, no podrá ser igual ni superior a la establecida para el Presidente del Estado Plurinacional.

Que las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, aprobadas por Decreto Supremo N° 26115, de 16 de marzo de 2011, señalan en su artículo 13 parágrafo III que la remuneración básica será fijada en función al valor del puesto y debe estar estructurada en base a la escala salarial y planilla presupuestaria aprobada para la entidad.” Destacando que en este último párrafo se utiliza el término “remuneración básica”, para referirse a lo dispuesto en el Art. 13.III del Decreto Supremo 26115, de 16 de marzo de 2001, el cual expresamente señala: “Art. 13 (...)”

1.5. Remuneración

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

A partir de lo cual, resulta evidente que dicho término debe ser entendido única y exclusivamente, en el sentido amplio determinado por el Tribunal Constitucional en la abundante jurisprudencia constitucional al referir que:

“(...)El término ‘ remuneración ‘ en una acepción amplia, abarca a todas las formas de retribución que el empleador debe reconocer a favor del trabajador, así, se encuentran dentro de ella, el sueldo o salario, las primas, bonos, pago de horas extraordinarias y, por supuesto, el aguinaldo de navidad. Otros autores sostienen que el ‘salario’ implica la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo o impliquen otro tipo de reconocimiento por la prestación del servicio”.

1.5.1. Elementos propios en la jurisprudencia constitucional

Resulta importante destacar como a nivel jurisprudencial el Tribunal Constitucional de Bolivia, en una primera instancia no quiso asumir la directa responsabilidad de reconocer los elementos propios que determinan la verdadera relación jurídica de los consultores de línea a fin de no reconocer derechos fundamentales de estos servidores públicos, ello al

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

Sin embargo, posteriormente en atención a recurrencia de violaciones flagrantes de derechos humanos por desconocimiento de los presupuestos básicos del derecho al trabajo en la función pública, este mismo órgano de control de constitucionalidad, asumiendo el error emergente de la jurisprudencia anterior, destacó la existencia de componentes de la remuneración como elementos propios de la relación laboral así como la evidente falta de claridad en la determinación de derechos de los consultores de línea, al declarar que: *“(...)la jurisprudencia y el entendimiento del Tribunal Constitucional de aquel entonces que determinó que los Consultores no son funcionarios públicos, por consiguiente, los mismos no gozaban de la protección que aquel tenía, y menos aún de la Ley General del Trabajo, por lo que no les correspondía vacaciones, aguinaldos, y otros beneficios, siendo que estas personas, prestan un servicio al Estado, teniendo directa responsabilidad sobre los bienes del Estado que se le otorga y por el trabajo que desarrollan, **la jurisprudencia anterior, creó una figura que aún en la actualidad no es clara.**”* En esa misma línea, reconoció que el desconocimiento de los elementos propios generaban discriminación respecto a los consultores de línea, así como la imperiosa necesidad y el consecuente deber estatal de modificar dicha situación, manifestando que: *“En tal entendido, aquella **discriminación que el propio Estado realizaba**, entre las funcionarias públicas, las consultores de línea, y quienes no se encontraban amparadas por el Estatuto del Funcionario Público y tampoco se les reconocía la pertenencia al régimen amparado por la Ley General del Trabajo, dicha figura de “Consultor de línea”, respecto de aquellas personas que son contratadas mediante un contrato civil y en directa dependencia de instituciones públicas; es decir, trabajan ya sea directa o indirectamente bajo tuición del Estado boliviano, **debe modificarse**, en especial, respecto a la protección de las mujeres embarazadas, las cuales se encuentran desprotegidas, y debe reiterarse por el propio mandato constitucional, éstas gozan de una especial atención y cuidado.”* De esta manera, sentencias constitucionales como la SC 993/2010-R, de 23 de agosto de 2010, determinaron garantizar derechos, que otrora no les

fueron reconocidos a los consultores de línea, tales como el derecho a la inamovilidad por maternidad, ello al señalar: *“En tal sentido, debe entenderse que en el tiempo que dure la relación contractual como consultora, y al encontrarse en estado de gravidez, se debe respetar tanto la relación del contrato, y su inamovilidad, debiendo dejarse en claro, que ello no excluye a la embarazada de las responsabilidades contractual, o las posibles responsabilidades emergentes de una labor deficiente o el pago de daños y perjuicios por accionar negligente en su fuente laboral, así de una parte se protege a la mujer embarazada ya sea ésta como funcionaria pública, o como Consultora y por otra no se le ampara por posibles malos manejos o trabajo negligente.”*

1.5.2. Elementos propios en la normativa

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

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

Además de lo indicado, para la gestión 2012, la Ley N° 211 de 23 de diciembre de 2011, Ley del Presupuesto General del Estado, que se remite a las disposiciones contenidas en la Ley de 30 de diciembre de 2009, misma que aprueba el Presupuesto General del Estado para la gestión 2010, señala por una parte que por la naturaleza de su relación contractual, ningún consultor deberá percibir, bajo cualquier denominación, beneficio adicional a sus honorarios por servicios prestados a una entidad pública. Asimismo se establece que los consultores de línea de una entidad pública, no deben ejercer funciones como personal de planta o prestar simultáneamente servicios de consultoría de línea o por producto en otras entidades públicas y que los consultores individuales de línea, desarrollarán sus actividades

con dedicación exclusiva en la entidad contratante, de acuerdo a los términos de referencia y contrato suscrito.

Finalmente, el Estado incorpora a nivel normativo disposiciones tales como el Art. 101 de la Ley 065, de 10 de diciembre de 2010, que prevé la obligatoriedad de aportes de consultores de línea al Sistema Integral de Pensiones, como asegurado independiente, sobre el total mensual percibido, bajo el siguiente tenor:

ARTÍCULO 101.- (APORTES DEL CONSULTOR). Los consultores se encuentran obligados a contribuir como Asegurado Independiente pagando el Aporte del Asegurado, el Aporte Solidario del Asegurado, la prima por Riesgo Común, la prima por Riesgo Laboral y la Comisión deducidas del Total Mensual en caso de consultores por línea.

En caso de Consultores por Producto las contribuciones señaladas se realizarán mensualmente sobre el monto resultante de dividir el monto total del contrato entre la duración del mismo.

Los contratantes tienen la responsabilidad de exigir el comprobante de las contribuciones antes de efectuar los pagos establecidos en su contrato.

Nótese que además de la contribución para el seguro social a largo plazo, se tiene previsto una prima por riesgo laboral y el aporte por riesgo común, normativa que se consolida mediante las Resoluciones Administrativas de la Autoridad de Fiscalización, Control de Pensiones y Seguros 432/2011 de 23 de noviembre de 2011; 362/2012 de 29 de mayo de 2012 y 402/2012 de 13 de junio de 2012.

Acorde al reconocimiento de los elementos propios y la consecuente relación jurídica de los consultores de línea y sus derechos, la Asamblea Legislativa además aprueba la Ley N° 396, de 26 de agosto de 2013, disponiendo lo siguiente:

Art. 5.III.

- e) Se autoriza el pago de pasajes y viáticos, para los consultores individuales de línea, siempre que dicha actividad se halle prevista en el referido contrato y se encuentre acorde a la naturaleza de las funciones a ser desempeñadas.
- f) Las entidades públicas deberán asignar refrigerio a los consultores individuales de línea, no debiendo ser mayor al monto asignado al personal permanente.
- g) Los consultores individuales de línea, podrán recibir capacitación técnica de acuerdo a las funciones a ser desempeñadas y la naturaleza de la entidad, en tanto dure la relación contractual. Esta capacitación no incluirá la formación académica de pre y postgrado.

En mérito a todo lo anteriormente descrito, resulta que si bien los contratos de consultoría unipersonal o individual de línea establecen de manera uniforme que son de carácter administrativo y por lo tanto no generan derechos sociales. No es menos cierto que los elementos propios, como la prestación no delegable de funciones, el pago de la remuneración, la subordinación, la existencia de funciones recurrentes y la exclusividad, entre otras ponen de manifiesto una naturaleza diferente a la argumentada normativamente y que en suma ha ocasionado una discriminación por parte del Estado entre personas que realizan las mismas funciones en la administración pública, misma que debería modificar.

1.5.3. Naturaleza a partir del principio de primacía de la realidad

De acuerdo a lo sostenido en la jurisprudencia comparada, el principio de la prevalencia o primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades. Y si la realidad demuestra que quien ejerce una profesión liberal o desarrolla un contrato aparentemente civil o comercial, lo hace bajo el sometimiento de una subordinación o dependencia con respecto a la persona natural o jurídica hacia la cual se presta el servicio, se configura la existencia de una evidente relación laboral, resultando por consiguiente inequitativo y discriminatorio que quien ante dicha situación ostente la calidad de trabajador, tenga que ser este quien deba demostrar la subordinación jurídica.

La presunción acerca de que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de esa naturaleza implica un traslado de la carga de la prueba al empresario.

Así, el empleador, para desvirtuar la presunción, debe acreditar ante el juez que en verdad lo que existe es un contrato civil o comercial y la prestación de servicios no regidos por las normas de trabajo, sin que para ese efecto probatorio sea suficiente la sola exhibición del contrato correspondiente. Será el juez, con fundamento en el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (art. 53 Código Procesal del Trabajo), quien examine el conjunto de los hechos, por los diferentes medios probatorios, para verificar que ello es así y que, en consecuencia, queda desvirtuada la presunción.

Esto, desde luego, no significa que desaparezcan las posibilidades de contratos civiles o comerciales, o administrativos como son denominados las consultorías de línea, siempre y

cuando no se trate de ocultar una verdadera relación laboral, con el objeto de burlar los derechos reconocidos en la Constitución y leyes laborales.

Sobre todo, porque los contratos que no generan beneficios sociales responden a su propia naturaleza jurídica, la cual es diferente a la pretendida para los consultores individuales de línea.

Acorde a lo anteriormente señalado, adiciona el Tribunal Constitucional peruano, que el principio de primacía de la realidad, significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos.

Con relación al mencionado principio, sostiene el órgano de control de constitucionalidad del Perú, que el elemento implícito en ese ordenamiento jurídico e impuesto por la propia naturaleza tuitiva de su Constitución, "(...) en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos.

CAPÍTULO II DIAGNÓSTICO

2.1. DIAGNÓSTICO

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

La incorporación, funciones, remuneración, nivel de dependencia, control de resultados y retiro, no está ajustada a la normativa general diseñada para los funcionarios del sector público, sino que la relación laboral es manejada en los cánones de discrecionalidad de las instituciones públicas.

Si bien, la relación laboral del consultor individual de línea sea realizada a través de un contrato administrativo, pone limitaciones en los derechos sobre los derechos sociales de las personas que trabajan bajo la modalidad de consultores de línea, que cumplen con actividades recurrentes en el sector público, cumplen horarios de oficina, a dedicación exclusiva y en las mismas condiciones que el personal con contratos indefinidos o a plazo fijo, pero a diferencia de éstos últimos, los consultores de línea no tienen más derecho que la percepción de una remuneración.

Las personas que trabajan bajo la modalidad de consultores de línea, cumplen con actividades recurrentes en el sector público, como ser horarios de oficina, trabajo a dedicación exclusiva y en las mismas condiciones que el personal, sin embargo, no tienen derecho a la vacación, seguro de salud, aguinaldo, bono de antigüedad y otros beneficios que gozan los trabajadores en el sector público.

Las entidades tampoco suelen delimitar claramente el objeto de la consultoría, ni las funciones del consultor y otros aspectos, dejando desprotegido al consultor.

Finalmente, los consultores individuales de línea, no pueden prestar servicios de consultorías de línea o por producto, ni ejercer funciones como servidor público paralelamente en otras instituciones públicas o en la misma entidad que cumple el servicio, pues constituiría en doble percepción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- Los servicios de consultoría individual de línea, surge a raíz del Decreto Supremo No. 29190 de fecha 11 de julio de 2007, posteriormente en las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios, en el marco de la ley No. 1178. La actividad del consultor individual de línea tuvo una raíz administrativista (Ley No. 1178).
- La normativa vigente que regula el contrato de servicios de consultoría individual de línea, tiene la particularidad de ser coyuntural, temporal y para trabajos especializados y técnicos, los cuales no son cumplidos por las instituciones públicas.
- Un consultor individual de línea, ni es servidor público, sin embargo, el servicio que presta se encuentra dentro de las características esenciales de una relación laboral, donde resulta evidente que los consultores de línea cumplen funciones análogas o similares a las realizadas por el personal con contratos indefinidos o contratos a plazo fijo, es decir, ejecutan funciones recurrentes propias de la naturaleza de la institución y la única diferencia con los trabajadores de las instituciones públicas, es el vínculo jurídico con la Administración Central del Estado.
- Los consultores individuales de línea, no cuentan con una delimitación específica en los servicios que presta a una institución pública, por la inexistencia de una reglamentación en la normativa vigente.
- El contrato de prestación individual de servicios en consultoría, es aquel a través del cual una de las partes se obliga a prestar a la otra un servicio a cambio de una remuneración convenida, que es lo único que perciben a diferencia de los trabajadores de instituciones públicas que realizan el mismo trabajo, con horario y con el mismo nivel salarial.

RECOMENDACIONES

- Los servicios de consultoría individual de línea, debe realizarse en forma clara y precisa, debiendo realizar servicios de carácter intelectual, diseño de proyectos, asesoramiento para la toma de decisiones públicas, desarrollo de sistemas, estudios e investigaciones.
- Determine los campos, actividades o áreas que requerían consultoría.
- Instruya a las dependencias públicas, sobre las condiciones de aplicación del contrato de consultoría y su reglamentación.
- Formule recomendaciones sobre normas, procedimientos y sistemas para el funcionamiento del registro de consultoría.
- Formule recomendaciones sobre normas, procedimientos y sistemas para el funcionamiento del registro de consultoría.
- Recomendar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, para que en el marco de sus competencias y atribuciones diseñe, proponga y coordine la implementación de políticas y normas a favor de los consultores y consultoras individuales de línea y al Comité Nacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación promover, desarrollar e implementar políticas públicas de prevención y lucha contra la discriminación que sufre este sector.
- Se recomienda elaborar una norma que regule la situación laboral de los consultores de línea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(s.f.). *Art. 233 de la CPE, establece "Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñen funciones públicas, las servidoras y los servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñen cargos electiv.*

(s.f.). *El Estatuto del Funcionario Público fue aprobado por la Ley 2027 de 27 de octubre de 1999.}*

(s.f.). *Jurisprudencia constitucional SCP 0177/2012 de 14 de mayo y reiterada por sentencias constitucionales plurinacionales 196/2012, 2534/2012.*

(s.f.). *deviene del DS 27328 de 31 enero 2004 el cual utilizaba el termino para referirse a los funcionarios de planta.*

(s.f.). *Cuando los contratos constituyen declaraciones bilaterales o de voluntad común, productoras de efectos jurídicos, entre 2 o más personas, una está en ejercicio de la función administrativa, entonces los mismos se encuentran en el campo del derecho adminis.*

(s.f.). *Aspecto que sería restringido de mayor manera en normas posteriores como el Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, Decreto Supremo N° 0181 de 28 de junio de 2009, además de las denominadas leyes financieras.*

(s.f.). *Cabe destacar que los citados elementos no son excluyentes; sino coadyuvantes en un caso determinado.*

Art. 25 c), de la Ley de 30 de diciembre de 2009, que aprueba el Presupuesto General del Estado 2010. (s.f.).

Sentencia Constitucional 0993/2010-R, de 23 de agosto de 2010. (s.f.).

Tribunal Constitucional Plurinacional en la SCP 1018/2014 de 6 de junio. (s.f.).

"Contenido y alcance del Derecho individual al trabajo, marco para la evaluación de la Política Publica del Derecho al Trabajo desde una perspectiva en Derechos Humanos. (s.f.).

En M. H. Angélica. "Imprenta Nacional de Colombia- Bogotá.

(4, abril de 1941,). *Revista Internacional del Trabajo, vol. XXIII, p. 432.*

Art. 12 de la Ley N° 2449 de fecha 3 de abril de 2003. (s.f.).

Art. 25 e), de la Ley de 30 de diciembre de 2009, que aprueba el Presupuesto General del Estado 2010. (s.f.).

Art. 25 f) l), de la Ley de 30 de diciembre de 2009, que aprueba el Presupuesto General del Estado 2010. (s.f.).

Caldera, R. (1985). *Apuntes de sociología jurídica.* Maracaibo, Juris-Mar.

- Carballo M., C. A. (2003.). *Aproximación crítica a la doctrina laboral del TSJ*. Universidad Católica Andrés Bello.
- Código de Trabajo de Cuba, Gaceta Oficial, , núm. 2, p. 17. (23 de febrero de 1985).
- Consolidación de Leyes Laborales (CLL). (s.f.).
- Declaración de Derechos Humanos. (s.f.). artículo 23.
- Decreto Supremo 21364 de 13 de agosto de 1986. (s.f.).
- Derecho Laboral Cubano*. (1957). La Habana: LEX, p. 93.
- Disposición transitoria TERCERA vigentes para su aplicación en la gestión fiscal 2012: 1. Artículos 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 28, . (s.f.).
- Disposición transitoria TERCERA. Quedan vigentes para su aplicación en la gestión fiscal 2012: 1. Artículos 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 28,. (s.f.).
- Disposición transitoria TERCERA. Quedan vigentes para su aplicación en la gestión fiscal 2012: 1. Artículos 6, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 28, . (s.f.).
- Dorronsoro, J. A. (febrero de 1999). El trabajo a través de la historia. La concepción del trabajo.
- DS. 27327. (s.f.). *REMUNERACION DE CONSULTORES UNIPERSONALES, Independientemente de la fuente de financiamiento los niveles de remuneracion mensuales de consultores unipersonales contratados con recursos publicos para ejercer actividades profesionales, tecnicas y administra.*
- Hernandez, S. R., Fernandez, C. C., & Baptista, L. P. (2010). *Metodología de la investigación - Quinta edición*. México: Mc Graw Hi.
- <http://es.wikipedia.org>. (s.f.). *Biografía de Adam Smith*.
- http://www.antroposmoderno.com/antro-articulo.phpid_articulo=69. (s.f.).
- http://www.leyesdelperu.com/Normas_legales/2008/06_Junio/NL_24062008.pdf. (s.f.).
- Jaime M., H. e. (1999). Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo.
- La relación de trabajo, pról. de Gustavo Saturno Troccoli. (2009). En H. Villasmil Prieto. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Ley 2.920, 23 de julio de 1951; sería su primer código laboral. (s.f.).
- Ley del Presupuesto General del Estado de 30 de diciembre de 2009, Art. 25, Parágrafo I, Inciso f). (s.f.).
- Ley núm. 20.744, texto ordenado por Decreto 390/76, Ley de Contrato de Trabajo, 13 de mayo de 1976. (21 de mayo de 1976). Buenos Aires: Boletín Oficial.

los emolumentos que componen una remuneración pueden ser variables en cada caso tomando en cuenta antigüedad, lugar de desempeño de funciones, condición de maternidad o paternidad, etc., la línea base para la determinación de un monto general debe ser re. (s.f.).

Marx. (s.f.).

OIT art. 4 convenio 158 . (s.f.).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. (s.f.).

Ramirez Martinez, I. (2013). *Apuntes de metodología de la investigación: Un enfoque crítico*. Sucre: Servicios Gráficos PRISMA.

Raso Delgue, J. (s.f.). *Nuevas reflexiones sobre la flexibilidad laboral. ¿Flexibilidad en el garantismo o rigideces sin garantías?*

República del Ecuador. (7 de febrero de 2006). Reglamento a la ley de consultoría del 7 de febrero de 2006. Guayaquil, Ecuador.

Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica clásica, Marx, 1867-1967*, Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España,

Ritzer, G. o. (s.f.).

Sanchis, E. I. (2011). *Trabajo y paro en la sociedad postindustria*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Sentencia Constitucional 0993/2010-R, de 23 de agosto de 2010. (s.f.).

Villasmil Prieto, H. (diciembre de 2011). *La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano*.

Witker, J. (1991). *Cómo elaborar una tesis en derecho*. Madrid: Civitas.

www.cochabamba.gob.bo. (s.f.).