

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

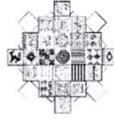
DICTAMEN PROCURADURIAL N° 0012/2025

El Procurador General del Estado, Ricardo Condori Tola, en uso de sus facultades y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado en sus Artículos 229 – 231 y el numeral 9 del Artículo 8 de la Ley N° 064 de la Procuraduría General del Estado, en resguardo de los genuinos intereses del Estado, emite el presente DICTAMEN con las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

1. En fecha 17 de marzo de 2022, la Procuraduría General del Estado emite el Dictamen General N° 001/2022, por el cual se establecen lineamientos respecto a los servidores públicos, determinando que los mismos, en todas sus clasificaciones tienen la obligación de responder por sus acciones u omisiones en el ejercicio de las funciones a su cargo (responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil, y/o penal).
2. El mencionado Dictamen, previo desarrollo del fundamento jurídico respecto a la clasificación de los Servidores Públicos y la responsabilidad por la función pública, en su parte dispositiva concluye: *“1° (...) el presente Dictamen General establece que no existe diferencia en los términos de servidor público, funcionario público, empleado público, trabajador de empresa pública, consultor individual de línea, consultor por producto y/o toda persona que recibe remuneración, pago, sueldo, por trabajo, dependencia y/o servicio directo por parte del Estado, no importando la fuente de financiamiento, para la responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil y/o penal, que tiene por la acción u omisión en el cumplimiento y ejecución de sus obligaciones, siendo que los mismos se refieren a “servidor público” conforme lo previsto por el texto constitucional. 2° Que las Autoridades que identifiquen a través de auditorías la responsabilidad administrativa de servidores públicos, deberán remitir estos antecedentes ante la Autoridad Sumariante, quien iniciará las acciones conforme a norma, contra todo aquel servidor público que perciba remuneración económica del Estado, siendo que los mismos son responsables por los resultados emergentes del desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo. 3° Se determina que el presente Dictamen General no reconoce ni deja de reconocer los derechos y obligaciones que tiene cada servidor público (Servidor Público, Funcionario Público, Empleado Público, Trabajador Dependiente de Empresa Pública, Personal Eventual Contratado por las Entidades Públicas, Consultor Individual de Línea, Consultor por Producto, y toda persona que recibe remuneración, pago, sueldo, por trabajo, dependencia y/o servicio directo por parte del Estado), conforme a la normativa legal que lo ampara de acuerdo a la relación jurídica que tiene con el Estado (Ley N°2027, Ley del Estatuto del Funcionario Público de 27 de octubre de 1999, Ley N°1178, Ley de Administración y Control Gubernamental de 20 de julio de 1990, Ley*





ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

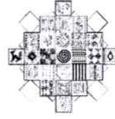
Nº466, Ley de la Empresa Pública de 26 de diciembre de 2013, Ley General del Trabajo, Decreto Supremo 23318- A, Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública de 3 de noviembre de 1992, Decreto Supremo Nº0181, Normas Básicas del Sistema de la Administración de Bienes y Servicios de 28 de junio de 2009, y/u otra normativa que le reconozca derechos y/o imponga obligaciones), lo único que establece es otorgar la calidad adicional como lo determina la CPE, de Servidor Público y las implicancias que tiene por sus acciones y/u omisiones en el desempeño de sus labores, y las responsabilidades (Ejecutiva, Administrativa, Civil y/o Penal), que podrían tener (...)"

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

- Al respecto, se debe considerar que el Artículo 233 de la Constitución Política del Estado, determina quienes son considerados servidores públicos: *"Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas: Las servidoras y servidores públicos, forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñan cargos electivos, las designadas y los designados y quienes ejerzan funciones de libre nombramiento"*.
- De manera concordante, el inciso c) del Artículo 28 de la Ley Nº 1178 de Administración y Control Gubernamentales, establece la siguiente definición: *"El término "servidor público" utilizado en la presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración"*.
- Así también la Ley Nº 2027 del Estatuto del Funcionario Público, refiriéndose a los servidores públicos señala en sus Artículos 4 y 5 que: *"Artículo 4 (SERVIDOR PÚBLICO) Servidor Público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente Ley. El término servidor público, para efectos de esta Ley, se refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración. Artículo 5 (CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS) Los servidores públicos se clasifican en: a) Funcionarios electos (...) b) Funcionarios designados (...) c) Funcionarios de libre nombramiento (...) d) Funcionarios de carrera (...) e) Funcionarios interinos (...)"*.
- De lo que se puede establecer que la clasificación de los servidores públicos dentro de la normativa jurídica nacional se halla definida de manera sistemática, con la particularidad que los funcionarios electos, designados y de libre nombramiento no forman parte de la carrera administrativa.
- Ahora bien, la Ley del Estatuto del Funcionario Público, en su Artículo 6 hace referencia a otras personas que prestan servicios al Estado, estableciendo que: *"no están sometidos*



La Procuraduría del Bicentenario



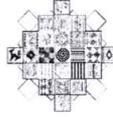
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

al presente Estatuto ni a la Ley General del Trabajo, aquellas personas que, con carácter eventual o para la prestación de servicios específicos o especializados, se vinculen contractualmente con una entidad pública, estando sus derechos y obligaciones regulados en el respectivo contrato y ordenamiento legal aplicable y cuyos procedimientos, requisitos, condiciones y formas de contratación se regulan por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios”, remuneración que es otorgada con recursos del Estado.

8. Con relación a lo anterior, el Decreto Supremo N° 0181, Normas Básicas del Sistema de la Administración de Bienes y Servicios, en su Artículo 5 define lo siguiente: “(...) 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*”, “rr) *Servicios de Consultoría por Producto: Son los servicios prestados por un consultor individual o por una empresa consultora, por un tiempo determinado, cuyo resultado es la obtención de un producto conforme los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato (...)*”.
9. En este ámbito, a través de la Sentencia Constitucional 0351/2003-R de 24 de marzo, el Tribunal Constitucional, dentro de las competencias que le confería la Ley N° 1836 de 1 de abril de 1998, emitió el siguiente razonamiento jurisprudencial en oportunidad de resolver un recurso de Amparo Constitucional derivado de la interpretación de un contrato de servicios suscrito el año 1998 señalando 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*”.
10. Por otra parte, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en ejercicio de su función interpretativa, ha emitido reiterados criterios respecto a la situación de los consultores dentro de la administración pública, en tal sentido podemos citar la Sentencia Constitucional Plurinacional 0762/2020-S4 de 26 de noviembre de 2020 que desarrolla el siguiente razonamiento; “(...) De la referida clasificación y del ámbito de alcance de la Ley del Estatuto del Funcionario Público, el art. 6 de la referida Ley 2027, establece que: “No están sometidos al presente Estatuto ni a la Ley General del Trabajo, aquellas personas que, con carácter eventual o para la prestación de servicios específicos o especializados, se vinculen contractualmente con una entidad pública, estando sus derechos y obligaciones regulados en el respectivo contrato y ordenamiento legal





ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

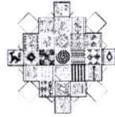
aplicable y cuyos procedimientos, requisitos, condiciones y formas de contratación se regulan por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios"; sin embargo, se debe tener en cuenta que dicho precepto legal hace mención a los consultores de línea, siendo que el art. 5 inc. q) del DS 0181, refiriéndose a las consultorías en línea, las define como: "...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"; éstos, también son contratados de manera eventual y a plazo fijo, es por tal razón que incluso establece que dichos contratos se regulan por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.(...) Respecto a los consultores en línea, la SCP 0281/2013-L de 2 de mayo estableció que: "La relación laboral descrito por nuestra jurisprudencia, a tiempo de referirse a los consultores en línea, sostiene que tal situación laboral 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, así lo señaló la SC 0605/2004-R de 22 de abril. (...) Dentro de esa perspectiva el entendimiento del Tribunal Constitucional, determinó lo siguiente: Los consultores en línea, al no ser funcionarios públicos, no gozan de la misma protección que les asiste a dicho estamento laboral, menos se constituyen en titulares de los beneficios que brinda la Ley General del Trabajo, por tal razón no les corresponde vacaciones, aguinaldos y otros beneficios". (las negrillas y subrayado es nuestro).

11. De manera concordante a lo anterior la Sentencia Constitucional Plurinacional 0238/2024-S1, desarrolla en jurisprudencia reiterativa, lo referente al régimen contractual de los consultores de línea indicando lo siguiente: "A partir de dicha definición, la SCP 0281/2013-L de 2 de mayo determinó que la relación laboral de los consultores en línea, no ingresa en el ámbito de los trabajadores asalariados protegidos por la Ley General del Trabajo, y tampoco se encuentra inmersa 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; por lo que, no gozan de la misma protección que les asiste a dicho estamento laboral, menos se constituyen en titulares de los beneficios que brinda la Ley General del Trabajo (...)".

12. Por lo que, de la precitada normativa legal y jurisprudencia, se llega a establecer de manera concreta que los consultores de línea y por producto, no son servidores públicos, siendo que sus derechos y obligaciones se rigen de conformidad a los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato suscrito.



La Procuraduría del Bicentenario

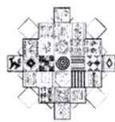


ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

13. No obstante de lo señalado, también debe tenerse en cuenta la normativa específica vigente que regula algunos aspectos relevantes respecto a las obligaciones de los consultores de línea, es así que, el Artículo 8 del "Reglamento de Declaraciones Juradas de Bienes y Rentas", aprobado por Decreto Supremo N° 1233 de 16 de mayo de 2012, establece lo siguiente: *"ARTICULO 8.- (OPORTUNIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE LA DJBR) (...) b) Los consultores individuales de línea están obligados a presentar la DJBR cuando su relación contractual implique la administración o acceso a recursos económicos públicos, en cuyo caso deberá cumplir esta obligación en la frecuencia establecida para el personal eventual en el presente Reglamento, debiendo las Entidades o Empresas Públicas tomar las provisiones para asegurar su presentación, a tal efecto, podrán considerar la inclusión de dicha obligación como parte del documento contractual"*. Del citado Reglamento, claramente se comprende que quienes tienen obligación de presentar la Declaración Jurada de Bienes y Rentas, son todos aquellos que tengan la condición de servidores públicos y excepcionalmente los consultores individuales cuando tengan una relación contractual con la entidad pública por la que administren o accedan a recursos económicos del Estado.
14. Por otro lado, sobre a las competencias de la Autoridad Sumariante y la naturaleza de la responsabilidad administrativa, podemos remitirnos al "Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública", aprobado mediante Decreto Supremo N° 23318-A, y modificado por el Decreto Supremo N° 26237 de 29 de junio de 2001, el cual establece las siguientes disposiciones: *"Artículo 13. (Naturaleza de la responsabilidad administrativa) La responsabilidad administrativa emerge, de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público."* (...) Artículo 15. *(Sujetos de responsabilidad administrativa) Todo servidor público es pasible de responsabilidad administrativa. Lo son asimismo los ex servidores públicos a efecto de dejar constancia y registro de su responsabilidad. Toda autoridad que conozca y resuelva procesos internos disciplinarios deberá enviar copia de la Resolución final ejecutoriada a la Contraloría General de la República para fines de registro"*, Por lo que es evidente la facultad que tiene la autoridad sumariante, para procesar administrativamente cuando corresponda, a todo servidor público o ex servidor público, exceptuando a los consultores individuales de línea, los cuales no son sujetos de responsabilidad administrativa, conforme la normativa y jurisprudencia descritas previamente, porque los mismos se hallan sometidos estrictamente a las condiciones, derechos y obligaciones de su contrato.
15. Considerando aquello, también se tienen en cuenta los Informes PGE-DGPN-INF-0104/2024 y PGE-DGPN-INF-0109/2024, emitidos en fecha 18 de noviembre de 2024 por la Subprocuraduría de Asesoramiento y Producción Normativa, los cuales, a tiempo de realizar el correspondiente análisis jurídico, recomiendan dejar sin efecto el Dictamen General N° 001/2022. De la misma manera, es pertinente citar el Informe PGE-UAJ-INF-0047/2025 de fecha 11 de febrero de 2025, elaborado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General del Estado, el cual emitió un criterio concordante a los precitados Informes al concluir que: *"El Dictamen General*





ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Procuraduría General del Estado

N° 001/2022 de 17 de marzo de 2022 es contrario al ordenamiento jurídico vigente descrito precedentemente, mismo que corresponde dejar sin efecto”, por lo que el contenido de los mismos también respaldan y sustentan el presente Dictamen.

16. En consecuencia, se concluye que los consultores de línea y por producto, no son servidores públicos, siendo que sus derechos y obligaciones se rigen de conformidad a los términos de referencia y las condiciones establecidas en el contrato suscrito, por lo que son pasibles a la responsabilidad penal y civil que emerjan del ejercicio de sus funciones, pero no son sujetos de responsabilidad administrativa, conforme a lo previsto en las disposiciones legales vigentes que rigen la actividad de la administración pública, motivo por el cual corresponde dejar sin efecto el Dictamen General N° 001/2022 de 17 de marzo de 2022, siendo que es contrario a lo dispuesto por los Artículos 28 de la Ley de Administración y Control Gubernamentales N° 1178; 4 y 6 de la Ley del Estatuto del Funcionario Público N° 2027; 5 del Decreto Supremo N° 0181, Normas Básicas del Sistema de la Administración de Bienes y Servicios; 13 y 15 del Decreto Supremo N° 23318 – A; y las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0762/2020-S4 de 26 de noviembre de 2020; 0281/2013-L de 2 de mayo de 2013; 0605/2004-R de 22 de abril de 2004; y 0807/2018-S1 de 28 de noviembre de 2018.

POR TANTO:

El Procurador General del Estado, Ricardo Condori Tola en uso de sus facultades y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado en sus Artículos 229 – 231 y el numeral 9 del Artículo 8 de la Ley N° 064 de la Procuraduría General del Estado, en resguardo de los genuinos intereses del Estado, **DICTAMINA:**

1. Dejar sin efecto el **Dictamen General N° 001/2022, de fecha 17 de marzo**, en virtud a los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos precedentemente

El Alto, 26 de mayo de 2025



Msc. Ricardo Condori Tola
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

