

Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca

Vicerrectorado

Centro de Estudios de Posgrado e Investigación



El incumplimiento del término de prueba, ocasiona retardación en la sustanciación de procesos internos administrativos de la Caja Nacional de Salud

Tesis en opción al grado académico de Magíster en Seguridad Social y gestión pública con mención en Administración de Empresas y Legislación Laboral

Lic. Clotilde Bohórquez Flores

La Paz – Bolivia

Índice de contenidos

Introducción	1
1. Antecedentes	3
2. Situación Problemática	4
3. Planteamiento del Problema	5
3.1. Identificación del Problema	5
3.2. Análisis del Problema	5
3.3. Formulación del Problema	6
4. Justificación	6
4.1. Significación Práctica	8
4.2. Relevancia y Pertinencia Social	9
4.3. Aporte Teórico y Actualidad	9
5. Objeto de estudio	9
6. Campo de acción	10
7. Hipótesis de trabajo de la Investigación	10
7.1. Variables de la Investigación	10
7.2. Operacionalización de Variables	11
8. Población y Muestra	12
9. Objetivos	13
9.1. Objetivo General	13
9.2. Objetivos Específicos	13
10. Diseño Metodológico	14
10.1. Tipo de Investigación	14
10.2. Métodos de Investigación	15
10.3. Técnicas de Investigación	16
10.4. Instrumentos de Investigación	16
10.5. Procedimiento de la Investigación	17
10.6. Codificación de Datos	18
10.7. Plan de Análisis de los Resultados	18
Capítulo I marco teórico y contextual	20
1.1. Marco Contextual	20
1.1.1. Antecedentes a Nivel Nacional	20
1.1.2. Antecedentes de la Caja Nacional de Salud	21
1.1.3. Antecedentes por denuncias de Actos de Corrupción	23
1.2. Marco Legal	24
1.2.1. La Constitución Política del Estado Plurinacional	30
1.2.2. Reglamento del Código de Seguridad Social	31
1.2.3. Ley 1178 SAFCO, Administración Fiscal y Control Gubernamental	34
1.2.4. Decreto Supremo N° 23318 - A, Reglamento por la Responsabilidad por la Función Pública de Nov., de 1992	34
1.2.5. Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud	38
1.3. Marco Conceptual	41
1.3.1. La Responsabilidad por la Función Pública	41
1.3.2. Clases de Responsabilidad que genera el incumplimiento de deberes	41
1.3.2.1. La Responsabilidad Administrativa	41

1.3.2.2. La Responsabilidad Ejecutiva	41
1.3.2.3. La Responsabilidad Civil	41
1.3.2.4. La Responsabilidad Penal	42
1.3.2.5. Cuadro Demostrativo de la Responsabilidad por la Función Pública	43
1.3.3. Participantes que intervienen en la Sustanciación de un Proceso Interno Administrativo	43
1.3.3.1. Sumariante o la Autoridad Legal Competente	43
1.3.3.2. Procesado o el Sujeto de Responsabilidad Administrativa	44
1.3.4. La Determinación por la Responsabilidad Administrativa	44
1.3.4.1. Proceso Interno Administrativo	44
1.3.5. Término de Prueba	45
1.3.6. Servidor Público	45
Capítulo II	
Análisis situacional que genera la retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos en la caja nacional de salud	46
2.1. Diagnóstico de los Sujetos de Responsabilidad por la Función Pública en la Caja Nacional de Salud	46
2.1.1. Fortalezas	47
2.1.2. Oportunidades	47
2.1.3. Debilidades	47
2.1.4. Amenazas	47
2.1.5. Causas	48
2.1.6. Efectos	48
2.2. Procesos Internos Administrativos en la Caja Nacional de Salud	48
2.2.1. Dificultades con la vigente normativa que tutela la sustanciación de procesos Internos Administrativos	49
2.3. Falta de Supervisión a las Autoridades Sumariantes en la C.N.S.	51
2.4. Análisis de Resultados	52
2.4.1. Análisis de Resultados sobre la situación de los Procesados	52
2.5. Análisis Final de Resultados	77
Capítulo III Propuesta	79
3.1. Proyecto del Nuevo Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S.	79
3.1.1. Flujograma del Proceso Interno Administrativo de acuerdo a la norma prevista	82
3.1.2. Descripción del Proceso de Aprobación del Nuevo Reglamento	83
3.1.3. Diagrama de flujo de aprobación y difusión del Nuevo Reglamento de procesos Internos Administrativos de la Caja Nacional de Salud	84
3.1.4. Actividades para la aprobación, difusión y aplicación del Reglamento de Procesos Internos Administrativos Modificado	85
3.2. Conclusiones y Recomendaciones	86
3.2.1. Conclusiones	86
3.2.2. Recomendaciones	87
Bibliografía	89
Anexos	93

Abstract

This work, entitled the "slowdown the processes internal in case national's health", develops mainly taking into account that the institution, since quite some time ago has been supporting a systematic attack, not only of the insured population, the authorities of the Central and others outside the institution, which deepens the discrediting of the first entity insurance of the country more, due to the lack of timely clarification of the alleged administrative violations by officials of the institution, as a result of a clear slowdown in the conduct of internal administrative processes by those who lead. So it is to this work, avoid slowdown in the conduct of internal administrative processes that are vented in the national health fund, given that to date, it is extremely broad term test which leads to discontinuity and lack of control in their pursuit. And, put in evidence the breach as set forth in the current legal regulations, i.e. failure to comply from the calculation of the end of test by the sumariantes who develop their task as above, the absence of any higher level that monitor them, and must in all case intervene in such inspection mainly Honorable directory of the entity, the entity's executives and ultimately the General Comptroller of the State and entity guardian who exercises tuition on the national health fund.

Key words: institution, slowdown, administrative processes, national health fund

Resumen

El presente trabajo, titulado la “Retardación de los Procesos Internos en la Caja Nacional de Salud”, se desarrolla principalmente tomando en cuenta que la Institución, desde hace bastante tiempo atrás ha venido soportando un sistemático ataque, no sólo de la población asegurada, también de las Autoridades del Poder Central y otros ajenos a la Institución, que profundiza más el desprestigio de la primera entidad aseguradora del país, por la falta de esclarecimiento oportuno de las presuntas contravenciones administrativas por parte de funcionarios de la Institución, a consecuencia de una indudable retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos por parte de quienes conducen. Por lo que se pretende con este trabajo, evitar la retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos que se ventilan en la Caja Nacional de Salud, toda vez que a la fecha, se hace por demás amplio el Término de Prueba que acarrea la discontinuidad y descontrol en su prosecución. Y, poner en evidencia el incumplimiento de lo estipulado en la normativa legal vigente, es decir la inobservancia del computo del término de prueba por parte de los sumariantes quienes desarrollan su tarea como instancia supra, sin que exista ningún nivel superior que los supervise, debiendo en todo caso intervenir en dicha inspección principalmente el Honorable Directorio de la Entidad, los Ejecutivos de la Entidad y en última instancia la Contraloría General del Estado y el Ente Tutor que ejerce tuición sobre la Caja Nacional de Salud.

Palabras clave: institución, retardación, procesos administrativos, caja nacional de salud

Introducción

La retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos al interior de la Caja Nacional de Salud (C.N.S.), se ha hecho mucho más recurrente en los últimos cinco años, en razón a que ha existido un aumento considerable de los casos que se someten a proceso y en los cuales se evidencia incumplimiento de los plazos procesales, principalmente el término de prueba, aspectos que no han permitido el esclarecimiento oportuno de las denuncias por contravenciones y faltas al ordenamiento jurídico administrativo, así como a las normas que regulan la conducta funcionaria por parte de los trabajadores de la institución, hecho que contribuye a profundizar más el desprestigio de la institución aseguradora.

Al elegir el tema de investigación, fue interés de la Investigadora, sugerir que en los Procesos Internos Administrativos, la intervención reúna dos aspectos muy importantes; primero, que se constituya en el enfoque de un problema institucional, cuyas soluciones y objetivos a los que se desea llegar sea un aporte válido a la Caja Nacional de Salud (y por ende a otras Instituciones que se sujetan a la norma especial), pues en los últimos tiempos se ha ahondado mucho más el desprestigio de la institución por diferentes aspectos, siendo uno de ellos, ni duda cabe, la falta de esclarecimiento oportuno de contravenciones administrativas por parte de funcionarios de la entidad, a consecuencia de una evidente retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos de quienes los conducen, vale decir de los Sumariantes; asimismo, se advierte una indudable inobservancia al cumplimiento de los plazos sobre todo del periodo de Término de Prueba, aspecto que no cuenta con la supervisión correspondiente, que debía ser ejercido por instancias superiores de la propia institución, exigiéndose que los procesos se sujeten a procedimiento y principalmente a plazos procesales establecidos en la preceptiva legal que tutela los sumarios administrativos; aspectos que influyen permanentemente en el accionar de esta institución.

Este aporte tiende a dar solución a uno de los grandes problemas de la Institución, como es la incertidumbre e insatisfacción de los propios procesados y, la molestia por parte de los ejecutivos y miembros del H. Directorio, por la falta de dilucidación oportuna de las presuntas contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta de algunos funcionarios de la Caja Nacional de Salud, aspecto que influye en el armónico desarrollo laboral que debe existir y ello deriva en la falta de respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

La Caja Nacional de Salud cuenta con un Reglamento de Procesos Internos Administrativos para la sustanciación de los Sumarios Administrativos, sin embargo éste ya no responde en tiempo y espacio a los requerimientos y demandas de índole administrativa, pues es un instrumento que no contribuye al esclarecimiento oportuno de las supuestas contravenciones administrativas por parte de los funcionarios de la Institución.

Bajo estas consideraciones y con el fin de hacer más didáctico el trabajo, se presentan a continuación los contenidos estructurales de la Tesis, los mismos que responden al protocolo de investigación del CEPI.

En la Introducción están los Antecedentes, la Situación Problemática, la Formulación del Problema de Investigación, la Justificación, la Significación Práctica, la Relevancia y Pertinencia Social, el Aporte Teórico y Actualidad, el Objeto de Estudio, el Campo de Acción, la Formulación de la Hipótesis, los Objetivos, El Diseño Metodológico, Tipo de Investigación, Métodos, Técnicas, Instrumentos, Universo Poblacional, Muestra, Tamaño de la Muestra y el Procedimiento de la Investigación.

En el Capítulo I se presenta el Marco Teórico, Contextual y Conceptual con relación al Procesamiento Interno Administrativo que se sustancia a los trabajadores de la Caja Nacional de Salud.

En el Capítulo II se contempla el Diagnóstico de la Investigación, es decir el resultado final de la tendencia del comportamiento del objeto de estudio en el contexto-espacio-tiempo, a través de las funciones y principios que lo caracterizan como tal. Esta caracterización está referida a la Caja Nacional de Salud como institución aseguradora y encargada de las prestaciones a corto plazo, los recursos humanos como componente principal de la entidad, los Procesos Internos Administrativos, la imagen de la Institución y las dificultades con el que se tropieza con la vigencia del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud.

En el Capítulo III y, en base a los resultados obtenidos en la investigación, está la Propuesta de Modificación del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, instrumento que tutela la sustanciación de los procesos internos administrativos que se sigue a los trabajadores de la Institución por la comisión de faltas graves o leves en el ejercicio de sus funciones, que muchas veces, de acuerdo a las características de las faltas y de conformidad al Capítulo V de la Ley 1178 – SAFCO, ameritan una sanción más allá de la administrativa, pudiendo ser ésta, civil, ejecutiva o penal.

1. Antecedentes

En la Caja Nacional de Salud, a partir de las gestiones 2006 a la fecha (2012) se ha advertido un incremento considerable de denuncias por contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria de los servidores públicos de dicha Institución, en base a informes de relevamiento de datos, informes de auditoría e informes legales con indicios de responsabilidad administrativa para la instauración de Procesos Internos Administrativos, los mismos se llevan adelante en un tiempo muy amplio, consecuentemente existe una retardación en la sustanciación de los procesos, perdiendo de esta manera su característica primordial, de que estos sean sumarios, concisos, rápidos, breves, es decir que su procesamiento sea en el menor tiempo, tal como establece la norma legal vigente que tutela los sumarios administrativos.

Los procesos internos administrativos en la entidad, se sustancian en sujeción al “Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud”, el mismo si bien establece como término de prueba diez días hábiles; empero, no establece que éste no se pueda ampliar, razón por la cual, los Sumariantes, ya sea a petición de los procesados o por propia decisión de ellos; amplían el periodo de prueba en forma indiscriminada, es decir se van ampliando con o sin justificativo y sin contar con la normativa que permita este cometido, hecho que contribuye a que los casos no se diluciden ni se esclarezcan oportunamente, razón por la que propios y extraños a la Institución, acusan temeraria e infundadamente, afirmando que existiría corrupción generalizada al interior de la entidad.

Asimismo, el “Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud” no establece la existencia de una instancia que pueda ejercer un control o supervisión sobre las Autoridades Sumariantes, que exija el cumplimiento de los plazos procesales establecidos, razón por la que los Sumariantes se constituyen en una instancia supra (en el Derecho Administrativo, una instancia supra tiene destacada importancia por cuanto sus resoluciones son decisorias y definitivas); que no facilita, tal y como lo manda la Ley, la celeridad en la sustanciación de los procesos internos administrativos, ni hace cumplir el término de prueba, bajo el argumento de que gozan de independencia y autonomía.

2. Situación Problemática

La Caja Nacional de Salud, como ente gestor de las prestaciones a corto plazo, que cuenta con 11.650 trabajadores” (Anuario Estadístico Caja Nacional de Salud, 2010), permanentes y contratos temporales, entre Profesionales en Salud, Administrativos y Personal de Servicio, distribuidos en 9 Administraciones Regionales y 11 Agencias Distritales, atraviesa una serie de problemas, dificultades y conflictos; siendo el más trascendental y relevante, la falta de esclarecimiento oportuno de las contravenciones e infracciones administrativas por parte de funcionarios de la Institución, a consecuencia de una evidente retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos por quienes, en calidad de Sumariantes, no cumplen con responsabilidad y seriedad sus funciones, contrariando lo dispuesto en las normas legales aplicables a tales efectos; retardación que se debe principalmente al incumplimiento del plazo o periodo del término de prueba, tiempo que se hace muy prolongado por la ampliación del citado plazo de manera indiscriminada, por lo que muchos de los procesos duran meses e incluso años en su sustanciación, debido a que el Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S., no establece la prohibición de la extensión del periodo de prueba, situación que ha sido perjudicial y pernicioso no sólo para la Institución, sino fundamentalmente para los Procesados, quienes se han visto afectados en su imagen, prestigio y honorabilidad.

Por otra parte está la falta de control y supervisión sobre las Autoridades Sumariantes que no cumplen o no hacen cumplir las disposiciones normativas contempladas en el Reglamento de Procesos Internos Administrativos, situación que deberían ejercitar instancias superiores internas de la propia institución, como el Honorable Directorio de la Caja Nacional de Salud, y externamente la Contraloría General del Estado u otros entes que despliegan administración fiscal y control gubernamental, respondiendo a la necesidad institucional de ejecutar Procesos Internos Administrativos que precautelen el interés institucional, así como el de los propios funcionarios que son sometidos a procesos sumarios para responder por las contravenciones e infracciones que hubieren cometido en el ejercicio de sus funciones administrativas.

Estos dos aspectos, configuran la Situación Problemática, permitiendo la delimitación y definición del objeto de estudio, es decir aquella parte de la realidad objetiva sobre la cual se sustentará el proceso de investigación, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, con miras a dar solución del problema planteado.

3. Planteamiento del Problema

3.1. Identificación del Problema

La Caja Nacional de Salud, a través de sus autoridades competentes, sustancian los procesos internos administrativos en cumplimiento al Reglamento de Procesos Internos, el mismo establece los plazos procesales de manera general, como es el término de prueba de 10 días hábiles, empero no establece la posibilidad de ampliar o no ése periodo, por lo que ante este vacío, la Autoridad Sumariante amplía este tiempo de manera indiscriminada, razón por la que algunos procesos administrativos internos, duran años y, cuando concluyen éstos, muchos de los procesados ya se fueron de la institución con retiros voluntarios, los mismos que bien podrían haber sido destituidos sin goce de beneficios sociales, o en su caso se ha procedido a su destitución cuando ya se consolidó otro quinquenio más, consecuentemente la medida correctiva aplicada no fue oportuna porque el servidor público fue trasladado a otra unidad, o simplemente ya no está en la Institución.

3.2. Análisis del Problema

La retardación en la sustanciación de los procesos internos en la Caja Nacional de Salud, como se sostuvo en forma precedente, principalmente se debe a que no se observa el cómputo real del término de prueba, que inclusive resulta ser muy amplio (10 días hábiles), plazo que, en un porcentaje muy alto es ampliado a libre albedrío del mismo Sumariante, quién con o sin motivo y hasta de manera arbitraria, por descuido en el cumplimiento de sus deberes, extiende los plazos, apartándose de los términos que fija la normativa especial vigente; de forma extraordinaria, a solicitud de los procesados, también se dan casos de ampliación.

Ello evidencia la falta de supervisión que se ejerce sobre los sumariantes, que conforman la autoridad procesadora; control y supervisión que deberían ejercitar instancias superiores como el Honorable Directorio, inclusive el Ministerio de Salud a través de la instancia competente como ente que ejerce tuición sobre la Caja Nacional de Salud, quienes debían exigir que las causas se sujeten a procedimiento y principalmente a plazos procesales; situación que influye permanentemente y de manera negativa en el accionar de este ente asegurador, como ser la incertidumbre e insatisfacción de los propios procesados y la molestia por parte de los ejecutivos y miembros de la instancia de fiscalización, aspecto que repercute en la población asegurada y la propia sociedad en general, que da lugar a una equivocada percepción, generalizando la negligencia, atribuyendo éstos a hechos de corrupción y mal manejo administrativo.

3.3. Formulación del Problema de Investigación

Tomando en cuenta estos elementos de análisis, el problema concentra su atención en conocer si los Sumariantes, como elementos protagonistas del Proceso Interno Administrativo, están cumpliendo con eficiencia y objetividad, los plazos establecidos para el término de prueba. En esta lógica el problema de investigación se plantea en los siguientes términos:

¿El incumplimiento del término de prueba en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos, influye para que las contravenciones e infracciones administrativas cometidas por los funcionarios de la Caja Nacional de Salud no sean sancionadas de acuerdo al Reglamento de Procesos Internos Administrativos?

4. Justificación

En la Caja Nacional de Salud, para la sustanciación de procesos internos, se cuenta con el Reglamento de Procesos Internos Administrativos; sin embargo, la ejecución del mismo, adolece de varias fallas, pues se hace fuera de los plazos establecidos, debido a que no se cumple el cómputo del periodo de termino de prueba, en razón a que éste es ampliado indiscriminadamente por las Autoridades Sumariantes y, en algunos casos por los propios procesados, perdiendo su característica principal en este tipo de procesos, los mismos que deberían ser “rápidos”, “precisos” y “breves”, lo que ocasiona la consecuente retardación en la sustanciación de los mismos, falta de esclarecimiento oportuno de los casos de denuncias por contravenciones al ordenamiento jurídico-administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria de los servidores públicos al interior de la institución, los mismos que han sido constatados por informes de relevamiento de datos, informes de auditoria e informes legales con indicios de responsabilidad administrativa; por lo que se hace necesario y urgente modificar éste instrumento administrativo con el que cuenta actualmente la Caja Nacional de Salud, como es el Reglamento de Procesos Internos.

En lo concerniente a la gestión administrativa, reconociendo el importante papel que cumplen las Autoridades Sumariantes, como ejecutores de los procesos internos administrativos, se hace necesario conocer las acciones y omisiones en las que incurren estas autoridades para que se de la retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos que se ventilan en la Caja Nacional de Salud, toda vez que a la fecha, se hace por demás amplio el término de prueba que acarrea la discontinuidad y descontrol en la prosecución de los procesos administrativos por faltas y contravenciones a la norma.

La realización del presente trabajo también se justifica por cuanto la Investigadora está convencida de que el Reglamento de Procesos Internos Administrativos, debe ser proyectado más allá del campo doctrinario, pues una teoría sin la confirmación de una práctica eficiente, es una utopía y, una práctica sin las luces de una adecuada teoría es una rutina. De ambos extremos es necesario liberarse; la labor debe estar encuadrada en una acción científica y técnica que vaya más allá de la supervisión a la labor que ejecutan los Sumariantes; quienes desarrollan su tarea como instancia supra, lo que contribuye determinadamente a la retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos.

Las estrategias que se proponen serán respaldadas con un proyecto de modificación del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, en cuanto se refiere principalmente al término de prueba, el cumplimiento de los plazos establecidos; documento en el que también deberá incluirse la consideración de la supervisión a la Autoridad Sumariante; aspecto que se tendrá que consensuar con el máximo órgano normativo de la institución, vale decir el Honorable Directorio; nivel que a través de una norma legal administrativa, previo conocimiento y aquiescencia de la instancia que se determine, ejercerá la correspondiente supervisión y seguimiento de los procesos, que es la atribución principal que tiene ese cuerpo colegiado, la Máxima Autoridad Ejecutiva de la institución, vía dirección jurídica, definiendo al respecto y al amparo de tal definición, el cumplimiento de todas las disposiciones administrativas contenidas en el Reglamento de Procesos Internos.

Con la modificación del Reglamento Interno Administrativo, se verán favorecidos no sólo los funcionarios de la entidad aseguradora, sino la misma institución en su integralidad; ya que las supuestas contravenciones, infracciones y flagrancia, serán esclarecidas oportuna y pertinentemente, cambiando la imagen de las autoridades ejecutivas, tanto de la Caja Nacional de Salud, así como de otras instituciones que de alguna manera tienen que ver con la institución y, principalmente el universo asegurado y beneficiario de la C.N.S., en su conjunto, que tendrá la confianza y la certeza de que los procesos internos administrativos, serán conducidos con la celeridad y seguridad jurídica, en estricto cumplimiento a los plazos procesales por denuncias y contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo, así como las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público de la entidad, sin que éstas queden en la impunidad, como corresponde de acuerdo a normas legales vigentes y sobre todo, serán efectivas las medidas correctivas y sancionatorias que se apliquen; aspectos que de alguna manera contribuirán al cambio en la imagen de la principal institución aseguradora.

4.1. Significación Práctica

La modificación del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud contribuirá a solucionar la grave problemática institucional como es la retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos, ya que se llevarán adelante los sumarios, dando cumplimiento, por una parte, a los plazos procesales de acuerdo a normas vigentes, principalmente en cuanto se refiere al término de prueba y, por otra, al control y supervisión a la labor que ejecutan los Sumariantes (quienes desarrollan su tarea como instancia supra, sin que exista ningún nivel superior que los supervise y controle).

Bajo estas consideraciones, se hace necesario investigar cuales son las razones por las que se produce la retardación en la sustanciación de Procesos Internos Administrativos en la Caja Nacional de Salud, mismos que no garantizan en primer término, la optimización de los recursos humanos y materiales que se invierten en los mismos, en segundo, el inadecuado control y supervisión a las Autoridades Sumariantes, que no solventan una administración eficiente y eficaz de la justicia, al interior de la Institución, pues no apoyan y dinamizan el proceso de cambio, esencialmente en la imagen institucional del ente asegurador y, en tercero, no desarrollan un conjunto de acciones orientadas al esclarecimiento oportuno de las contravenciones administrativas en las que incurren los servidores públicos de la Institución.

4.2. Relevancia y Pertinencia Social

Toda organización social (como la Caja Nacional de Salud), prescindiendo de su tamaño, número de ejecutivos, personal administrativo y población beneficiaria, precisa de un “Reglamento de Procesos Internos Administrativos” que norme y reglamente en forma eficiente y adecuada la sustanciación de procesos administrativos. Por otra parte, un Reglamento de Procesos que permita el esclarecimiento oportuno de contravenciones e infracciones administrativas de parte de funcionarios de una institución, evitará ocasionar daño económico a la organización a corto y mediano plazo. Tomando en cuenta que el problema de la retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos tiene alcance no solo a los trabajadores de la Institución, sino también al pueblo asegurado, en razón de que de alguna manera se constituyen en los denunciantes de hechos de corrupción, serán beneficiados los trabajadores que puedan ser declarados exentos de responsabilidad, los asegurados y beneficiarios que volverán a tener confianza en la Institución.

4.3. Aporte Teórico y Actualidad

El tema de la corrupción y responsabilidad por la función pública, de la que surte efectos la sustanciación de los procesos internos administrativos al interior de una institución, de la magnitud como es la Caja Nacional de Salud, es de latente y permanente actualidad, en razón a que tanto el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Lucha Contra la Corrupción y Enriquecimiento ilícito, la sociedad civil mediante las instituciones dedicadas el tema y personas, se han dedicado a la lucha contra la corrupción, con la finalidad de transparentar la gestión pública y ni duda cabe con el objeto de limpiar la imagen del Estado boliviano.

Este aporte contribuirá a cambiar, modificar, desarrollar o apoyar en algunos casos, una teoría práctica, que esté orientada a mejorar la eficiencia y efectividad en el tratamiento de los procesos administrativos. De la misma manera se sugieren ideas, recomendaciones para futuros estudios, lo que potencialmente motivaría a las instancia pertinentes, hacia la posibilidad inclusive de modificar radicalmente, algunas normas legales vigentes, instrumentos que coadyuvarían a evitar el problema que tiene la C.N.S., como es la falta de dilucidación oportuna de las denuncias, daño económico a la institución, profundización de la mala imagen y otros aspectos negativos que dañan la imagen de la Institución.

5. Objeto de Estudio

Incumplimiento del término de prueba en la sustanciación de procesos, como producto de la aplicación del Reglamento de Procesos Internos Administrativos, para sancionar las contravenciones e infracciones al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria de los servidores públicos en la Caja Nacional de Salud.

6. Campo de Acción

Teniendo presente que el campo de acción no se refiere al espacio geográfico ni material donde la Investigadora actuará, sino aquella parte del objeto de estudio que ha sido delimitada por la misma para su abordaje; es decir aquella parte en la que la Investigadora va a actuar directamente, en esta lógica el campo de acción es: El Reglamento de Procesos Internos Administrativos, en la Caja Nacional de Salud, mismo que tutela la sustanciación de los sumarios administrativos en la institución.

7. Hipótesis de Trabajo de la Investigación

Como respuesta tentativa al problema de investigación planteado, se plantea la siguiente hipótesis de investigación:

La modificación del “Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud”, agilizará en forma oportuna el término de prueba en la sustanciación de los sumarios administrativos.

7.1. Variables de la Investigación

Variable Independiente

La modificación del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud.

Variable Dependiente

Agilizará en forma oportuna el término de prueba en la sustanciación de los sumarios administrativos.

A continuación se presenta la operacionalización de variables, en una matriz de doble entrada que desglosa y analiza la hipótesis presentada en el trabajo de investigación, el mismo que permitirá de manera objetiva las definiciones, dimensiones, indicadores e instrumentos que se desprenden de esta operación.

7.2. Operacionalización de Variables

Tabla 1 Variables

Variables	Definición conceptual	Dimensiones	Indicadores	Instrumentos
<p>Variable Independiente</p> <p>La modificación del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud</p>	<p>Modificación. Cambiar, transformar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y distingan unas de otras.</p>	Modificación	<ul style="list-style-type: none"> - Variación tendiente a cambiar algo. - Reducir o aumentar cosas a los términos requeridos. - Cambio parcial o total de una cosa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuestionario de encuesta - Observación participante - Entrevistas
	<p>Reglamento de Procesos Internos. Conjunto de disposiciones administrativas, que norman y rigen los procesos internos que se dan en una Institución para exigir el cumplimiento de alguna disposición o norma establecida.</p>	Reglamento de Procesos Internos	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumento administrativo que tutela la sustanciación de procesos Internos. - Conjunto ordenado de reglas y preceptos, emitidas por autoridad competente para la ejecución de un determinado régimen. 	
	<p>Proceso Interno Administrativo. Es un procedimiento administrativo que se inicia a denuncia, informe de auditoría o de oficio con indicios de responsabilidad administrativa dentro de una entidad.</p>	Proceso Interno Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Sumario que se ejecuta a los funcionarios por contravenciones administrativas. - El PIA, determina la responsabilidad o culpa del servidor público. 	
<p>Variable Dependiente</p> <p>Agilizará en forma oportuna el término de prueba en la sustanciación de los sumarios administrativos</p>	<p>Agilización oportuna. Celeridad y prontitud en la ejecución de un procedimiento, acción o tarea.</p>	Agilización oportuna	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de los plazos encuadrados en la norma - Rapidez en la instrumentalización de algo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Guía de observación - Guía de entrevistas
	<p>Término de prueba. Plazo en el cual el procesado puede aportar pruebas de descargo tendiente a desvirtuar la responsabilidad que se le pretende atribuir.</p>	Término de prueba	<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo perentorio - Término señalado para presentar pruebas - Espacio temporal para cumplir una acción determinada 	
	<p>Sustanciación de Sumario Administrativo Ejecutar un proceso sucinto, breve, rápido a servidores públicos al interior de una institución.</p>	Sustanciación de Sumario Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Procedimiento preparatorio que tiene por objeto reunir elementos de convicción. - Actuaciones de acuerdo a la normativa legal vigente. 	

8. Población y Muestra

Se ha visto por conveniente realizar Entrevistas Semiestructuradas a actuales y Ex Autoridades Sumariantes de la Institución (de la Oficina Nacional y de las diferentes Administraciones Regionales de la C.N.S.), funcionarios que fueron procesados y que están siendo procesados de la Oficina Nacional y la Administración Regional La Paz. Los Trabajadores que fueron entrevistados se constituyen en la población y muestra, de los cuales podrán obtenerse resultados que pueden inferirse como validas para la población objeto de estudio que se detalla a continuación:

Tabla 2 Trabajadores que fueron o están siendo procesados tanto de la Oficina Nacional como la Administración Regional La Paz de diferentes Áreas

Trabajadores de la Administración Regional La Paz y la Oficina Nacional	Cantidad
Personal que fue sometido a Proceso Interno Administrativo en la Oficina Nacional y Regional, tanto del Área de Salud (Médicos, Para médicos), Personal Administrativo en general incluidos los Profesionales y Personal de Servicio y Mantenimiento, tanto de planta como contratos.	420
Total Procesados	420

Se aplicó el siguiente cálculo matemático, para contar con el tamaño de la muestra:

$$TM(n) = \frac{Z^2 \times p \times q \times N}{(N \times e^2) + (Z^2 \times p \times q)}$$

N	Tamaño Muestral	=	X
Z	Nivel de confianza	=	(95%= D.S. 1.96)
E	Error de estimación	=	5
P	Probabilidad de éxito	=	50
q	Probabilidad de fracaso	=	50

$$TM = \frac{3.84 \times 50 \times 50 \times 420}{(420 \times 25) + (3.84 \times 50 \times 50)}$$

$$TM = \frac{4032000}{20100}$$

$$TM = 200$$

Tabla 3 Trabajadores que fungen y fungieron como Autoridades Sumariantes de la Caja Nacional de Salud a Nivel Nacional y la Oficina Nacional

Actuales y ex Autoridades Sumariantes de las Diferentes Administraciones Regionales y Oficina Nacional	Cantidad
Actuales Autoridades Sumariantes de las diferentes administraciones y Ex Sumariantes de las diferentes Administraciones Regionales de la C.N.S.	25
Sumariantes y Ex Sumariantes de la Oficina Nacional	5
Total	30

9. Objetivos

9.1. Objetivo General

Modificar el Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la Caja Nacional de Salud, para el cumplimiento de los plazos procesales, principalmente del término de prueba en la sustanciación de Procesos Internos Administrativos y, la existencia de una instancia superior que ejerza control y supervisión a las Autoridades Sumariantes.

9.2. Objetivos Específicos

9.2.1. Definir las bases teóricas y normas específicas para la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos en la C.N.S.

9.2.2. Realizar un análisis situacional de los problemas que genera la retardación de los Procesos Internos Administrativos y la falta de supervisión a quienes lo conducen.

9.2.3. Promover estrategias técnico-administrativas dirigidas a mejorar cualitativamente el Reglamento de Procesos Internos, de manera tal que la sustanciación de procesos administrativos se haga de manera ágil, pronta y oportuna.

10. Diseño Metodológico

El Diseño de la Investigación, definido como el esbozo, esquema, prototipo o modelo que indica el conjunto de decisiones, pasos y actividades a realizar para guiar metodológicamente el curso de una Investigación, es en realidad un plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea.

En la presente Investigación, el Diseño es No Experimental, Transeccional y Transversal, por cuanto no se manipularon las variables, es decir no se hizo variar intencionalmente la Variable Independiente, por lógica consecuencia no hubo modificación en la Variable Dependiente. Transeccional - Transversal, pues se recolectaron los datos en un sólo momento, en un tiempo único; el propósito fue describir las variables, y analizar su incidencia e interrelación en un espacio y en un momento dado (Hernández Sampieri, 2005: 270).

10.1. Tipo de Investigación

El presente estudio corresponde al tipo de Investigación Descriptiva, pues el objetivo fundamental es describir y modificar el Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la Caja Nacional de Salud, particularmente el término de prueba en la sustanciación de Procesos Internos Administrativos.

La Metodología Descriptiva, según Rafael Bisquerra (2008: 76), tiene como tarea principal la indagación, el examen intensivo y extensivo de un determinado problema, midiendo y evaluando diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar, desde el punto de vista científico, así como la construcción de teorías. La metodología descriptiva sólo es posible si se aplica un procedimiento que integra, dos condiciones fundamentales: 1ero. Cierta grado de creatividad e imaginación en la identificación, análisis y desarrollo del problema, que permiten al Investigador, situarse en el contexto y en la realidad a investigar y darse cuenta que lo aparentemente obvio no lo es y le sugiere la necesidad de trascender la apariencia cotidiana de juicios a priori y también de prejuicios a posteriori; de la misma manera ayuda a tener aperturas en las soluciones de investigación. 2do. Un conjunto de reglas, técnicas, instrumentos y procedimientos que aplicados coherentemente permiten establecer una relación funcional, controlada y sistémica entre el problema y la hipótesis, los objetivos y las variables, entre los datos y los conceptos. Esta labor supone una racionalización de las primeras conjeturas sobre los hechos, realizados por el sentido común, utilizando técnicas de sistematización, ordenación e incluso redacción

10.2. Métodos de Investigación

En la presente Investigación se utilizaron dos tipos de métodos, uno de carácter empírico y otro de carácter teórico. En el de carácter empírico está la Observación Científica, la misma conlleva toda una serie de procedimientos prácticos con el objeto de revelar características fundamentales y relaciones esenciales del objeto de estudio.

Concretamente la Observación Científica, como método, consiste en la percepción directa dirigida a la obtención de información sobre el objeto de investigación, es el medio universal que permite conocer la realidad mediante la percepción directa de los objetos y fenómenos. El objeto de la observación, cualquiera sea, es un hecho real, en el acto de observación se produce la acción del objeto exterior sobre los órganos de los sentidos del hombre y como consecuencia de esta actividad se origina la imagen sensorial del objeto estudiado (Barragán Roberto, 2009: 92).

En el proceso de observación científica intervienen los siguientes componentes: * el objeto de la observación, * el sujeto de la observación, * las condiciones de la observación, * los medios de la observación y, * el sistema de conocimientos a partir del cual se formula la finalidad de la observación (Ibáñez Juan, 2008: 64).

En el método de carácter teórico se aplicó el Método de Síntesis, que posibilitó la interpretación conceptual de los datos empíricos encontrados, permitiendo explicar los hechos y profundizar en las relaciones esenciales y cualidades fundamentales de los procesos, hechos y fenómenos, además de contribuir en el desarrollo de la teoría científica.

En la aplicación de este método están comprendidos toda una serie de procedimientos que posibilitan, por una parte, la asimilación teórica de la realidad que se adecua a las condiciones en que se va a desarrollar la investigación, por otra integra las partes del todo; pero esta operación implica una superación de la operación analítica, pues no sólo representa la reconstrucción del todo, sino que implica también llegar a comprender la esencia del mismo, conocer sus aspectos y sus relaciones, básicas en una perspectiva de la totalidad. No hay método de síntesis sin análisis, ya que el análisis proporciona la materia prima para realizar la síntesis (Castro Silva, Eduardo, 2009: 90).

10.3. Técnicas de Investigación

En concordancia al tipo y métodos de Investigación, se hicieron uso de tres técnicas básicas propias de la Metodología Descriptiva:

a) Cuestionario de encuesta. Que fue la Técnica principal para acopiar datos e informaciones de los directos involucrados en la problemática como son los Sumariantes y los Procesados. El Cuestionario, fue preparado mediante un conjunto de preguntas cerradas, elaboradas cuidadosamente para que las unidades de análisis respondan por sí mismos y, con la mayor objetividad a las cuestionantes planteadas en referencia a la participación en los Procesos Internos Administrativos.

b) Entrevistas Semiestructuradas. Consistieron en recabar información a través del diálogo directo entre la Investigadora (entrevistadora) y los Sumariantes y Procesados que intervienen en los procesos internos administrativos (entrevistados). Gracias a ésta técnica se recabó información valiosa (registrada en el proceso de investigación de campo), sobre distintos aspectos relacionados con la sustanciación de procesos administrativos, que no fueron registrados ni obtenidos en el cuestionario de encuesta, ni en la observación participante. La entrevistadora tuvo la libertad para orientar las preguntas hacia aquellos aspectos que en el transcurso de la entrevista estimó conveniente, comparando y correlacionando las opiniones de los distintos entrevistados.

c) Observación Participante. Como Técnica de acopio de datos, exigió involucrarse en el mundo social elegido para el estudio, formando parte, durante todo el proceso de investigación de campo, del pensamiento y las acciones de las unidades de análisis, permitiendo a la Investigadora, ver, escuchar, oír, mirar la realidad como lo hacen quienes son parte de ella. Tuvo el propósito de comprender con la mayor profundidad posible, las causas que motivan las conductas de los sujetos de investigación.

10.4. Instrumentos de Investigación

Para la acreditación y validez de la información acopiada durante el proceso de investigación, según las orientaciones metodológicas inherentes a la metodología descriptiva, se utilizaron los siguientes instrumentos de trabajo metodológico complementario:

Guía de Observación. Instrumento preparado para observar en forma directa, según la propia percepción de la Investigadora, los pormenores en la sustanciación de los procesos administrativos en la Caja Nacional de Salud, sirvió para complementar la técnica de observación participante.

Guía de Entrevistas, dirigido a los sujetos de la investigación que han sido tomados como unidades de análisis, para obtener información complementaria acerca de la participación e intervención en los procesos internos administrativos. La Guía de Entrevistas, permitió contrastar las preguntas planteadas en el cuestionario con las respuestas obtenidas en el mismo instrumento para determinar si la información facilitada por los sujetos de la Investigación, en el cuestionario, fue fidedigna, auténtica y verídica.

10.5. Procedimiento de la Investigación

Durante un periodo aproximado de dos meses se procedió con la aplicación del Cuestionario de encuesta, dirigido tanto a las Autoridades Sumariantes, así como a los Procesados (Anexo N° 1), para conocer sus criterios y opiniones con relación a la retardación de los procesos internos administrativos en la Caja Nacional de Salud.

Luego se continuó con las Entrevistas Semiestructuradas a las Ex Autoridades Sumariantes, Procesados y, Sumariantes actuales, para conocer información sobre distintos aspectos, técnicos, jurídicos y administrativos, relacionados con la sustanciación de procesos y el curso legal que siguen éstos, para este efecto se utilizó como instrumento complementario la Guía de Entrevistas (Anexo N° 2). Las preguntas fueron elaboradas de manera abierta, con el propósito y fin de obtener respuestas libres (de los entrevistados) con el objetivo de apoyar la información recogida en el Cuestionario de encuesta.

En los cinco meses siguientes, se realizó la Observación Participante, a los procesos internos administrativos de la Caja Nacional de Salud, cuya información fue registrada en cuadernos de trabajo que la Investigadora dispuso para este fin. Complementariamente y para fortalecer dicha técnica, se utilizó, la Guía de Observación (por su índole metodológica, como instrumento de recopilación de datos, la Guía de Observación, estuvo relacionada tanto con los métodos, como con las técnicas de investigación) (Anexo N° 3).

Después de realizado el trabajo de campo en los diferentes estamentos (Ex Autoridades Sumariantes, Procesados y, Sumariantes actuales), sujetos de la investigación, se procedió con el procesamiento estadístico de datos, empezando con la codificación de las respuestas obtenidas por cada ítem de los instrumentos de recopilación utilizados. Inmediatamente después, se procedió con la descripción de la distribución de respuestas en tablas de frecuencias que permitieron obtener resultados absolutos y relativos (tanto por cada frecuencia como por las acumuladas), calculándose los porcentajes o frecuencias relativas (número de respuestas absolutas obtenidas sobre el número total de respuestas esperadas por cien). Con esto, se construyeron los cuadros y gráficos (de barras) que se muestran en el capítulo II y que son una síntesis de datos ordenados según la pertinencia de los indicadores y variables. La clasificación y organización de la información se realizó de la siguiente manera:

10.6. Codificación de datos

Codificar los datos significa ordenarlos, clasificarlos y asignarles un valor numérico que los represente; es decir, a las categorías de cada unidad de análisis se les asignó valores numéricos que tienen un significado, como por ejemplo:

Categoría	codificación (valor asignado)
Si estoy siendo procesado	1
Si he sido procesado	2
Participe como autoridad sumariante	3

10.7. Plan de Análisis de los Resultados

El plan de análisis de resultados básicamente contempló dos momentos: uno de presentación de los hallazgos de la investigación y otro momento de interpretación de los datos obtenidos con relación a los hallazgos y a los referentes teóricos, argumentando además la postura de la Investigadora.

En ambas fases se tomó en consideración que todo el proceso de investigación científica se realizó para alcanzar determinados resultados que dieron respuesta al problema científico; los resultados, en este sentido, justifican el desarrollo del proceso investigativo, los cuales son teóricos y prácticos. Los resultados con productos terminados y medibles que aportó la investigación a partir de los recursos materiales y humanos disponibles y, del empleo de métodos, técnicas, instrumentos y procedimientos, con vistas a alcanzar los objetivos, y contribuir en consecuencia, a la solución del problema.

Esta fase del trabajo (planificación de datos e información) consistió, primero, en resumir las observaciones hechas, segundo, separar los datos en información numérica y verbal con el propósito fundamental de:

- a) Distribuir la información numérica en cuadros estadísticos, que incluyen los porcentajes válidos y acumulados, que se complementan con gráficos ilustrativos como los gráficos de barra.
- b) La información de tipo verbal fue distribuida en tablas numéricas, en datos a través de un proceso de codificación, para permitir su cuantificación, para que a partir de ellos se puedan extraer enunciados teóricos. Una vez establecido el criterio base que se adoptó en el procesamiento de la información, se revisaron analíticamente todos los datos con el objetivo de: *) Descubrir el grado de confianza que merece el instrumento empleado para medir cada variable. *) Determinar la información que puede ser utilizada. *) Corregir o modificar lo que fuese necesario.

Capítulo I

Marco teórico y contextual

1.1. Marco Contextual

1.1.1. Antecedentes a Nivel Nacional

El Estado Boliviano preocupado por que el país ocupó un segundo lugar en el mundo en corrupción y en América Latina se disputaba el primer lugar con Haití (La Razón, Febrero 2002:9), los gobernantes hicieron algunos esfuerzos para eliminar este flagelo, o por lo menos evitarlo y, seguramente una de las causas para la promulgación de varias disposiciones legales fue este hecho.

El 20 de julio de 1990, en la gestión del Presidente Jaime Paz Zamora, se promulgó la Ley 1178, SAFCO, de Administración y Control Gubernamentales, que cambió radicalmente la estructura institucional del Estado, sobre todo para regular los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública; dedicando un acápite a la responsabilidad jurídica, que deriva de las disposiciones de las leyes, siendo esta civil, penal y administrativa; así lo establece en su artículo 28, disponiendo que todo servidor público tiene responsabilidad por la función pública. Normativa que tiene entre sus objetivos lograr que los funcionarios del Estado, sin distinción de jerarquías, asuman plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuentas no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también por los resultados.

De la misma manera, en la gestión 1992 se promulga el Decreto Supremo N° 23318-A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública”, destinado exclusivamente a la determinación de la responsabilidad por la función pública.

En la gestión 2007 se implementa el Plan Integral de Anticorrupción a través del Ministerio Público, la Contraloría General de la República ahora del Estado, la Unidad de Investigación Financiera y el Vice ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción con la finalidad de lograr políticas y acciones coordinadas para lograr la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción a través de un debido proceso para así eliminar la impunidad y el abuso administrativo.

En fecha 31 de marzo de 2010 se publicó la Ley 004 Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” (Gaceta Oficial, Mayo de 2010).

Preceptivas legales que hicieron lo posible que Bolivia baje al puesto número 110 de los 197 países del mundo en corrupción (Informe Resultados de Gestión, Lucha contra la Corrupción, 2010: 67).

1.1.2. Antecedentes de la Caja Nacional de Salud

Es necesario hacer una síntesis de la seguridad social y de la génesis de la Caja Nacional de Salud, como ente principal. La seguridad social en Bolivia se inicia con el Código de Seguridad Social, que fue puesto en vigencia en el mes de diciembre de 1956, esta Norma Legal se constituye en uno de los pilares fundamentales de la política social de nuestro país, inspirados en principios de valor universal, que fueron consagrados en la Constitución Política del Estado de 1967: la universalidad, la solidaridad, la unidad de gestión, la economía, la oportunidad y la eficacia, “cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social” (Gaceta Oficial de Bolivia – Constitución Política del Estado Plurinacional, 2008), tal cual lo dispone el Artículo 158° de la preceptiva legal.

Emergente del Código de Seguridad Social, nace la Caja Nacional de Seguridad Social (denominada así hasta antes de la vigencia de la Ley No. 924 de 15 de Abril de 1987), cuyo fin era “proteger a los trabajadores y sus familiares en los casos siguientes: Enfermedad; maternidad; riesgos profesionales; invalidez; vejez y muerte” (Saavedra de Blomberg, Sussy: 2002: 3), tal como lo dispone en su Art. 3° de ese cuerpo normativo.

Una vez que se sanciona la Ley No. 924 el 15 de Abril de 1987, la Caja Nacional de Seguridad Social, adquiere una nueva denominación como “Caja Nacional de Salud”, a cargo de la administración de los seguros a corto plazo, misma que está destinada a atender: enfermedades, maternidad y riesgos profesionales a corto plazo, mientras que la administración de los seguros a largo plazo, actualmente queda a cargo de las aseguradoras de fondo de pensiones (AFP’s).

La Caja Nacional de Salud, como ente gestor de las prestaciones a corto plazo, a la fecha cuenta con “2.895.904 Asegurados” (entre asegurados y sus beneficiarios, jubilados y sus beneficiarios, del seguro voluntario y del seguro de vejez) para cuya atención se despliegan 8.990 funcionarios de planta y 2.660 funcionarios a contrato, haciendo un total de 11.650 trabajadores, entre profesionales en salud, administrativos y personal de servicio, distribuidos en “9 Administraciones Regionales” : 1) La Paz, 2) Cochabamba, 3) Santa Cruz, 4) Sucre, 5) Potosí, 6) Oruro, 7) Tarija, 8) Beni y 9) Pando. Y, con “11 Agencias Distritales”: 1) Camiri, 2) Montero, 3) Vallegrande, 4) Tupiza, 5) Uncía, 6) Uyuni, 7) Atocha, 8) Camargo, 9) Yacuiba, 10) Riberalta y 11) Guayaramerín (Saavedra de Blomberg, Sussy: 2002: 5).

Para el control en el ejercicio de funciones de los trabajadores de la Caja Nacional de Salud y la imposición de sanciones ante la evidencia de contravenciones, infracciones y faltas, hasta antes de 1990, se aplicaba únicamente su norma especial, vale decir el Código de Seguridad Social; artículo 590°, empero, desde la sanción de la Ley No 1178, SAFCO “de Administración y Control Gubernamentales” de 20 de Julio de 1990 y la promulgación del Decreto Supremo No. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” de 3 de Noviembre de 1992, todo incumplimiento de deberes de los servidores públicos, entre los que figuran los funcionarios de la Caja Nacional de Salud, que deriva en la atribución de responsabilidad administrativa, se procesa, juzga y sanciona en sujeción, concordancia y relación a dichas disposiciones y normas legales.

Para el juzgamiento de funcionarios y presuntos contraventores al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regula la conducta funcionaria de los servidores públicos de la Caja Nacional de Salud, que da lugar a la responsabilidad administrativa y deriva en la instauración de un proceso interno administrativo, al interior de la institución y por la disgregación de sus Regionales y Distritales, se vio por conveniente que cada administrador regional asuma como autoridad competente, vale decir como sumariante, pudiendo delegar esta tarea al funcionario que creyera conveniente, en consecuencia, se cuenta con 9 sumariantes regionales quienes dirigen las causas de cada una de sus circunscripciones territoriales.

Tomando en cuenta el elevado número de funcionarios existentes en la oficina nacional de la Caja Nacional de Salud, que funciona en la ciudad de La Paz, se dispuso que cuente con su propio sumariante (independiente del sumariante de la administración regional La Paz). De acuerdo a lo que estipula la preceptiva especial, todas las causas se sustancian en primera instancia ante los sumariantes, ascendiendo en la fase de impugnación -recurso jerárquico y de todas las regionales y distritales ante el gerente general, último nivel que resuelve en definitiva las causas en su calidad de Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE).

Por tanto, para los 11.650 trabajadores al interior de la Caja Nacional de Salud, existen 10 sumariantes (entre sumariantes regionales y de la oficina nacional), quienes en apego a la Ley No. 1178- SAFCO, al Decreto Supremo No. 23318 – A, Decreto Supremo No. 26237 y Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, procesan y sancionan a los trabajadores infractores del ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público de la institución.

Un ejemplo explicativo de lo precedentemente afirmado, es la revisión del expediente de proceso interno administrativo en contra de Jaime Burgos y otros, éste fue iniciado en la gestión 2006 y recién en la gestión 2011 concluyó el sumario con la emisión de la última resolución de recurso jerárquico, aspecto que pone en evidencia que el sumario duró casi cinco años; varios funcionarios fueron destituidos de la institución, los mismos a la fecha interpusieron demandas por reincorporación, amparos constitucionales contra el Sumariante y el Gerente General que firmaron las destituciones.

1.1.3. Antecedentes por Denuncias de Actos de Corrupción

La Caja Nacional de Salud no es ajena a denuncias por casos de corrupción, tal es así que en la gestión 2006, los medios de comunicación dan noticias con relación al caso IMPLABOL, inmueble que había adquirido la C.N.S. (La Razón 28 de Marzo de 2007. El Extra, 10 de Abril de 2007) a un precio elevadísimo; empero, ante el descuido por parte de la entidad de inscribir en Derechos Reales su derecho propietario, éste había sido adquirido por Jaime Burgos, Nelly Cruz y Abad Requena dirigentes del sindicato CASEGURAL La Paz, ese hecho ocasionó que el H. Directorio, institución que ejercen tuición sobre la entidad, asegurados y toda la opinión pública se forme un concepto de que en la C.N.S, todos los funcionarios serían corruptos.

En la gestión 2007, el Ministerio Público y La Caja Nacional de Salud realizaron una denuncia en contra de algunos dirigentes del Sindicato CASEGURAL La Paz por conformar una asociación delictuosa para poder apropiarse del terreno de 10.000 metros cuadrados adquirido por la C.N.S. y posteriormente venderlo como de su propiedad, hecho que fue en desmedro de la institución y de todos los trabajadores que nada tuvieron que ver.

En la gestión 2008, en la Caja Nacional de Salud ocurrieron hechos dolosos que hasta la fecha no fueron esclarecidos, como es la muerte de dos funcionarios de la Institución, ambos eran jefes de departamentos, los mismos de acuerdo a los medios de comunicación tanto escrita como oral señalan que fueron a consecuencia de haber descubierto hechos de corrupción en la C.N.S., hecho que profundizó más el desprestigio que sufre la entidad en razón a que éstos no son esclarecidos.

En febrero de la gestión 2009 el ente gremial de los trabajadores de la Caja Nacional de Salud – CASEGURAL, decreta huelga general indefinida por la designación de autoridades interinas a dedo sin dar cumplimiento al proceso de institucionalización de cargos jerárquicos que concluyó con la agresión física a una gerente y su posterior renuncia, empero una arremetida en los medios de comunicación oral y escrita y la escritura de grafitis en paredes de avenidas en contra de la C.N.S. señalando principalmente que todos los funcionarios de la Institución serían corruptos (Periódico “Cambio”, 19 de Junio de 2009).

Precisamente los hechos denunciados por contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regula la conducta funcionaria de los servidores públicos en la Caja Nacional que no son dilucidados y sancionados oportunamente, ocasionan que tanto propios y extraños ataquen y desprestigien a la institución y a los propios trabajadores generalizando que todos son corruptos, precisamente esto se debe a que las denuncias no son esclarecidas oportunamente, tampoco las sanciones son eficaces.

1.2. Marco Legal

Ingresando dentro del tema, se puntualiza que tanto el Decreto Supremo No. 23318-A, modificado por el Decreto Supremo No. 26237 y el Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud establecen como término de prueba diez días hábiles; término en el que el procesado puede aportar pruebas de descargo tendientes a desvirtuar la responsabilidad que se le pretende atribuir y por su parte el denunciante presente pruebas de cargo que respalden su denuncia o el sumariante, conecedor de los cargos que pesan sobre el trabajador (ya sea de la misma denuncia o de la declaración del sumariado o del denunciante) instruya se le facilite documentación pertinente también de cargo.

El término de prueba previsto, sería el adecuado, siempre y cuando éste no se amplíe como en la generalidad de los casos se lo hace, desvirtuando la esencia de los procesos internos administrativos que se constituyen en procesos sumarios, vale decir en causas rápidas, sucintas, no equiparables a otras, que deberían ser resueltas en el menor tiempo posible.

Desde el punto de vista netamente personal, se considera que el “Termino de Prueba” previsto en la normativa especial, es demasiado amplio, pese a ello y con constancia, afirmamos que la autoridad sumariante por lo general y casi en todas las causas, dispone su ampliación a través de un simple “Auto Incidental” (Ossorio, Manuel, 2007: 36) y, en otros casos, aunque se vio que es poco probable, también se viabiliza la ampliación del término de prueba a solicitud del procesado.

Las constantes ampliaciones hacen que un “Proceso Sumario”, se dilate hasta más de un año, en el mejor de los casos (en los cuatro últimos años, se pudo advertir que existe mayor demora, probablemente por el incremento de los sumarios); aspecto que conlleva a enorme perjuicio institucional, pues si el funcionario resulta ser contraventor y se le ratifica la responsabilidad administrativa (con sanción de destitución), pudo habersele desvinculado oportunamente, evitando así continuar generando salarios e inclusive y, lo que es peor, favoreciéndole con antigüedad que va a incidir en los quinquenios que de acuerdo a Ley se le deben honrar a tiempo de ejecutar su destitución.

Por otra parte, lo distinto ocurre cuando al funcionario procesado se lo exime de culpa y se determina su sobreseimiento, ya que con esta insulsa dilación, se le causa perjuicio, manteniéndosele en constante zozobra, inestabilidad emocional que, obviamente incide en su desempeño laboral, lo que desencadena en un estado de indefensión y vulneración de sus derechos como trabajador.

Independiente de lo observado, en cuanto se refiere al excesivo término para la aportación de pruebas de cargo y descargo, otra anomalía advertida que también afecta sobremanera en la sustanciación de las causas administrativas y, principalmente a la seguridad jurídica de los procesados, así como de la propia Institución, resulta ser la libertad y discrecionalidad con la que actúan las autoridades sumariantes, quienes tienen toda la facultad de actuar sin ninguna supervisión por instancia superior, aspecto que no ocurre con el resto de los Jueces de la materia que sea, quienes son permanentemente supervisados, siendo sus actos examinados y sancionados si amerita la situación (por el Órgano Judicial DAF, Ex Consejo de la Judicatura).

Lamentablemente, por propia experiencia de la Investigadora se pudo advertir actos contrarios a la norma en las Autoridades Sumariantes, desde las ampliaciones de los términos de prueba, equivocadas tipificaciones, análisis superfluos y hasta la emisión de fallos ambiguos y contradictorios, que si bien pueden ser nuevamente examinados y revocados en un recurso jerárquico, empero, se da esta situación siempre y cuando el procesado sea bien asesorado y presente impugnación, lo que no ocurre en su generalidad, pues atemorizados por el mismo hecho de ser procesados por una Autoridad Sumariante asumen el fallo emitido en primera instancia.

Estos aspectos fueron los que motivaron a la Investigadora a trabajar en la presente investigación, cuyo desarrollo ampliará el contexto y permitirá dar soluciones que beneficiarán, tanto al procesado, empero, en gran medida la que se verá más favorecida será la institución y por ende otras que podrán aplicar por analogía los resultados. El problema ubicado en la Caja Nacional de Salud, tiene su génesis en la responsabilidad administrativa y, la misma en la teoría de la responsabilidad.

Tomando en cuenta que es un tema trascendental para cualquier servidor público, para muchos “la responsabilidad como una obligación se asume cuando se acepta ejercer una función general o específica. Si no se asume esa obligación, no se puede ejercer la función” (Dermizaky Peredo, Pablo, 2006: 55), en ese entendido, cualquier persona que ejerce una función, asume también una responsabilidad, consecuentemente, podría ser pasible de una Responsabilidad Administrativa, la cual, “procede contra los empleados y funcionarios que incumplan sus deberes como tales”. La responsabilidad de los Servidores Públicos “es una característica del sistema democrático de gobierno instituida en la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789, e incorporada en las primeras constituciones escritas” (Dermizaky Peredo, Pablo, 1997: 56).

Algunos autores de posición tradicional, establecen que la responsabilidad de todo servidor público se da “si demostraba haber utilizado los recursos que le fueron confiados en apego a la normatividad vigente, al margen de los resultados obtenidos” (Responsabilidad por la Función Pública, CENCAP (2008:2). Actualmente y con criterio que va de la mano con la modernidad y los avances con la tecnología la “responsabilidad por la función pública establece que el servidor público debe responder por los objetivos a los que se destinaron los recursos públicos, como también por la forma y los resultados de su aplicación” (Ídem, 2008: 5), consecuentemente, la responsabilidad de cualquier servidor público, no se limita sólo al cumplimiento de las disposiciones legales, sino al logro de los objetivos y el haber demostrado los resultados que la Institución, la sociedad espera de la gestión.

La Responsabilidad Administrativa, “es de orden interno y tiene su fundamento en la necesidad de velar por la idoneidad, corrección, y cumplimiento de los funcionarios, para la mejor atención a los servicios” (Revilla Quezada, Alfredo: 1943: 206).

Una de las características de la responsabilidad administrativa, se circunscribe al interior de una institución, entidad o puesto de trabajo, por lo tanto la “Responsabilidad Administrativa es de orden interno de la administración pública y tiene su fundamento en la necesidad de velar por idoneidad, corrección y cumplimiento de los funcionarios, para la mejor atención de los servicios públicos. Se diferencia de las demás responsabilidades en que se hace efectiva por las autoridades administrativas y no por los judiciales” (Ídem, 208). Razón por la que no se sanciona judicialmente, la Responsabilidad Administrativa, toda vez que “se hace patente por medio de la aplicación de las penas disciplinarias, que pueden llegar hasta la destitución del funcionario que, transgrediendo sus deberes, comete faltas” (Ídem, 209).

Lamentablemente, para la sanción de las transgresiones al ordenamiento jurídico administrativo no existe una reglamentación de calificación de las faltas disciplinarias en la Caja Nacional de Salud. La Autoridad Sumariante impone las sanciones disciplinarias de acuerdo a su criterio y muchas veces depende de su estado de ánimo. Desconocemos que alguna institución tenga dicha reglamentación, razón por la que acertadamente se asegura que “No existe en nuestra economía administrativa una reglamentación de la falta disciplinaria. Algunos reglamentos y estatutos internos prescriben la aplicación de penas disciplinarias; pero la calificación de las faltas está librada al criterio de los jefes de oficina o servicio” (Revilla Quezada, Alfredo: 1943: 213).

En el “Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud”, contempla solo y únicamente las sanciones: “imposición de multa, que no podrá exceder del veinte por ciento (20%) de la remuneración mensual. Suspensión de hasta un máximo de treinta días sin goce de haberes.--- Destitución” (Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud. Art. 9, Numeral II, III, IV y V: 2005: 3).

Por otra parte, cabe aclarar las diferencias que existen entre los tres tipos de responsabilidades, el fin que persiguen cada una de ellas; es así que la responsabilidad civil, que tiene por objeto primordialmente el resarcimiento del daño o perjuicio y la responsabilidad penal el castigo del funcionario culpable, la responsabilidad administrativa “tiende al buen funcionamiento de los servicios públicos, esta última se hace efectiva por la imposición de las penas disciplinarias-La imposición de las penas disciplinarias puede coexistir con la acción penal que corresponda” (Ídem, 215), su objetivo sería más como una medida correctiva.

La Contraloría General del Estado, a través del Centro Nacional de Capacitación – CENCAP, emite sus textos de consulta, en los que claramente se puede advertir la conceptualización sobre la responsabilidad por la función pública que todo servidor público debe tener. Estos conceptos son los que se asumen, en vista a que los mismos son los más claros y sencillos para ser utilizados.

La responsabilidad administrativa se da “cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en una acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria” (Contraloría General del Estado – CENCAP: 2008: 10).

El ordenamiento jurídico administrativo a que se refiere se encuentra constituido por las disposiciones y normativas legales vigentes en el país a momento en que se realizó el acto u omisión. Las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público se encuentra tipificado por los códigos de ética de la institución, manuales, reglamentos y otras normas administrativas de la entidad.

La responsabilidad administrativa se determina a través de un proceso interno “que se lleva a cabo en la entidad, por contravención al ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público” (Texto de consulta, Centro Nacional de Capacitación, 2010).

El Proceso Interno Administrativo, es “un procedimiento administrativo que se inicia por: Denuncia, de oficio, Dictamen de responsabilidad administrativa”

Dentro de un Proceso Interno Administrativo, está por demás señalar que debe llevarse a cabo con todas las garantías constitucionales, “no cabe duda que el proceso administrativo en cuestión debe estar revestido de las garantías procesales consagradas en la Constitución”. El derecho al debido proceso “no solo es aplicable al ámbito judicial, sino que la misma alcanza además a los procesos administrativos o disciplinarios, en los que los que asumen la calidad de jueces, ya sea en su calidad de comisiones de investigación, tribunales sumariantes o tribunales de apelación, deben garantizar el respeto al debido proceso en todas las etapas y actuados que sean de su conocimiento” (Peredo González, Julio César, 2008: 9).

Siendo el presente trabajo, dirigido exclusivamente al término de prueba, cabe señalar que éste es un derecho del procesado a “ofrecer y reproducir pruebas dentro del plazo que razonablemente fije la Administración en atención a la complejidad del asunto y a la índole de la prueba que deba producirse” (Cassagne, Juan Carlos, 2006: 36).

Por su parte la “prueba consiste en aquella actividad tendiente a acreditar la veracidad o inexactitud de los hechos que constituyen la causa objetiva de la resolución que se dicte en el procedimiento” (Ídem, 336). Y, el término, es el periodo que finalizó, que acabó, en consecuencia, el término de prueba, es el tiempo, el lapso, el espacio, que el procesado tiene para presentar las pruebas de descargo.

La apertura del término de prueba, es un derecho del procesado, el mismo debe estar debidamente reglamentado, especificado, lo que quiere decir que la Autoridad Sumariante no puede discrecionalmente dar inicio al referido término cuando creyera conveniente, peor aún ampliar éste a su juicio.

De acuerdo al Decreto Supremo No. 23318-A: Art. 22 inciso b) modificado por el Decreto Supremo No. 26237: Art. 1, estipula: “diez días hábiles de término de prueba computables a partir de la notificación al procesado o procesados”.

De la referida norma se advierte que el término de prueba abarca desde la notificación al procesado con el auto de instauración, de iniciación de proceso interno administrativo; término que se computa en diez (10) días hábiles, ni más, ni menos; aspecto legislado considerando que el proceso interno administrativo tiene por principal característica la rapidez, la celeridad, por eso se constituye en un proceso sumario, proceso abreviado y sucinto.

Tomando en cuenta las particularidades descritas precedentemente, se considera que un Proceso Interno Administrativo como máximo debería durar no más de un mes, sin embargo; en los últimos cinco años en la Caja Nacional de Salud, se evidenció que este tipo de causas se prolonga por más de un año como término medio.

Para mayor comprensión, es imprescindible referirse a la normativa legal que en primer término garantiza los derechos y deberes de las personas, para recién ingresar dentro la norma especial que regula el tema de la responsabilidad administrativa, que da lugar a la instauración del proceso y finalmente la imposición de sanciones, en sujeción a este aspecto, por prelación jurídica citaremos la disposiciones legales pertinentes:

1.2.1. La Constitución Política del Estado Plurinacional

Toda vez que la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional se halla vigente desde el 9 de febrero de 2009, es pertinente referirse también a los artículos que se encuadran al presente trabajo. Artículo 14.I “Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes y goza de todos los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna”. También en su artículo 15.I señala “Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual. Nadie será torturado, ni sufrirá tratos crueles, inhumanos, degradantes o humillantes. No existe la pena de muerte”. Asimismo, en su Artículo 46.I señala “Toda persona tiene derecho: I. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para si y su familia una existencia digna 2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias”. Es decir el Estado protegerá la estabilidad laboral. Se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral; de acuerdo a ley se determinará las sanciones correspondientes. La norma madre, capítulo IV artículo 232 y siguientes, exige a todo servidor público para ejercer una función público la idoneidad (Constitución Política del Estado Plurinacional, 2009).

1.2.2. Reglamento del Código de Seguridad Social

Como se puede evidenciar, la norma específica como es el Reglamento del Código de Seguridad Social, ya identificaba las infracciones imputables a los funcionarios y empleados de la seguridad social estando comprendidos entre éstos los presidentes, vicepresidentes, vocales de los consejos administrativos y ejecutivos, miembros del consejo de salubridad, gerentes generales y técnicos, jefes de división, de departamento, de sección y demás personal directivo, profesional y de planta dependiente de cualquiera de las cajas, enunciadas en su Art. 590°.

De la misma forma en su Art. 591° estipula las sanciones a aplicarse contra los contraventores, previendo que las infracciones cometidas por los funcionarios y empleados de la Seguridad Social darán lugar a las sanciones de acuerdo a la gravedad de la misma, serán impuestos por el superior o autoridad jerárquicamente establecidos por el Código, el presente Reglamento u otras disposiciones conexas.

SI bien es cierto que el Código de Seguridad Social sufre grandes cambios por la Ley 924 de 15 de abril de 1997, empero en cuanto se refiere al tema en cuestión, encomienda al Instituto Boliviano de Seguridad Social - IBSS, el ejercicio de las funciones de Superintendencia, con atribuciones técnicas, de dirección, planificación, supervisión, control y fiscalización sobre todas las instituciones gestoras, para ejercer dichas funciones aprueba el “Reglamento Básico de Sumario Administrativo”, mediante Resolución Administrativa No. 03-051-87 de 23-09-87; instrumento que le permitía efectuar el procedimiento legal en caso de irregularidades, contravenciones en el ejercicio de sus funciones de los trabajadores de la Seguridad Social y, mediante los 20 artículos previstos en el referido Cuerpo Normativo se determinaba al respecto, para mayor abundamiento se señalan a continuación la preceptiva más importante relacionada al tema: en su Artículo 1° señala que: “todos los funcionarios de las entidades del Sistema de Seguridad Social: Cajas de Salud, Fondos de Pensiones y Seguros Delegados, son responsables penal, civil y administrativamente por los delitos, hechos ilícitos e irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones” (Reglamento del Código de Seguridad Social).

De igual manera en su Artículo 2° señala: “La comisión de faltas, hechos ilícitos e irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, dará lugar a la sustanciación de sumario administrativo, para establecer responsabilidades contra los autores, cómplices y/o encubridores”.

Asimismo, en el Artículo 7° refiere que “En el Sumario Administrativo se acumularán pruebas de cargo y descargo, sujetas a trámite perentorio de 15 días a partir de la instrucción del Instituto Boliviano de Seguridad Social hasta la remisión de obrados a conocimiento del Consejo Técnico del I.B.S.S”. Igualmente en el Artículo 8° dice: “ En base a la documentación respectiva, se iniciará el Sumario Administrativo organizando para el efecto el Tribunal Sumariante, conformado de la siguiente manera: ---- a) Para el personal jerárquico (de Jefes de Departamento hasta miembros del Consejo Directivo).-El sumario de sustanciará en el Instituto Boliviano de Seguridad Social , conformándose un Tribunal para el efecto.----b) Para el personal no jerárquico.- En las Cajas de Salud y Fondos de Pensiones, el Tribunal estará conformado por: ----El Gerente del Área correspondiente.----El Jefe de Personal.---El Asesor Legal” . También, en el Artículo 9° manifiesta que: “El Tribunal Sumariante deberá dictar Auto Inicial del Sumario, dentro de las 24 horas de recibida la Instrucción”¹.

En el Artículo 10° refiere que “El Sumario Administrativo, deberá consignar el Auto Inicial del Sumario con la Tipificación de faltas, hechos ilícitos e irregularidades económicas y administrativas cometidas: nómina de los presuntos funcionarios autores, cómplices y/o encubridores; notificaciones legalmente efectuadas, declaraciones de cargo y descargo e informes en conclusión”. De igual manera en el Artículo 11° señala que “En el término de 48 horas de recibido el expediente en base a los antecedentes e informes en conclusiones el Tribunal Sumariante del Instituto Boliviano de la Seguridad Social o de la entidad gestora procesadora deberá dictar una resolución disponiendo: a) El sobreseimiento de los funcionarios sujetos al Sumario Administrativo, o b) La adopción de las sanciones administrativas y responsabilidades económicas consiguientes”. En el Artículo 12° dice que “Considerando la gravedad de la falta, acto u omisión técnico-administrativa, el Director Ejecutivo del Instituto Boliviano de Seguridad Social o el Gerente General de la entidad procesadora, respectivamente podrán disponer la suspensión del ejercicio del cargo del funcionario afectado con o sin goce de su haber”. En el Artículo 13° refiere: “En caso de existir prueba preconstituida que determine fehacientemente la culpabilidad del funcionario, no se requerirá de la sustanciación del Sumario Administrativo, sino la expedición de una Resolución cuyo texto y antecedentes serán de conocimiento del Director Ejecutivo del Instituto Boliviano de Seguridad Social, con referencia al personal jerárquico y del Gerente de la entidad procesadora del personal no jerárquico, en ambos casos la Resolución podrá ser ratificada, modificada o ampliada mediante Resolución expresa, previa fundamentación, debiendo remitirse al I.B.S.S. para fines del artículo 18 del presente Reglamento”.

De la misma manera en el Artículo 14° dice: “El personal sumariante que en su calidad de funcionario público no dé cumplimiento con las disposiciones del presente Reglamento, será pasible de responsabilidad administrativa y penal de acuerdo a disposiciones legales”. También en el Artículo 15° refiere: “El funcionario afectado será notificado personalmente con la Resolución pudiendo recurrir en reclamación ante el Consejo Técnico del I.B.S.S., para el personal jerárquico y al Consejo Directivo el personal no jerárquico dentro del plazo de cinco días”. En su Artículo 17° señala “El Consejo Técnico del Instituto Boliviano de Seguridad Social o en su caso el Consejo Directivo, pasados los 5 días de la notificación personal, con la concesión del recurso de reclamación dictará una resolución que determine: a) La confirmación de la Resolución expedida. b) La modificación total o parcial previa fundamentación. c) La anulación de obrados hasta que subsanen los vicios procedimentales”. De la misma forma en el Artículo 18° dice: “Para fines de fiscalización y una vez concluido el Sumario Administrativo, deberá enviarse al Instituto Boliviano de Seguridad Social, los obrados dentro de los 3 días siguientes”.

1.2.3. Ley 1178-SAFCO “De Administración Fiscal y Control Gubernamental

Según la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (de 20 de julio de 1990), en el Artículo 28 señala que: “todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones y atribuciones asignados a su cargo a determinarse tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión”. También en el Artículo 29 dice: “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 aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de: Multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de treinta días; o destitución”.

Tomando en cuenta que la Ley 1178, se constituye en una “Norma Legal Marco”, en cuanto se refiere a la Responsabilidad por la Función Pública en la que se establece con relación a la responsabilidad administrativa, únicamente prevé el concepto de ésta y su determinación a través de Proceso Interno, mismo que se encuentra ampliamente detallado con relación a sus particularidades y procedimiento en su Normativa Especial que viene a ser el Decreto Supremo No. 23318 – A.

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. Los términos “autoridad” y “ejecutivo” se utilizan en la presente Ley como sinónimos y se refiere a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales responsables de la administración de las entidades de las que formen parte (Ley SAFCO, Ar. 28, Inc., c y d, Julio de 1990).

1.2.4. Decreto Supremo N° 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” de 3 de Noviembre de 1992

De acuerdo al Decreto Supremo N° 23318-A en su Artículo 13 en cuanto se refiere a la Naturaleza de la Responsabilidad Administrativa señala “La responsabilidad administrativa emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público”. Esta preceptiva en el Artículo 14 (Modificado por el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de junio de 2001) delimita a que se refiere el Ordenamiento Jurídico Administrativo y cuales las Normas que regula la conducta funcionaria, pues “El ordenamiento jurídico administrativo a que se refiere el artículo 29 de la Ley 1178, esta constituido por las disposiciones legales atinentes a la Administración Pública y vigentes en el país al momento en que se realizó el acto u omisión. **II.** Las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público son: **a)** generales o las establecidas en el Estatuto del Servidor Público u otras leyes, las que dicte el órgano rector competente o las entidades cabeza de sector, las normas específicamente aplicables par el ejercicio de las profesiones en el sector público, los Códigos de Ética o las que se refiere al artículo 13 del Estatuto del Funcionario Público, así como los códigos o reglamento de ética profesional en la que no contradigan las anteriores enunciadas. **b)** específicas o las establecidas por cada entidad, que en ningún caso deberán contravenir las anteriores”. De la misma manera en el Artículo 15 referente a los Sujetos de responsabilidad administrativa (Modificado por el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de junio de 2001) señalando que: “Todo servidor público es pasible a responsabilidad administrativa. Lo son asimismo los 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”.

También en el Artículo 16 con relación a la prescripción señala (Modificado por el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de junio de 2001) “La responsabilidad administrativa prescribe a los dos años de cometida la contravención, tanto para servidores como ex servidores públicos. Este plazo se interrumpe con el inicio de proceso interno en los términos previstos por el artículo 18 del presente Reglamento. La prescripción deberá ser necesariamente invocada por el servidor público que pretende beneficiarse de ella y pronunciada expresamente por la autoridad legal competente”. En el Artículo 17 determina con relación al dictamen de Responsabilidad Administrativa “Si en la evaluación de los informe de auditoria interna o externa se advirtieran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo por parte de los servidores o ex servidores públicos, el Contralor General de la República podrá emitir dictamen de responsabilidad administrativa. Este dictamen, junto con un ejemplar de todo lo actuado, será remitido a conocimiento del ejecutivo superior de la entidad respectiva, para que se inicie el proceso interno en el plazo fijado por la Ley 1178”. El Artículo 18 señala a que se denomina Proceso Administrativo (Modificado por el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de junio de 2001). “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”². En su Artículo 19 establece sobre la Responsabilidad del Denunciante: “El servidor público no podrá ser procesado administrativamente ni sancionado dentro de la entidad por haber presentado una denuncia, pero ésta podrá originarle responsabilidad civil o penal. Los informes de auditoria o legales que contengan información que pueda generar responsabilidades no se consideran denuncias par los fines del presente artículo”. También en el Artículo 20 en cuanto a la Prueba pre constituida se señala: “Al efecto de establecer la responsabilidad administrativa, los informes de auditoria y en su caso el dictamen del Contralor General de la República tendrán, en concordancia con lo previsto en los artículos 29 y 43 de la Ley 1178, la calidad de prueba pre constituida, a cuyo fin deben contener con claridad la identificación del presunto responsable de la contravención y las circunstancias en que ésta fue cometida”. El Artículo 21 señala a quién se le denomina Sumariante (Modificado por el Decreto Supremo No. 26237) “El sumariante es la autoridad legal competente. Sus facultades son: **a)** en conocimiento de la presunta falta o contravención del servidor publico, disponer la iniciación del proceso o pronunciarse en contrario con la debida fundamentación **b)** cuando así lo crea necesario, adoptar a título provisional la medida precautoria de cambio temporal de funciones **c)** notificar a las partes con la resolución de apertura del sumario **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 la responsabilidad administrativa, pronunciar su resolución fundamentada incluyendo un análisis de las pruebas de cargo y la sanción de acuerdo a las previsiones del artículo 29 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales **g)** disponer la retención de hasta 20% del liquido pagable de los haberes del procesado en caso de que la resolución establezca la sanción de multa, y mientras alcance ejecutoria **h)** notificar cualquiera de sus resoluciones al procesado o procesados **i)** conocer los recursos de revocatoria que sean impuestos con motivo de las Resoluciones que emita dentro de los procesos disciplinarios que conoce.”.

En el Artículo 22 establece los Plazos a los que se debe sujetar la sustanciación de un Proceso Interno Administrativo (Modificado por el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de junio de 2001) “Los plazos a los que debe sujetarse el proceso interno son: **a)** tres días hábiles a partir de conocido el hecho o recibida la denuncia , para que el sumariante inicie el proceso con la notificación del procesado; **b)** diez días hábiles de término de prueba computable a partir de la notificación al procesado o procesados; **c)** cinco días hábiles a partir del vencimiento del término de prueba, para que el sumariante emita su resolución; **d)** tres días hábiles a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de revocatoria en contra de la resolución emitida por sumariante; **e)** tres días hábiles a partir de la notificación con la resolución que resuelve la revocatoria para que el procesado interponga recurso jerárquico. La resolución del sumariante quedará ejecutoriada en caso de no ser interpuesto el recurso de revocatoria en el plazo citado. La sanción establecida entrará en vigencia y las medidas precautorias serán levantadas”. Asimismo el Artículo 23 define en relación a la impugnación (Modificado por el D. S. No. 26237 de 29 de junio de 2001) “El servidor público afectado podrá impugnar las resoluciones emitidas por el sumariante dentro de un proceso de revocatoria y jerárquico”.

Los Decretos Supremos precedentemente aludidos se constituyen en la “Normatividad Especial” que considera desde la naturaleza de la Responsabilidad Administrativa, misma que surge ante la inobservancia, infracción, contravención al Ordenamiento Jurídico Administrativo y a las Normas que regulan la conducta del servidor público, estableciendo lo que se entiende por estos dos aspectos; Ordenamiento Jurídico Administrativo que no son otra cosa que las disposiciones legales atinentes a la Administración Pública y vigentes en el país al momento en que se realizó el acto u omisión.

Mientras que las Normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público son aquellas disposiciones generales en primer lugar establecidas en el Estatuto del Servidor Público, otras leyes que emanen del Órgano Rector Competente o de las Entidades cabeza de sector y las Normas específicamente aplicables para el ejercicio de las profesiones y, en segundo lugar las normas específicas determinadas por cada Entidad.

Asimismo, con detenimiento refiere en cuanto a los sujetos de responsabilidad administrativa, el tiempo en el que prescribe este tipo de responsabilidad, los documentos que se constituyen en prueba pre constituida y sirven de base para la instauración de proceso interno administrativo en que se determinará la existencia o no de esta responsabilidad, las peculiaridades y actuaciones y sanciones que puede aplicar el sumariante, los recursos que puede invocar el procesado frente a los fallos dictados en la fase sumarial. Y, lo que es importante, objeto del presente trabajo los plazos a los que deben sujetarse las partes, previendo diez (10) días hábiles de término de prueba computable a partir de la notificación al procesado o procesado.

1.2.5. Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud (aprobado por Resolución de Directorio N° 063/2003 de 27 de Marzo de 2003)

A tiempo de hacer referencia sobre el Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, corresponde puntualizar en primera instancia que, sobre la base del Decreto Supremo No. 23318-A de 3 de noviembre de 1992, se aprobó la Norma Interna que tutelaba la sustanciación de los Sumarios en la Institución, la misma que fue aprobada mediante Resolución de Directorio No. 15/1995, que regulaba de manera sistemática el quehacer dentro los Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud.

Una vez que se puso en vigencia el Decreto Supremo No. 26237 de 29 de Junio de 2001, modificatorio del Decreto Supremo No. 23318-A, considerando que el Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, debía ser actualizado, se efectuaron los ajustes en observancia a la norma legal vigente y se viabilizó su aprobación mediante resolución de directorio No. 063/2003 de 27 de marzo de 2003.

Este Cuerpo Normativo, que rige todo lo concerniente a las causas administrativas que se ventilan en la Caja Nacional de Salud, consta de 25 Artículos concordantes con las disposiciones previstas y aún vigentes del Decreto Supremo No. 23318 – A y del Decreto Supremo No. 26237. Tal es así que en sus artículos referentes define claramente con relación a la naturaleza de la responsabilidad administrativa, delimitando que todo trabajador de la Institución esta obligado a responder de los resultados del desempeño de sus funciones, acciones y omisiones, deberes y atribuciones asignadas a su cargo, siendo responsable administrativamente, cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria como el incumplimiento al estatuto, manuales, procedimientos, reglamento interno de personal y normas relativas al ejercicio de la función. También delimita que cuando se advierte que un servidor público de la Institución incurra en acción y omisión que contravenga el ordenamiento jurídico administrativo o normas que regula la conducta funcionaria, la obligatoriedad de instaurar proceso interno administrativo. De la misma manera con referencia a que se denomina proceso interno administrativo señalando que es “La instauración de Proceso Interno, será ordenado por el Gerente General, así como por los Administradores y/o Agentes Regionales y Distritales; en oficina central y en el interior del país, a denuncia escrita del funcionario, persona natural o jurídica y/o resultado de auditorias o informes legales y en su caso el Dictamen del Contralor General de la República. Las auditorias como el Dictamen del Contralor General de la República, tendrá calidad de prueba pre constituida en concordancia con lo previsto en los Arts. 29 y 43 de la Ley 1178” (Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S.). Delimita también con referencia a como se debe constituir el Sumariante en la Caja Nacional de Salud, indicando que “Sobre la base de la documentación respectiva se iniciará el proceso interno, por medio del Sumariante, que estará constituida de la siguiente manera:---En la Oficina Central:---En calidad de Sumariante, el funcionario designado por el Gerente General en la primera semana hábil del año.---Un Abogado del Departamento Jurídico como Abogado Secretario del Sumariante.---En las Administraciones Regionales y Agencias Distritales:---Como Sumariante el Administrador Regional, o el servidor Público designado por éste en la primera semana hábil del año.--El Asesor Legal como Abogado Secretario del Sumariante”. Asimismo, determina claramente con relación a que es el Auto Inicial y dice: “El Sumariante deberá dictar el Auto Inicial del Proceso dentro del tercer día de instruida la apertura del proceso consignando en el Auto Inicial, la tipificación de faltas, omisiones, hechos ilícitos o irregularidades cometidas, nómina de los presuntos funcionarios autores, cómplices y/o encubridores, pudiendo ampliarse en Auto de acuerdo a resultados que dentro el proceso se presenten.

Con el Auto notificará a las partes involucradas.---En cualquier momento del proceso, el Sumariante podrá tomar como medida precautoria y provisionalmente el cambio temporal de funciones del funcionario encausado, sin que ello implique remoción alguna.---El Sumariante, podrá rechazar la instauración de Proceso Interno Administrativo, si los antecedentes no ameritan las causales y requisitos establecidos en los Arts. 1º al 4º del presente Reglamento.---El Sumariante goza de independencia en la tramitación de los Procesos Internos Administrativos, siendo su atribución la de hacer cumplir sus Resoluciones por aspectos netamente administrativos”. Por supuesto que también refiere con relación al Término de Prueba señalando que: “Dentro el Proceso Interno el Sumariante acumulará y recepcionará pruebas de cargo y descargo sujetas a término común y perentorio para las partes de diez días hábiles computables a partir de la notificación del o los procesados cumpliendo lo dispuesto por el Art. 22 inc. b) del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 23318-A, modificado por el Art. 1º del Decreto Supremo 26237 de 29 de Junio de 2001”. **a)** Establece los plazos a que se debe sujetar un Proceso Interno Administrativo, consignando que “Tres días hábiles y en horario laboral a partir de conocido en hecho o recibida la denuncia, para que el Sumariante inicie el proceso con la notificación del procesado. **b)** Diez días hábiles y en horario laboral para el término de prueba computables a partir de la notificación al procesado o procesados. **c)** Cinco días hábiles a partir del vencimiento del término de prueba para que el Sumariante emita su Resolución. **d)** Tres días hábiles y en horario laboral, a partir de su notificación, para que el procesado interponga recurso de Revocatoria, en contra de la Resolución emitida por el Sumariante. **e)** Tres días hábiles y en horario laboral, a partir de la notificación con la Resolución que resuelve el recurso de Revocatoria, para que el procesado interponga el Recurso Jerárquico”.

De igual manera, el Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, prevé todo lo concerniente a la responsabilidad administrativa y en el tema relacionado al término de prueba estipulando diez (10) días hábiles.

1.3. Marco Conceptual

1.3.1. La Responsabilidad por la Función Pública

De acuerdo al Texto de Consulta del CENCAP (2008:26), “Es la obligación que emerge a raíz del incumplimiento de los deberes de todo servidor público de desempeñar sus funciones con eficiencia, transparencia y licitud”.

1.3.2. Clases de Responsabilidad que genera el incumplimiento de deberes

De acuerdo a la Ley 1178 - SAFCO:

1.3.2.1. La Responsabilidad Administrativa, “La Responsabilidad Administrativa surge cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones infringe o incumple en una acción u omisión que contravienen el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público”. Esta responsabilidad se determina mediante la sustanciación de un proceso interno administrativo, conducido por la autoridad competente que se constituye un funcionario de la institución en Sumariante.

1.3.2.2. La Responsabilidad Ejecutiva, “Cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con obligaciones expresamente señaladas en la Ley o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente”. Responsabilidad específica para las autoridades ejecutivas y las direcciones colegiadas y los ex ejecutivos, determinado por la Contraloría General del Estado como indicios de responsabilidad, procesado administrativamente por el Ente que ejerce tuición como es el Ministerio de Salud en el caso de la Caja Nacional de Salud, a través de su autoridad sumariante.

1.3.2.3. La Responsabilidad Civil, “Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al estado, valuable en dinero”. Esta responsabilidad, necesariamente es determinada por un juez competente que es el Juez Coactivo Fiscal, que es totalmente diferente a la atribución de responsabilidad administrativa y penal. Esta responsabilidad puede ser solidaria, cuando varias personas resulten responsables del mismo acto o hecho que cause daño al Estado, son solidariamente responsables; la solidaridad implica que uno de los responsables que paga el monto total del daño cometido, éste libera de la obligación a los demás, o cuando todos los que cometieron el daño económico pagan la parte que les corresponde.

1.3.2.4. Responsabilidad Penal. “Cuando la acción u omisión del servidor público y de los particulares, se encuentren tipificada como delito en el Código Penal”. Este tipo de responsabilidad, ineludiblemente es determinado por un Juez de materia penal, que difiere en su atribución tanto de la responsabilidad administrativa y civil. La Responsabilidad Penal, con la vigencia de la Ley N° 004 Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz cuando son tipificados como enriquecimiento ilícito es retroactivo, es decir ya no prescribe. Corresponde también dejar claramente establecido, que de acuerdo a la Ley 1178 – SAFCO, artículo 33, existe la exención de la Responsabilidad Ejecutiva, Responsabilidad Administrativa y Responsabilidad Civil, cuando la decisión tomada hubiera sido en procura de mayor beneficio y en resguardo de los bienes de la institución.

Asimismo, tanto los servidores públicos y ex servidores puede ser pasibles de responsabilidad por la función pública, sin que una de las responsabilidades le libere de la otra, es decir, su irresponsabilidad puede generarle una responsabilidad administrativa, responsabilidad civil y responsabilidad penal, sin que la determinación tomada dentro un proceso interno administrativo, implique la liberación de las otras responsabilidades.

Igualmente corresponde señalar que las sanciones para los ex servidores, solo implica el registro en la Contraloría General del Estado, aspecto que le perjudicaría o impediría la obtención de la certificación de solvencia (documento exigido para el ejercicio administrativo en cualquier institución de carácter público y/o estatal).

1.3.2.5. Cuadro Demostrativo de la Responsabilidad por la Función Pública

Tabla 4 Responsabilidad por la función publica

Tipo de responsabilidad	Quiénes son sujetos de esta responsabilidad	Cuándo se da la responsabilidad	Quién determina	Sanciones que genera	Cuándo prescribe
Responsabilidad Administrativa.	Los Servidores Públicos y los Ex Servidores Públicos sin distinción.	Cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones incurre en acción u omisión que contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria	La Autoridad Sumaria ante como autoridad legal competente.	Multa hasta el 20% de su remuneración, suspensión hasta 30 días o destitución.	A los dos años de cometida la acción u omisión
Responsabilidad Ejecutiva.	El máximo ejecutivo de la entidad, la dirección colegida y los ex ejecutivos.	Cuando la autoridad o ejecutivo ha incumplido con obligaciones expresamente señaladas en la Ley o cuando su gestión ha sido deficiente o negligente.	En base a un dictamen de responsabilidad ejecutiva, el Directorio o la entidad que ejerce tuición impone la sanción.	Suspensión o destitución del ejecutivo principal o de la dirección colegida sin perjuicio de otras responsabilidades.	A los dos años de concluida la gestión.
Responsabilidad Civil.	Los servidores públicos, ex servidores públicos, personas naturales o jurídicas.	Cuando la acción u omisión del servidor público o de las personas naturales o jurídicas privadas cause daño al estado, valuable en dinero	El Juez Competente, como resultado de la aplicación de la jurisdicción coactiva fiscal u ordinaria.	El resarcimiento del daño económico.	A los diez años de la acción o desde la última actuación procesal.
Responsabilidad penal.	Los servidores públicos y los particulares.	Cuando la acción u omisión se encuentran tipificadas en el Código Penal	El Juez en materia penal.	Contempladas para cada delito por el Código Penal.	Términos establecidos en el Código Penal.

1.3.3. Participantes que Intervienen en la Sustanciación de un Proceso Interno Administrativo

1.3.3.1. Sumariante o la Autoridad Legal Competente, según el Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud en “el funcionario designado por el Gerente General en la primera semana hábil del año” (Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S.), con facultades expresas dispuestas en el Artículo 21 del Decreto Supremo N° 23318-A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública.

1.3.3.2. Procesado o el Sujeto de Responsabilidad Administrativa, de acuerdo al Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S., Artículo 3° “el trabajador dependiente de la C.N.S. incurra en acción u omisión que contravenga el ordenamiento jurídico”. El servidor público que denuncia un acto u omisión que contravenga el ordenamiento jurídico administrativo, no es sujeto de proceso interno administrativo.

1.3.4. La Determinación por la Responsabilidad Administrativa

Para determinar la responsabilidad administrativa necesariamente se debe sustanciar un proceso interno administrativo.

1.3.4.1. Proceso Interno Administrativo, de acuerdo al Decreto Supremo N° 23318-A “Es el Procedimiento Administrativo que se lleva a cabo en una entidad, que puede ser a denuncia, de oficio o en base a una Auditoria, para determinar si es o no responsable de alguna contravención que habría cometido el Servidor Publico en el ejercicio de sus funciones, si se verifica dicha infracción al ordenamiento jurídico administrativo y/o normas que regula la conducta funcionaria, será sancionado” (Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S.). Procedimiento que consta de dos etapas:

a) Sumarial, en la que se inicia con la instauración del proceso, recepción de declaraciones informativas, recepción de pruebas de cargo y recolección de pruebas de descargo y emisión de resolución de primera instancia. Que de acuerdo a la gravedad de la falta impondrá las sanciones previstas en la normativa vigente.

b) De apelación, recurso de revocatoria y el recurso jerárquico.

1.3.5. Término de Prueba, de acuerdo al Diccionario Larousse (2007: 216), término es el tiempo o el espacio, el plazo, u periodo determinado. Y prueba es un indicio o señal de una cosa, acción y efecto de probar, justificar algo. Carlos Villarroel señala que la prueba “es una razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa” (Villarroel, Carlos, 1997: 90). Por lo que se deduce que el periodo de término de prueba es el tiempo, el periodo, el plazo en el que se debe presentar u ofrecer pruebas de cargo y descargo con la finalidad demostrar una verdad o falsedad de una cosa.

1.3.6. Servidor Público, de acuerdo al Texto de Consulta del Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República hoy del Estado Plurinacional - CENCAP, “Se denomina servidor público a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicios en relación de dependencia con autoridades estatales, independientemente de la fuente de su remuneración”.

Capítulo II

Análisis situacional que genera la retardación en la sustanciación de los procesos interno administrativos en la caja nacional de salud

La Caja Nacional de Salud, es una institución, de derecho público y sin fines de lucro, con personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio independiente, encargada de la gestión, aplicación y ejecución del régimen de seguridad social a corto plazo, atiende aspectos sociales fundamentales como ser: enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. Tiene como misión de brindar protección integral en el campo de la Salud a toda su población asegurada y beneficiaria.

Siendo una institución considerada como grande, para el funcionamiento de la misma interviene un significativo número de trabajadores, en varias Especialidades, tanto Médicas como Administrativas, aspecto que contribuye a la existencia de denuncias por casos de supuestas contravenciones a normas legales vigentes; razones que hacen necesario realizar el análisis de los diferentes problemas que generan en la retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos.

2.1. Diagnostico de los Sujetos de Responsabilidad por la Función Pública en la C.N.S.

Tomando en cuenta que los seres humanos, que viven en sociedad, permanentemente cometen transgresiones a un orden jurídico impuesto por el Estado, sea cual sea el tipo de Estado en el que se vive. Según el libro Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia, que textualmente señala: “Todo ciudadano de cualquier país del mundo, ha cruzado alguna vez en su vida el semáforo en rojo, ha dejado de pagar el peaje en la carretera o ha circulado en vehículo con licencia de conducir vencida” (San Miguel, Walker, 1986: 90).

La Caja Nacional de Salud, cuenta con diferentes empresas y organizaciones sociales, como afiliadas y, los asegurados con distintas dolencias y patologías. Los recursos humanos entre Profesionales en Salud (Médicos, Enfermeras, Biotecnólogos, Técnicos), Administrativos y Personal de Servicio, por la actividad propia que realizan en diferentes sectores los trabajadores y autoridades ejecutivas de la C.N.S. tienen falencias en cuanto a la aplicación de la normatividad existente.

2.1.1. Fortalezas

- La C.N.S. cuenta con recursos humanos capacitados y de alto nivel en el Sector Salud, personal administrativos y profesionales con bastante experiencia.
- Recursos Financieros suficientes para optimizar la gestión Institucional

2.1.2. Oportunidades

- El personal tiene acceso a la capacitación y contar con conocimientos para el buen ejercicio de sus funciones.
- Capaz de enfrentar a su procesamiento por omisión o acción, con conocimiento de sus derechos y obligaciones.
- Personal que puede enfrentar los nuevos retos por que se encuentra capacitado en diferentes áreas.

2.1.3. Debilidades

- El Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S. no es eficaz en la medida en que no permite la dilucidación de las denuncias por indicios de corrupción.
- Falta de aplicación correcta del Reglamento Interno de Trabajo de la C.N.S.
- Denuncias de casos de corrupción sin personificar al responsable de la supuesta contravención.
- Ausencia de supervisión a las Autoridades Sumariantes en el cumplimiento de los plazos procesales.
- Tardanza en la emisión de las resoluciones sumariales y la sustanciación de los procesos internos administrativos.

2.1.4. Amenazas

- Mayor desprestigio de la Institución.
- Profundización del desprestigio de los trabajadores de la C.N.S.
- Falta de credibilidad en la Caja Nacional de Salud.

2.1.5. Causas

La vigencia del Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud que no estipula con claridad absoluta la imposibilidad de ampliar el término de prueba.

Falta de supervisión a las autoridades sumariantes en el cumplimiento de los plazos establecidos en la Normativa Legal vigente.

2.1.6. Efectos

La sustanciación de los procesos internos administrativos se efectúan en mucho tiempo por la ampliación del periodo de término de prueba.

Falta de dilucidación oportuna de las denuncias por casos por presuntas contravenciones al orden establecido.

Aplicación de medidas correctivas inoportunas.

Profundización del desprestigio de la Institución y los propios trabajadores de la Institución.

Mala Imagen Institucional.

Retardación de la sustanciación de los procesos internos administrativos.

2.2. Procesos Internos Administrativos en la Caja Nacional de Salud

A partir del 2006, los procesos internos administrativos se han ido incrementando poco a poco, tal es así que en dicha gestión se ha procesado en un solo sumario a casi 93 funcionarios, entre los cuales se encontraban ex dirigentes sindicales y funcionarios de la Institución; hecho que coincide con los casos denunciados públicamente por hechos de corrupción comprobados a 3 ex dirigentes en la Caja Nacional de Salud, aspecto publicado en el medio de comunicación escrito El Diario de 10 de marzo de 2007, demostrado con el Auto Inicial de Proceso Interno Administrativo respectivo.

En la gestión 2009, de la revisión de los más de 90 procesos que fueron remitidos a la Autoridad Sumariante de esa gestión, se puede evidenciar que los plazos procesales no se dieron cumplimiento, sobre todo al computo del termino de prueba, en las que se detectaron lo siguiente; autos iniciales emitidos mucho tiempo atrás sin que hasta esa fecha se habría notificado; resoluciones sumariales emitidas con fechas inclusive de anterior gestión sin ser notificados a los procesados, con sanciones de destitución para funcionarios que ya se fueron de la institución con retiro voluntario, de algunos funcionarios se estaban consolidando otro quinquenio.

Las sanciones impuestas se ejecutaron recién en esa gestión (2009), es decir las medidas correctivas no fueron oportunas y no se aplicaron correctamente la normativa en cuanto se refiere a las sanciones dentro los procesos internos administrativos.

2.2.1. Dificultades con la vigente normativa que tutela la Sustanciación de los Procesos Internos Administrativos

Si bien hasta antes de 1990, se aplicaba únicamente su Norma Especial, como es Código de Seguridad Social; artículo 590º, sin embargo, desde la sanción de la Ley No. 1178 “de Administración y Control Gubernamentales” de 20 de Julio de 1990 y la promulgación del Decreto Supremo No. 23318 – A “Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública” de 3 de Noviembre de 1992, todo incumplimiento de deberes de los Servidores Públicos, entre los que figuran los funcionarios de la Caja Nacional de Salud, que deriva en la atribución de Responsabilidad Administrativa, se procesa, juzga y sanciona en sujeción, concordancia y relación a dichas disposiciones legales.

Para el juzgamiento de funcionarios y presuntos contraventores al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regula la conducta funcionaria de los servidores públicos de la Caja Nacional de Salud, que da lugar a la responsabilidad administrativa se sustancia con el Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S., instrumento normativo que tiene 25 artículos, que delimitan con claridad desde la naturaleza de la responsabilidad administrativa, fase sumarial de la sustanciación de los procesos, fase de impugnación y otros aspectos.

En su Artículo 8º delimita el término de prueba determinando que las partes cuentan con un plazo de diez días hábiles a partir de la notificación a los procesados común y perentorio, señala además, que es en cumplimiento al Decreto Supremo 23318-A modificado por el Artículo 1º del Decreto Supremo N° 26237; empero, esta preceptiva Legal y las citadas; no establecen su ampliación del periodo de prueba ni la prohibición de la misma; término en el que el procesado puede aportar pruebas de descargo tendentes a desvirtuar la responsabilidad que se le pretende atribuir y por su parte el denunciante si existiere, presente pruebas de cargo que respalden su denuncia y el sumariante conocedor de los cargos que pesan sobre el trabajador (ya sea de la misma denuncia o de la declaración del sumariado o del denunciante) instruya se le facilite documentación pertinente también de cargo; la normativa legal referida al no establecer taxativamente el impedimento de ampliar el término de prueba, consecuentemente acarrea una serie de contingencias.

Deja a libre disponibilidad del Sumariante la posibilidad de ampliar o no el término de prueba. El hecho de ampliar el término de prueba, que desvirtúa la esencia de los procesos internos administrativos, que estos sean rápidos, sucintos, abreviados, no equiparables a otras, que deberían ser resueltas en el menor tiempo posible.

La ampliación del término de prueba en el factor principal y determinante para la retardación de la sustanciación de los procesos internos administrativos consecuentemente las sanciones no son oportunas como medida correctiva ni las denuncias por contravenciones no son esclarecidas oportunamente. Asimismo el incumplimiento de los plazos procesales a los que se someten los procesos internos.

Las constantes ampliaciones hacen que un proceso interno administrativo, se dilate hasta más de un año, en el mejor de los casos, aspecto que perjudica a la imagen Institucional, pues si el funcionario resulta ser contraventor y se le ratifica la responsabilidad administrativa (con sanción de destitución), pudo habersele desvinculado oportunamente, evitando así continuar generando salarios e inclusive y, lo que es peor, favoreciéndole con antigüedad que va a incidir en los quinquenios que de acuerdo a Ley se le deben honrar a tiempo de ejecutar su destitución.

También existe perjuicio para los procesados, cuando al funcionario se lo exime de culpa y se determina su sobreseimiento, ya que con esta insulsa dilación, se le causa perjuicio, manteniéndosele en constante zozobra, inestabilidad emocional que, obviamente incide en su desempeño laboral, lo que deriva en un estado de indefensión y vulneración de sus derechos como trabajador.

La ampliación del término de prueba, viola la seguridad jurídica de los procesados, así como de la propia Institución, porque los Sumariantes actúan con libertad y discrecionalidad sin ninguna supervisión por instancia superior, razón por la que se observa que éstas autoridades y por propia experiencia se pudo advertir actos contrarios a la Norma, desde las ampliaciones del término de prueba, equivocadas tipificaciones, análisis superfluos y hasta la emisión de fallos ambiguos y contradictorios, totalmente contrarios a lo que está prescrito en el Reglamento de Procesos Internos Administrativos.

2.3. Falta de Supervisión a las Autoridades Sumariantes en la C.N.S.

La retardación de los procesos internos administrativos en la Caja Nacional de Salud, tiene como una de sus causas, la falta de supervisión y control a las Autoridades que conducen los sumarios, ya que estas de manera discriminada amplían el termino de prueba y de la misma manera dichas autoridades no dan cumplimiento estricto a los plazos establecidos en normas vigentes.

El Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S., no estipula ningún control ni supervisión a las autoridades sumariantes, porque los sumariantes actúan con libertad y discrecionalidad sin ninguna supervisión por instancia superior, razón por la que se observa que estas autoridades y por propia experiencia se pudo advertir actos contrarios a la norma, desde las ampliaciones de los términos de prueba, incumplimiento de los plazos establecidos en la misma normativa vigente, equivocadas tipificaciones, análisis superfluos y hasta la emisión de fallos ambiguos y contradictorios.

Ello indudablemente acarrea como resultado la evidente retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos, consecuentemente una falta de dilucidación oportuna de las denuncias, informes de auditoría e informes legales con indicios objetivos de responsabilidad administrativa, medidas correctivas aplicadas inoportunamente, daño económico a la Institución, aspectos que contribuyen a la profundización de la mala imagen de la primera entidad aseguradora.

2.4. Análisis de Resultados

Con el fin de respaldar y comprobar la hipótesis, se vio por conveniente realizar entrevistas semiestructuradas a los Trabajadores que fueron procesados y a los que estaban siendo procesados (entre los cuales se encuentran personal administrativo, médico, paramédico y de servicio) de la oficina nacional y administración regional La Paz de la Caja Nacional de Salud, asimismo a autoridades sumariantes y ex sumariante de la Institución tanto de la oficina nacional y administraciones regionales, con la finalidad de demostrar que existe retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos, por la ampliación de termino de prueba, que este aspecto no se encuentra estatuido en la norma legal vigente como es el Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S. y mucho menos e la Norma madre como es el Reglamento de Responsabilidad por la Función Publica, Decreto Supremo N° 23318-A.

Por otra parte los plazos establecidos en la norma legal vigente, no se cumple a cabalidad y que por ese hecho, las autoridades que conducen estos procesos no son sancionados por el incumplimiento de deberes, en razón a que no existe una instancia que ejerza control y supervisión a las autoridades, aspectos que no solo perjudica a la institución, sino también a los trabajadores que se someten a un proceso interno administrativo, principalmente de los que son sobreseidos y liberados de la responsabilidad administrativa, con una consecuencia nefasta y funesta, como es el desprestigio de la institución, aspecto que inclusive genera daño económico a la entidad y por ende al Estado.

A continuación se pasa a detallar la información obtenida en el procesamiento de datos, mismos que se lograron mediante categorizaciones y tabulaciones en función y correspondencia a los métodos, técnicas e instrumentos utilizados en el Diseño de la Investigación y que permitieron obtener, tanto de los Sumariantes, Procesados y Ex Sumariantes, información y datos confiables y validos acerca de la sustanciación de Procesos Internos Administrativos en la Caja Nacional de Salud. Estos resultados se presentan en los cuadros de análisis como en gráficos de barra.

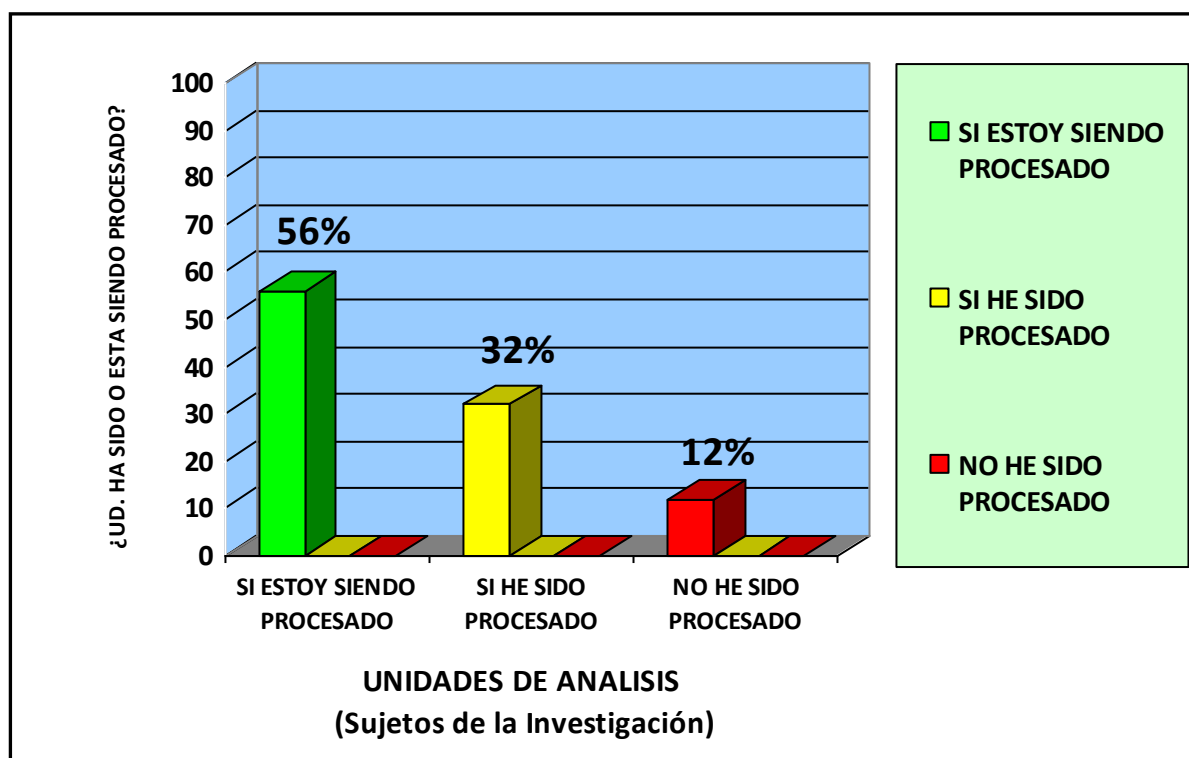
2.4.1. Análisis de Resultados sobre la situación de los Procesados

En las siguientes líneas se detalla la información y los datos obtenidos de los sujetos de la investigación, en relación a su situación procesal.

Tabla 5 ¿Usted ha sido o está siendo procesado por alguna supuesta contravención administrativa?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Si estoy siendo procesado	112	56,0	56,0	112,0
Si he sido procesado	64	32,0	32,0	64,0
No he sido procesado	24	12,0	12,0	24,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Gráfico 1 ¿Usted ha sido o está siendo procesado por alguna supuesta contravención administrativa?



La información registrada en el Cuadro N° 1, detalla en forma objetiva que los funcionarios que están siendo procesados, alcanzan al 56,0% (112 personas), los que han sido procesados 32,0% (64 personas) y, los que no han sido procesados 12,0% (24 personas).

Interpretando la información el 56% de los encuestados señalan que están siendo procesados, entre los que se encuentran personal tanto del sector salud, administrativo y de servicio, la mayoría del área operativa y algunas autoridades ejecutivas de las Administraciones Regionales, aspecto que demuestra

que la responsabilidad por la función pública es atribuible a todos los trabajadores sin distinción de jerarquías.

Sin embargo en criterio de los procesados, el proceso está llevando mucho tiempo y no se están cumpliendo los plazos procesales que determina el Reglamento de Procesos Internos Administrativos, lo que está ocasionando que haya un criterio distorsionado y pernicioso sobre su imagen y prestigio personal, ello incide en su desempeño laboral y en la estabilidad emocional que deberían tener para cumplir con cualquier encargo de orden administrativo, económico o de cualquier índole.

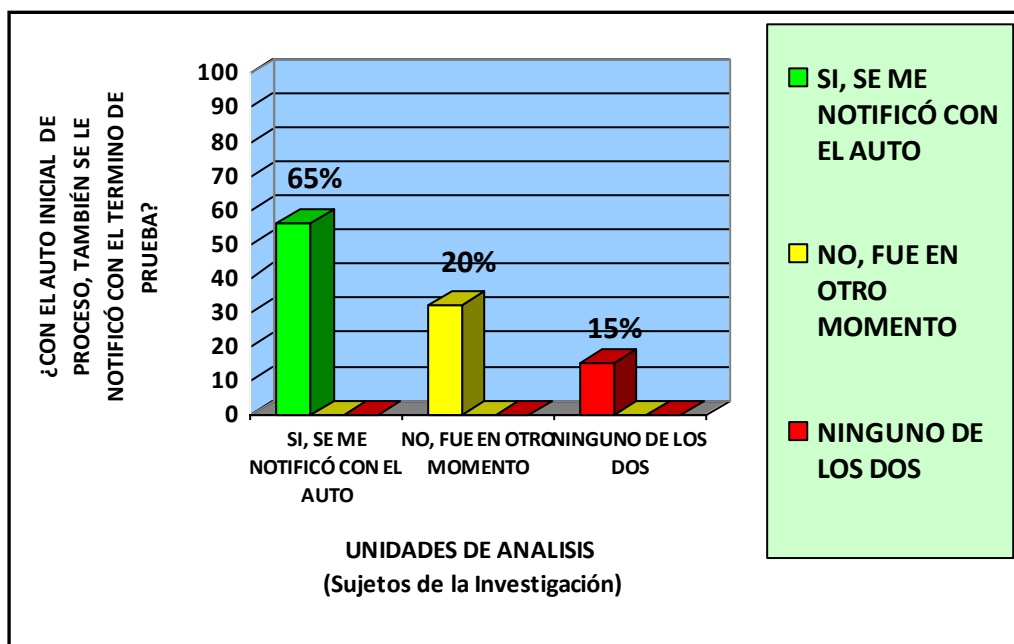
El 32% (64 personas) de los encuestados, señalaron que han sido procesados, porcentaje que demuestra que una minoría de los encuestados concluyó su proceso, pero lo curioso es que aún no se les ha sancionado.

Finalmente el 12% (24 funcionarios), no han sido procesados, tal y como fija el Reglamento de Procesos Internos Administrativos, es decir que aunque hubo acusación, el proceso no llegó a sustanciarse.

Tabla 6 ¿En el Auto Inicial de Proceso, también se le notificó con el Término de Prueba?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Si se me notificó con el auto	130	65,0	65,0	130,0
No, fue en otro momento	40	20,0	20,0	40,0
Ninguno de los dos	30	15,0	15,0	30,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Gráfico 2 ¿Con el Auto Inicial de Proceso, también se le notificó con el Término de Prueba?



La información contenida en el cuadro N° 2, muestra en forma clara que al 65% (130 personas), sí se le notificó con el Auto de Procesamiento, el término de prueba; 20% (40 personas), indicaron que esta comunicación se hizo en otro momento y, 15% (30 personas) señalaron que no fue en ninguno de los dos momentos.

Interpretando la información se llega a corroborar que al 65%, sí se les notificó con el término de prueba juntamente con el auto inicial, aspecto que demuestra que se dio cumplimiento a normas legales vigentes; sin embargo, este porcentaje de acuerdo al Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, debió ser el cien por cien, en razón a que se encuentra estipulado claramente, que con la notificación con el auto inicial, también se debe abrir el plazo del término de prueba, con la finalidad de que los procesados, cumpliendo con las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno Administrativo, puedan aportar pruebas de cargo y descargo.

El 20% de los encuestados refiere que fue en otro momento que se les notificó con el término de prueba; hecho que demuestra que no se dio cumplimiento a lo establecido en la normativa legal vigente, en razón a que el Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S. y el Decreto Supremo N1 2338-A, modificado por el Decreto Supremo N° 26237 establecen con claridad, que cuando se notifica con el Auto Inicial de proceso interno administrativo, también se debe disponer la vigencia del plazo del término de prueba, con la finalidad de que los procesados puedan aportar pruebas de cargo y descargo, no estipula (en ninguna disposición), que debe ser en otro momento la vigencia del periodo del término de prueba; aspecto que además demuestra el incumplimiento de deberes de los funcionarios que son designados como Autoridades Sumariantes y ante la inexistencia de una instancia que ejerza control y supervisión a estas autoridades no advierten ese extremo.

El 15% de los sujetos encuestados, manifestaron que en ninguno de los dos momentos les fue comunicado el término de prueba, lo que en su interpretación llevaba a considerar que éste podría sobrepasar los 10 días, tiempo en el cual dispondrían de las pruebas de descargo, necesarias para demostrar su inocencia.

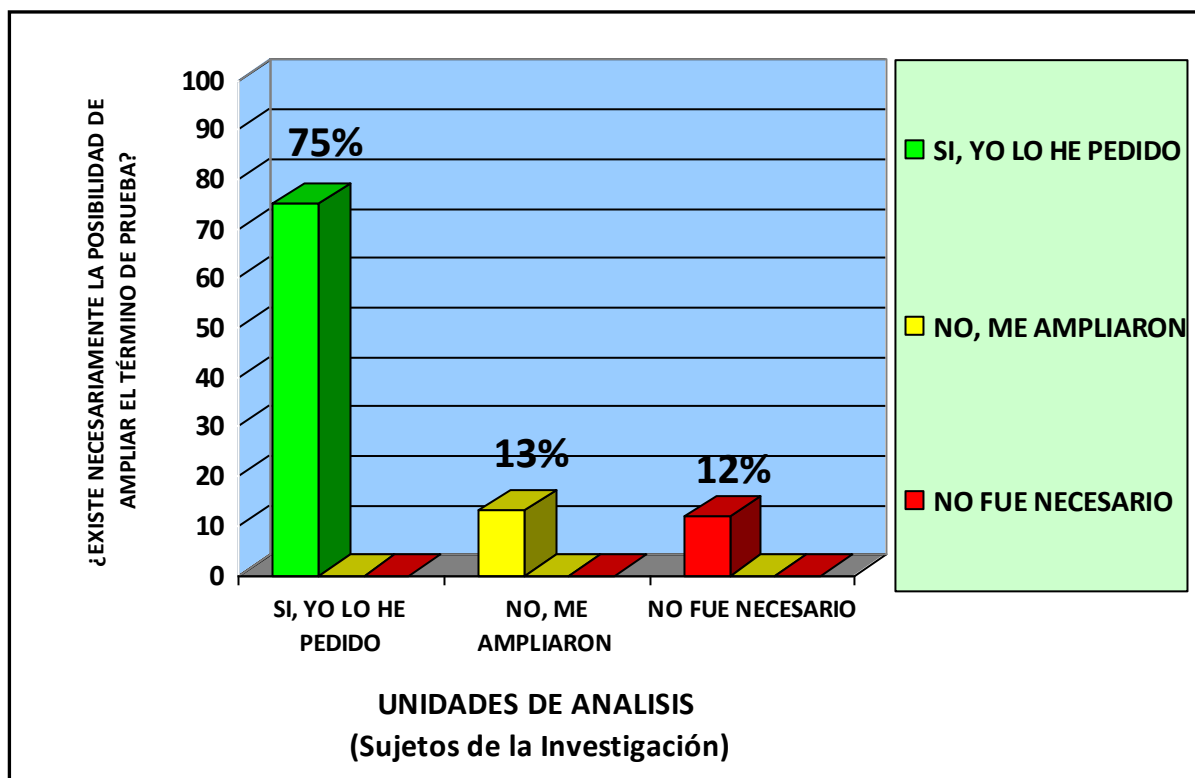
La Investigadora, haciendo uso de la Guía de Observación y Entrevistas, pudo constatar que en todos los casos, los Procesados, sí conocían la vigencia del periodo del término de prueba, pues al notificárseles con el Auto Inicial, se les comunicaba también los plazos procesales para la presentación de las pruebas de descargo, según el mandato normativo estatuido en el Reglamento de Procesos Internos Administrativos. Los Procesados, en forma intencional, de acuerdo a sus intereses, incurrían en omisión, pues las Autoridades Sumariantes, tampoco exigían el cumplimiento estricto del término de prueba, aceptando discrecionalmente, por falta de supervisión al cumplimiento de sus funciones, la ampliación exagerada de este plazo.

Entonces aquí se evidencia la falencia en la aplicación del Reglamento Interno Administrativo, cuando, por una parte, no existe una sanción que penalice el incumplimiento del plazo otorgado en el término de prueba para la presentación de documentos de descargo y, por otra, la falta de supervisión a las funciones de los Sumariantes, hace que ellos no se sientan obligados a hacer cumplir las disposiciones contenidas en el Reglamento Administrativo Interno de Procesos, lo que ha ocasionado, en los hechos, que no haya sanción efectiva a las contravenciones y faltas cometidas por los funcionarios de la C.N.S., en el ejercicio de sus funciones.

Tabla 7 ¿Existe necesariamente la posibilidad de ampliar el Término de Prueba?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Si, yo lo he pedido	150	75,0	75,0	150,0
No, me ampliaron	26	13,0	13,0	26,0
No fue necesario	24	12,0	12,0	24,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Grafico 3 ¿Existe necesariamente la posibilidad de ampliar el Término de Prueba?



La información contenida en el cuadro N° 3, muestra en forma clara, el criterio de los sujetos de la investigación, el 75% (150 personas), indicó que sí había solicitado la ampliación del término de prueba, 13% (26 personas), afirmó que le ampliaron el plazo en forma espontánea y, el 12% (24 personas), sostuvo que no hubo necesidad de ampliar el término de prueba.

La información analizada, tabulada e interpretada, determinó que el 75% de los funcionarios que fueron procesados o que actualmente están siendo procesados, solicitaron la ampliación del periodo del término de prueba por diferentes, razones y motivos. Tanto en la aplicación del Cuestionario de encuesta, así como en la realización de las Entrevistas, muchos de ellos, no dieron razones justificativas válidas, para ampliar este periodo de presentación de pruebas, coligiéndose que esta solicitud lo hicieron más por dilatar el proceso, que por presentar pruebas de descargo fehacientes, lo que demuestra una vez más, el incumplimiento de la norma legal vigente que tutela los procesos internos administrativos en la Caja Nacional de Salud, como es el Reglamento de procesos y, la norma madre como es el Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública a través del D.S. 23318-A, preceptivas legales que no establecen la posibilidad de ampliar el plazo para aportar prueba, por lo tanto es ilegal y provoca de esta manera retardación en la sustanciación de los procesos internos.

El 13% de los funcionarios, señalaron que la ampliación del término de prueba se hizo en forma espontánea, dando a entender que la Autoridad Sumariante, tomó la decisión de oficio, de ampliar dicho periodo, para que los Procesados puedan presentar las pruebas de descargo en forma oportuna y

pertinente. El 12%, sostuvo, que no fue necesario pedir ampliación, pues en la misma sustanciación del proceso, hay tolerancia de la Autoridad Sumariante, para ampliar este plazo.

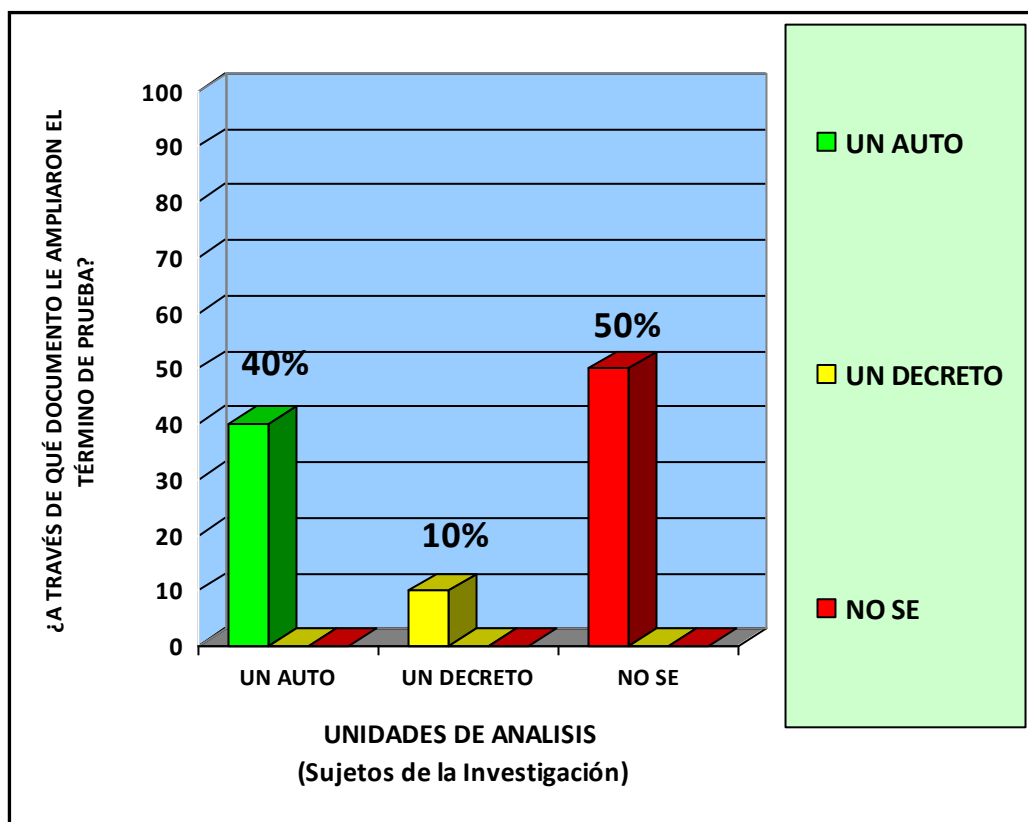
La Investigadora, en la observación participante que realizó en la sustanciación de procesos, pudo evidenciar que una gran mayoría de los Procesados, solicita la ampliación del plazo establecido en el término de prueba, con el afán de distraer la atención y minimizar el efecto de la contravención cometida, atenuando de esta forma la gravedad de la falta cometida, pues con el paso del tiempo, va bajando el interés y la atención por el esclarecimiento de la infracción incurrida, quedando muchas veces en la impunidad dichas faltas.

Aquí, nuevamente se refleja la necesidad de hacer cumplir el plazo de 10 días, establecido en el término de prueba para la presentación de pruebas de descargo y una adecuada supervisión al cumplimiento responsable de funciones de quienes fungen como Autoridades Sumariantes.

Tabla 8 ¿A través de qué documento le ampliaron el Término de Prueba?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Un auto	80	40,0	40,0	80,0
Un Decreto	20	10,0	10,0	20,0
No se	100	50,0	50,0	100,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Grafico 4 ¿A través de qué documento le ampliaron el Término de Prueba?



La información procesada en el cuadro N° 4, muestra que el 40% (80 personas), afirmaron que se les notificó el término de prueba con un Auto, 10% (20 personas), indicaron que se les amplió el plazo mediante un Decreto y, 50% (100 personas), señalaron que no tenían conocimiento del porqué se les amplió el término de prueba.

Interpretando la información, se llega a establecer que el 40% de los procesados fue beneficiado con la ampliación del término de prueba, el mismo que fue comunicado con un Auto, éste aspecto demuestra el incumplimiento de la norma legal vigente con el que se inician los procesos, en razón a que, así como no estipula que éste plazo se puede ampliar, tampoco establece con que documento se puede proceder a esta ilegalidad.

El 10% de los encuestados señala que se les amplió el término de prueba con un Decreto, aseveración que demuestra una vez más el manejo discrecional que se hace del Reglamento Interno Administrativo de Procesos, incumpliendo las normas legales vigentes, ya que la ampliación del término de prueba, solo favorece a los procesados y de ninguna manera a la institución, que se ve afecta en su imagen y prestigio institucional.

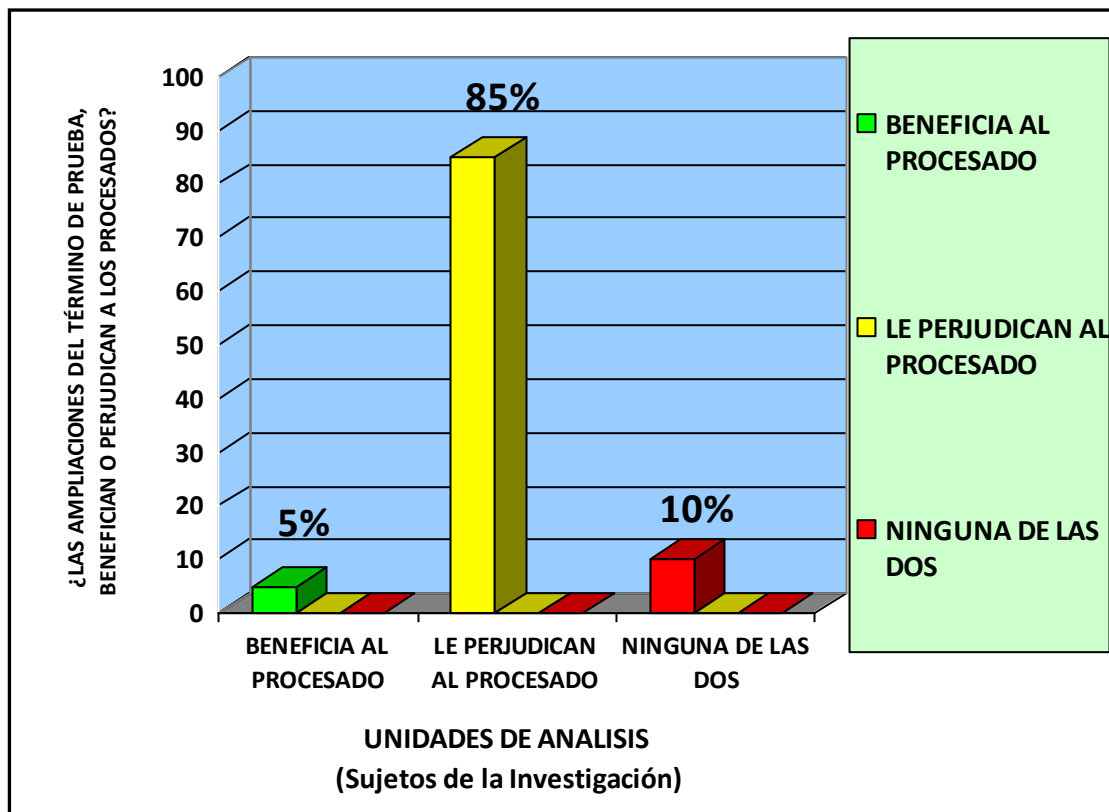
Lo más curioso en este aspecto es que un 50% de los funcionarios encuestados, no sabe con exactitud, con que documento le ampliaron el término de prueba. Porcentaje que puede dar lugar a muchas interpretaciones como: -) la posibilidad de que no fueron notificados con la ampliación del término de prueba, pues dieron por bien hecho el retraso, tomándolo como algo normal; -) el alto porcentaje demuestra también, el desconocimiento total de las normas legales vigentes, sobre todo del Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S., herramienta con el que los trabajadores son sometidos a proceso interno, hecho que puede provocar una indefensión de los procesados, -) la falta de orientación y asesoramiento para asumir con conocimiento de causa la sustanciación del proceso, tanto en las pruebas de cargo que le incriminan como en las pruebas de descargo que presumen su inocencia.

Es alarmante notar que este porcentaje tan alto, demuestra una vez más, que en una Institución calificada como grande, no se da cumplimiento a la Normativa Legal vigente, en razón a que el Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, no estipula la posibilidad de ampliar el término de prueba, tampoco señala a través de que documento se debe proceder al mismo, es decir no fija el mecanismo con el cual se debe proceder a ampliar la perentoriedad de dicho plazo, generando susceptibilidades en la población asegurada.

Tabla 9 ¿Las ampliaciones del Término de Prueba, considera Usted que benefician o perjudican a los Procesados?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Si, benefician al procesado	10	5,0	5,0	10,0
Le perjudican al procesado	170	85,0	85,0	170,0
Ninguna de las dos	20	10,0	10,0	20,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Grafico 5 ¿Las ampliaciones del Término de Prueba, considera Usted que benefician o perjudican a los Procesados



Los resultados expuestos en el cuadro y gráfico, expresan en forma contundente el criterio de los que están y fueron procesados. Un 5% (10 personas), señalaron que sí, les beneficia, el 85% (170 personas), indican que le perjudica al procesado y, un 10% (20 personas), indicaron que este aspecto es indiferente, es decir ni le perjudica, ni le beneficia.

El 85% de los trabajadores encuestados y entrevistados entre los cuales se encuentran funcionarios que han sido procesados o están siendo procesados, manifestaron fehacientemente que la ampliación del término de prueba perjudica a los procesados. Entre los argumentos expuestos están que la extensión en el plazo para aportar pruebas de cargo y descargo, causan un efecto negativo, pues en muchos casos, empiezan a aparecer pruebas de cargo que no estaban consideradas en el plazo inicial de 10 días, ello ocasiona intranquilidad, molestia y preocupación, pues la imparcialidad requerida en la sustanciación del proceso, empieza a ser cuestionada, creando una incertidumbre e inseguridad.

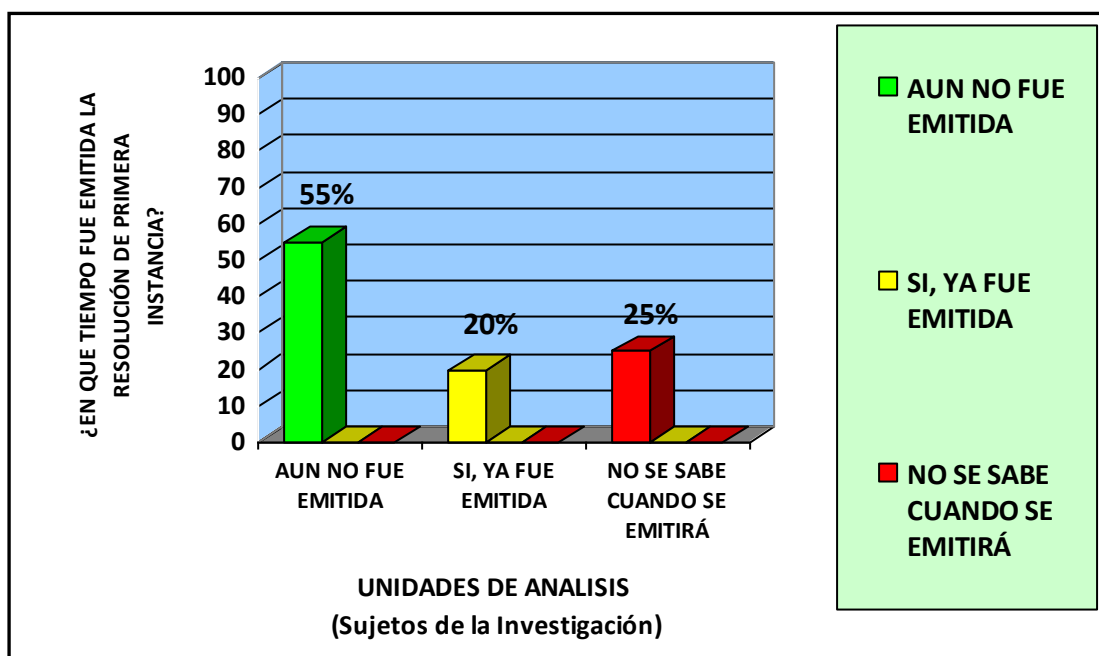
Quienes opinaron que sí beneficia al procesado (5%) o que les es indiferente, ratificaron en la entrevista que cuanto más dure el proceso, ira en beneficio de ellos, en razón a que las medidas correctivas a través de las sanciones a ejecutar no serán efectivas, en algunos casos inclusive ya no se aplicarán las mismas (por caducidad o cambio de personal); entonces consideran que el proceso fue insulso en su instauración.

En las observaciones presenciales que realizó la Investigadora, se pudo determinar que hay consenso mayoritario en los trabajadores que han sido o están siendo procesados, en que son más los perjuicios que los beneficios, al extender el término de prueba. No solo el procesado se perjudica, sino también la Caja Nacional de Salud; ya que el hecho de no dar cumplimiento a los plazos procesales establecidos, los hechos denunciados por contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria no son esclarecidos oportunamente, hecho que profundiza mucho más el desprestigio de la Institución. Por otra parte, el hecho de que no se apliquen oportunamente las medidas correctivas, puede ocasionar daño económico a la Institución y a quién se le debe responsabilizar en forma posterior. Por lo tanto, si el instrumento legal con el que cuenta la C.N.S., no coadyuva para evitar la retardación de los procesos internos administrativos, no es efectiva y, se interpretaría que encubre y protege contravenciones, infracciones y hechos dolosos cometidos por los trabajadores, usando y abusando de su condición de servidores públicos.

Tabla 10 ¿En que tiempo fue emitida la Resolución de Primera Instancia?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Aún no fue emitida	110	55,0	55,0	110,0
Si, ya fue emitida	40	20,0	20,0	40,0
No se sabe cuando se emitirá	50	25,0	25,0	50,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Grafico 6 ¿En qué tiempo fue emitida la Resolución de Primera Instancia?



De la información procesada y tabulada, se pueden observar los siguientes resultados:

El 55% (110 personas), respondió que la Resolución de Primera Instancia o Sumarial aun no fue emitida. El porcentaje puede demostrar la evidente retardación de los procesos internos administrativos, tomando en cuenta sobre todo, que a los encuestados, se les había instaurado el proceso interno administrativo hace un año como mínimo; además existe el incumplimiento de los plazos procesales.

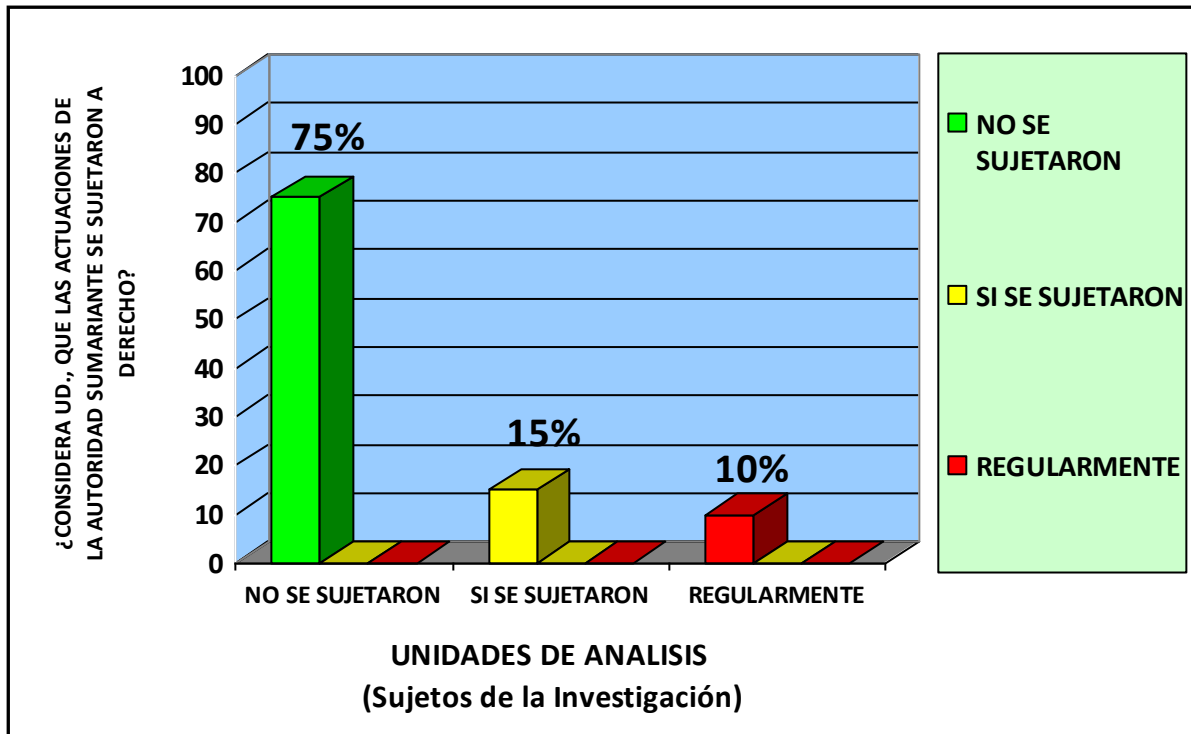
El 20% (40 personas), señalaron que si fue emitida la Resolución de Primera Instancia en el plazo previsto por ley. En este porcentaje se encuentran los casos en el que la responsabilidad administrativa habría prescrito, pues ante la invocación de la prescripción se dio curso a la misma; con referencia a la prescripción, se ha advertido que muchos trabajadores que evidentemente incurrieron en contravención administrativa fueron liberados de sanción inclusive de destitución, porque su responsabilidad ya prescribió.

El 25% (50 personas), afirman que no saben cuando se emitirá la Resolución de Primera Instancia o Sumarial, lo que demuestra en forma objetiva una evidente retardación en la persecución de los procesos internos administrativos y, donde se advierte, además, un desfase total en cuanto a la característica normativa, de que éste tipo de procesos deben ser rápidos, sucintos, concisos y breves.

Tabla 11 ¿Considera Usted que las actuaciones de la Autoridad Sumariante se sujetaron a Derecho?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
No se sujetaron	150	75,0	75,0	150,0
Sí se sujetaron	30	15,0	15,0	30,0
Regularmente	20	10,0	10,0	20,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Grafico 7; Considera Usted que las actuaciones de la Autoridad Sumariante se sujetaron a Derecho?



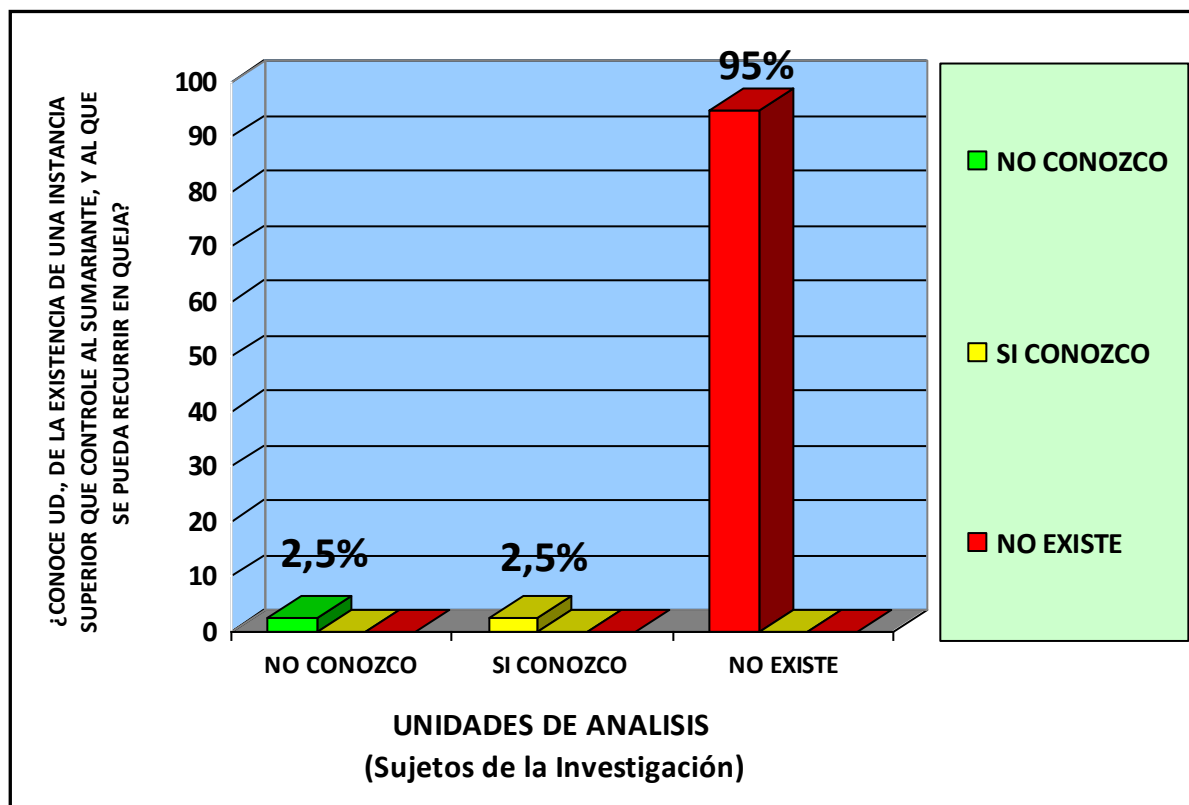
La información registrada en el cuadro N° 7, expresa en forma clara el criterio de los sujetos de la investigación. El 75% (150 personas), afirmaron que las actuaciones de la Autoridad Sumariante no se sujetaron a derecho. Porcentaje que pone en evidencia la falta de una instancia que ejerza control y supervisión a las autoridades sumariantes y que sirva, incluso, para recurrir en queja ante la retardación en la prosecución de los procesos internos administrativos, ante el Órgano Judicial DAF (Ex Consejo de la Judicatura, instancia que ejerce permanente supervisión a los actos, examinados y sancionados, cuando incluso se retrasan con un día en la emisión de las sentencias, lo que no ocurre con la retardación, por lo que no se puede afirmar que la sustanciación de los sumarios administrativos se hacen respetando la norma y los plazos procesales.

EL 15% (30 personas), señalaron que la Autoridad Sumariante, sí se sujetó a derecho. Este porcentaje que no es significativo; sigue evidenciando que no se da cumplimiento a principios normativos con los que deben estar revestidos los sumarios administrativos internos, demostrando además, que la falta de supervisión por una instancia superior a las autoridades sumariantes, permite que actúen como una instancia supra, sin observar la Norma Legal vigente. El 10% (20 personas), indicaron que las actuaciones de la Autoridad Sumariante se sujetaron a Derecho en forma regular.

Tabla 12 ¿Conoce Usted de la existencia de una instancia superior que controle al Sumariante, y al que se pueda recurrir en queja?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
No conozco	5	2,5	2,5	5,0
Si conozco	5	2,5	2,5	5,0
No existe	190	95,0	95,0	190,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Gráfico 8 ¿Conoce Usted de la existencia de una Instancia superior que controle al Sumariante, y al que se pueda recurrir en queja?



Del cuadro precedentemente expuesto, se desprenden los siguientes resultados:

El 2,5% (5 personas) de los trabajadores entrevistados afirmaron que no conocen si existe o no una instancia donde se puede recurrir en queja, ante las irregularidades que pudiera cometer la Autoridad Sumariante. Resultado que si bien es bajo, no deja de llamar la atención, pues en toda normativa legal vigente, debería existir, por un principio de equidad y ecuanimidad, una instancia para recurrir en queja.

El 2,5% (5 personas), señalaron que pueden acudir en queja ante la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Institución. Porcentaje mínimo que demuestra el desconocimiento de la normativa legal vigente, ya que la misma no estipula la instancia para acudir y reclamar algún hecho.

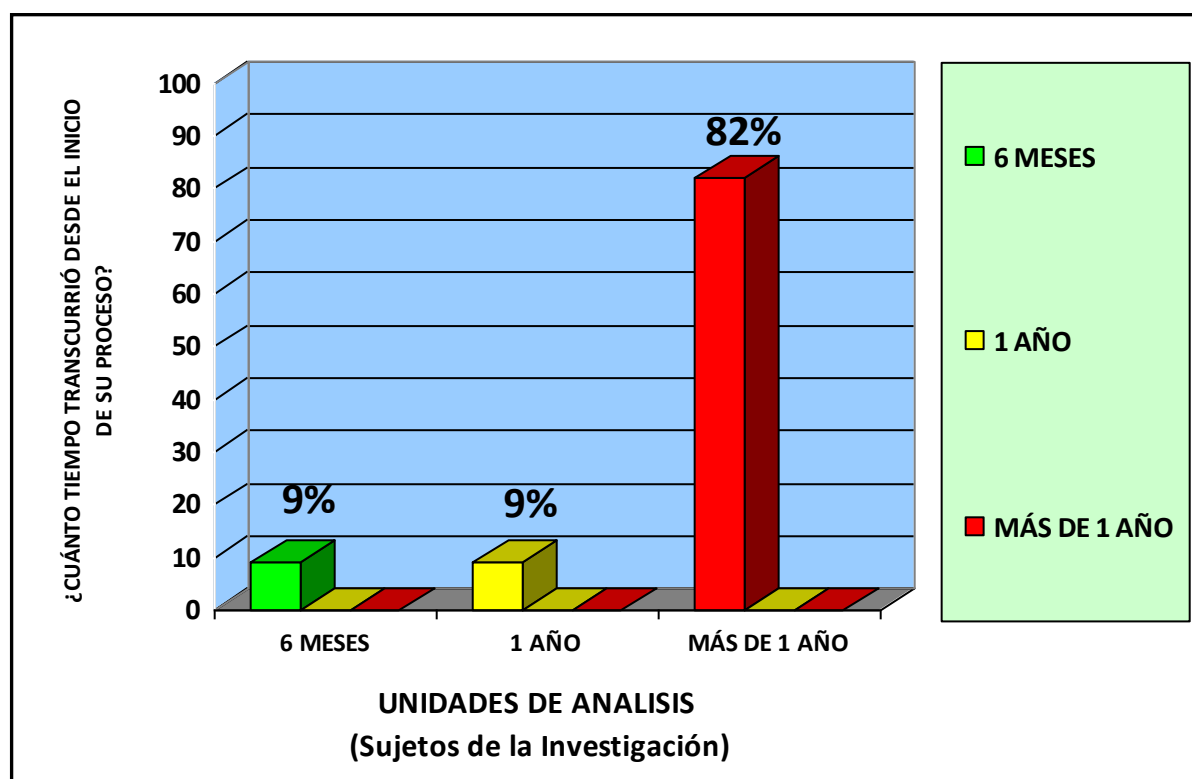
El 95% (190 personas), aseveraron, en forma enfática, que no existe una instancia superior que controle a la Autoridad Sumariante, a la que el procesado pueda acudir en queja, haciendo uso del derecho que le asiste. Porcentaje demasiado alto, que demuestra y pone en evidencia que efectivamente, no existe una instancia superior que ejerza supervisión y control a las Autoridades Sumariantes de la Caja Nacional de Salud, que pueda exigir que las causas se sujeten a procedimiento y principalmente a los plazos establecidos en la normativa legal vigente, principalmente del término de prueba; sin que este hecho signifique un control previo, ya que inclusive la Contraloría General del Estado de acuerdo a la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, tiene la facultad de efectuar supervisión a las instituciones públicas y al propio Órgano Judicial DAF (Ex Consejo de la Judicatura), para que ejerza supervisión a los Jueces sin exigir que previamente los procesos se concluyan para sancionar cuando se evidencie el incumplimiento de los plazos.

La Investigadora, en todo el proceso de investigación, pudo evidenciar la no existencia de una instancia superior que controle y supervise a las autoridades sumariantes, principalmente en el cumplimiento de los plazos procesales, ello, indudablemente, evitaría la retardación de los procesos internos administrativos, las denuncias por contravenciones al ordenamiento jurídico y normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público en la Caja Nacional de Salud, se dilucidarían oportunamente las medidas correctivas y, éstas serían pertinentes y eficientes, desvirtuando la mala imagen y desprestigio que tiene la entidad ante el universo de asegurados, beneficiarios y la opinión pública en general.

Tabla 13 ¿Cuánto tiempo ha transcurrido desde el inicio de su proceso?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
6 meses	18	9,0	9,0	18,0
1 año	18	9,0	9,0	18,0
Más de 1 año	164	82,0	82,0	164,0
Total	200	100,0	100,0	200,0

Grafico 9 ¿Cuánto tiempo ha transcurrido desde el inicio de su proceso?



El 9% (18 personas), afirman que el tiempo transcurrido desde la instauración de su proceso interno administrativo es de 6 meses. Porcentaje que demuestra ya, una retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos, este tiempo que excede a lo establecido en la norma, demuestra que no se dio cumplimiento a los plazos procesales.

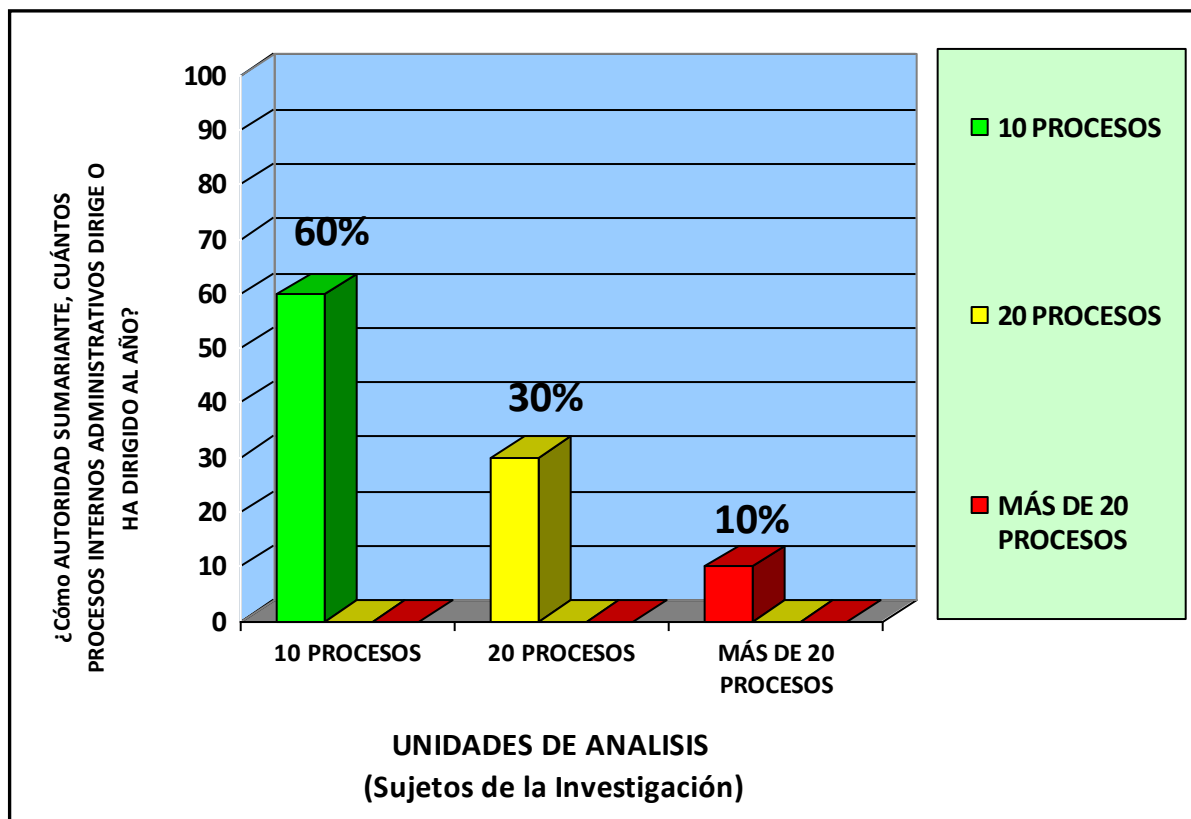
El 9% de los encuestados, aseveran que transcurrieron un año desde el inicio de su proceso. Resultado que demuestra primero el incumplimiento de los plazos procesales por parte de la Autoridad Sumariante que contribuye a una retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos.

El 82% de los trabajadores encuestados, señalan que desde el inicio de su proceso ya pasó un año y más (en algunos casos incluso sobrepasó los 2 años), sin que hasta la fecha se emita la correspondiente Resolución Sumarial. Porcentaje bastante significativo, que pone en evidencia una alarmante retardación en la sustanciación de los sumarios, que conlleva a un incumplimiento de los plazos procesales, principalmente del tiempo del término de prueba; con graves consecuencias para la institución, desde aplicación de medidas correctivas inoportunas, daño económico y el desprestigio para la institución y, en algunos casos para los propios trabajadores, sobre todo de aquellos que se les exime de responsabilidad administrativa. Asimismo, pone en evidencia la urgente necesidad de contar con una instancia superior que ejerza control y supervisión a las Autoridades Sumariantes, que son los entes llamados por Ley para hacer cumplir con la normatividad.

Tabla 14 ¿Cómo Autoridad Sumariante, cuántos Procesos Internos Administrativos dirige o ha dirigido al año?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
10 procesos	18	60,0	60,0	18,0
20 procesos	9	30,0	30,0	9,0
Más de 20 procesos	3	10,0	10,0	3,0
Total	30	100,0	100,0	30,0

Grafico 10 ¿Cómo Autoridad Sumariante, cuántos Procesos Internos Administrativos dirige o ha dirigido al año?



El 60% de las actuales o ex Autoridades Sumariantes, aseveran que son 10 procesos los que dirigieron o están dirigiendo al año. Porcentaje que demuestra el descontrol que tiene sobre los procesos internos administrativos, ya que de la revisión de los registros se evidencian que a partir de la

gestión 2006 se han incrementado las denuncias por contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria, afirmación que se encuentra respaldada con el hecho de que en la gestión 2009, fueron remitidos casi cien (100) expedientes de sumarios administrativos inconclusos, donde se observaban resoluciones de gestiones anteriores, autos iniciales sin término de prueba y sin notificar. De la misma manera, en algunas Administraciones Regionales se evidencia que recién después de un año se instauró el correspondiente Proceso Interno Administrativo, justificando este hecho en la recarga procesal excesiva.

El 30 % de los encuestados (Ex y actuales Autoridades Sumariantes). Señalaron que atendieron o atienden al año 20 procesos. Resultado que de alguna manera refleja lo que ocurre en las Administraciones Regionales, en referencia al número de procesos sustanciados. Si 10 Procesos Internos Administrativos, no pueden ser atendidos, por la excesiva carga procesal, es lógico imaginarse, qué sucede con 20 procesos en los cuales hay que cumplir con todos los pasos señalados en la normatividad.

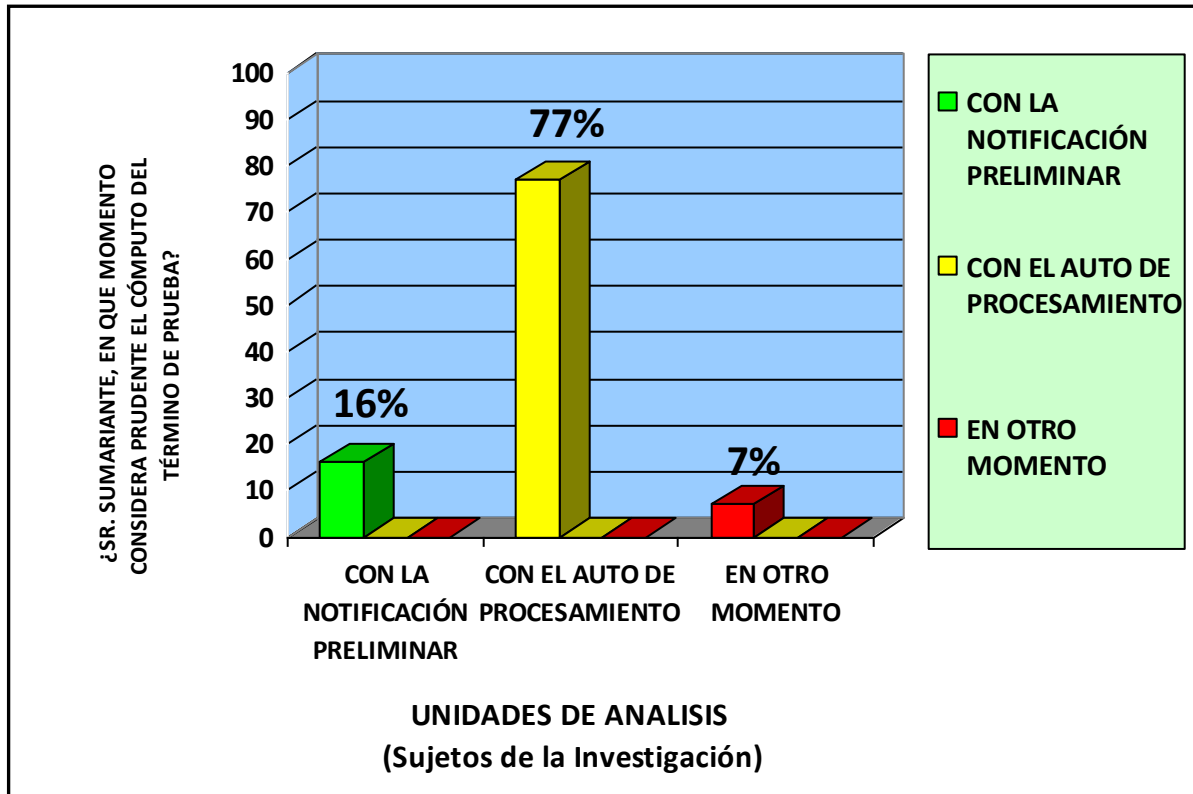
El 10% de los encuestados, señaló que incluso atendieron más de 20 procesos, lo que representó que técnica, humana y profesionalmente, es imposible atender tantos casos, con la celeridad, prontitud y responsabilidad que el caso amerita; produciéndose, como lógica consecuencia que no se haga un seguimiento y control adecuado en la aplicación del Reglamento de Procesos Internos Administrativos y en la sustanciación de los mismos.

La Investigadora, en el desarrollo de todo el proceso de investigación, pudo percibir que año tras año, se han incrementado considerablemente el número de denuncias y consiguientemente la cantidad de Procesos Internos Administrativos, sin que los mismos hayan concluido con resoluciones de absolución o culpabilidad. Este hecho ha derivado en que muchos funcionarios contraventores al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regulan la conducta funcionaria de los trabajadores de la Caja nacional de Salud, se incremente significativamente, con el consiguiente daño económico y desprestigio a la Institución.

Tabla 15 ¿Sr. Sumariante, en que momento considera prudente el computo del término de prueba?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Con la Notificación preliminar	5	16,0	16,0	5,0
Con el Auto de Procesamiento	23	77,0	77,0	23,0
En otro momento	2	7,0	7,0	2,0
Total	30	100,0	100,0	30,0

Gráfico 11 ¿Sr. Sumariante, en qué momento considera prudente el computo del término de prueba?



El 77% de las Autoridades Sumariantes y Ex Sumariantes, que se constituyeron en sujetos de la investigación, señalaron que es prudente computar el término de prueba a partir de la notificación con el Auto de Procesamiento a los procesados. Porcentaje que refleja el cumplimiento a normativa legal vigente, empero no refleja lo que ocurre en la práctica.

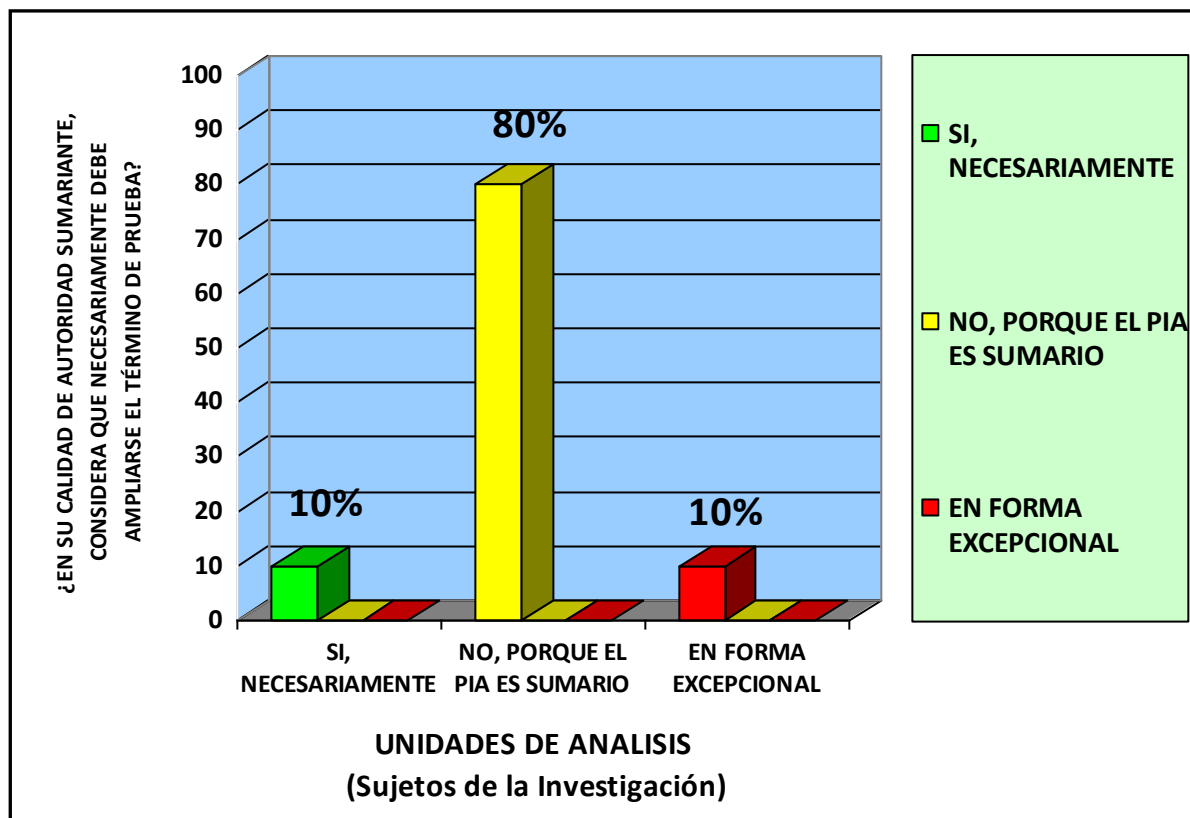
El 16% (5 personas), indicaron que este plazo procesal debería hacérselo con la Notificación Preliminar, pues es en esta fase que se le comunica al funcionario que se le está iniciando un proceso por alguna contravención o infracción cometida.

El 7% (2 personas), indicaron que es prudente comunicar el término de prueba en otro momento diferente al considerado en las 2 opciones precedentes. Este aspecto implica el incumplimiento al Reglamento de Procesos Internos Administrativos de forma flagrante.

Tabla 16 ¿En su calidad de Autoridad Sumariante, considera que necesariamente debe ampliarse el término de prueba?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
Sí, necesariamente	3	10,0	10,0	3,0
No, porque el PIA es Sumario	24	80,0	80,0	24,0
En forma excepcional	3	10,0	10,0	3,0
Total	30	100,0	100,0	30,0

Gráfico 12 ¿En su calidad de Autoridad Sumariante, considera que necesariamente debe ampliarse el término de prueba?



El 10% de los encuestados señalaron que necesariamente se debe ampliar el término de prueba en la sustanciación de los procesos internos administrativos. Porcentaje que demuestra el incumplimiento de la norma legal vigente que tutela la sustanciación de los procesos internos administrativos, ya que la misma no contempla esta posibilidad.

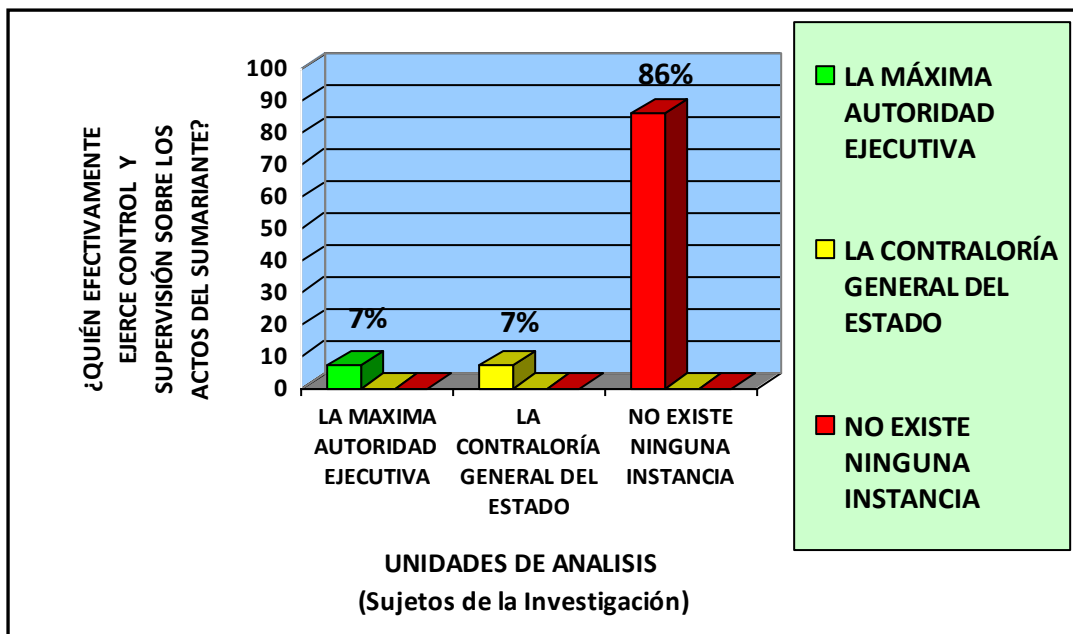
El 10% de las Autoridades Sumariantes encuestadas, indicó que en forma excepcional se puede ampliar el término de prueba. Aspecto que tampoco se encuentra estipulado en el instrumento jurídico - administrativo de la Caja Nacional de Salud.

El 80% de los encuestados afirmaron en forma enfática que no necesariamente se debe ampliar el término de prueba porque los procesos internos administrativos son sumarios. Aspecto que no se encuadra a la realidad, ya que en la práctica el plazo del término de prueba en un alto porcentaje es ampliado, de lo contrario no existiría la retardación en la sustanciación de los procesos internos administrativos ni el incumplimiento de los plazos procesales, no existiría sumarios que duran casi cinco años, las denuncias por contravenciones administrativas serían dilucidadas oportunamente y las medidas correctivas serían aplicadas pertinentemente y no se generaría daño económico a la institución, es decir, la Caja Nacional de Salud no tendría la imagen que tiene como una entidad corrupta; no existiría el elevado número de denuncias por contravenciones administrativas.

Tabla 17 ¿Quién efectivamente ejerce control y supervisión sobre los actos del sumariante?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
La Máxima Autoridad Ejecutiva	2	7,0	7,0	2,0
La Contraloría General del Estado	2	7,0	7,0	2,0
No existe ninguna instancia	26	86,0	86,0	26,0
Total	30	100,0	100,0	30,0

Grafico 13 ¿Quién efectivamente ejerce control y supervisión sobre los actos del sumariante?



El 7% de las Ex y actuales Autoridades Sumariantes, señalaron que es la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), quién ejerce control sobre los actos del Sumariante. Porcentaje que pone en evidencia el desconocimiento de la normativa legal vigente por parte de quienes conducen los Procesos Internos Administrativos.

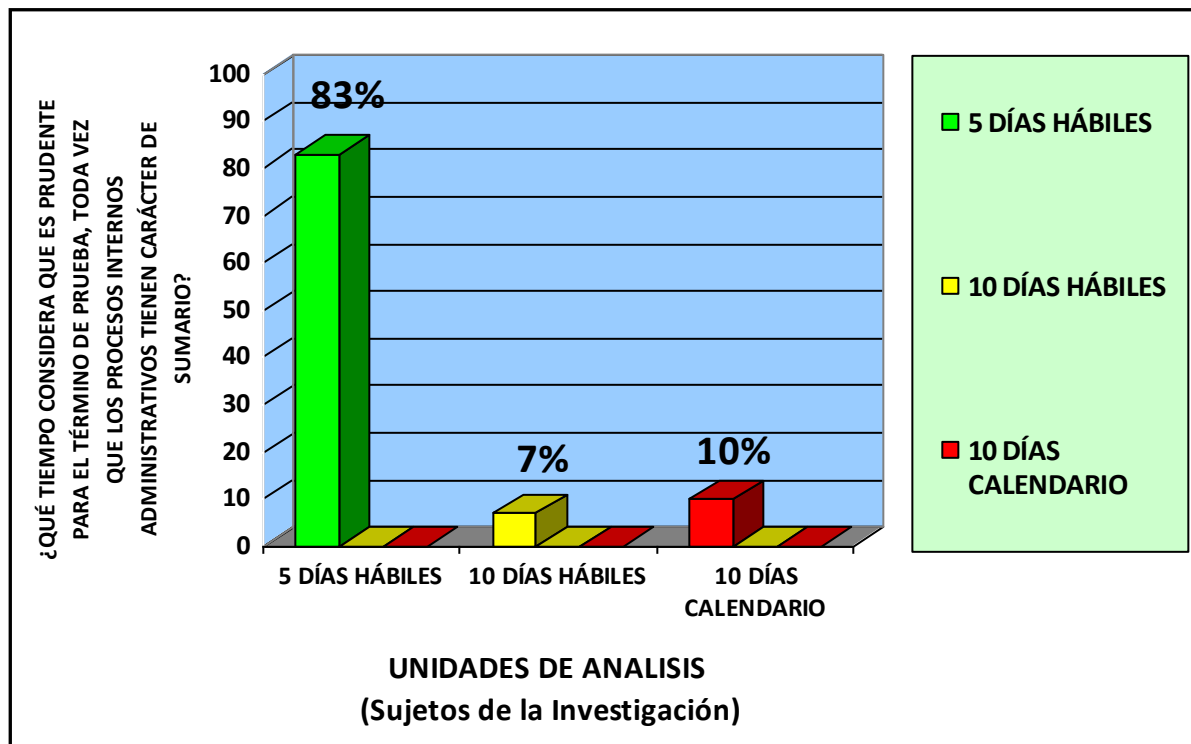
El 7% de los encuestados, respondió que es la Contraloría General del Estado, quién ejerce control y supervisión sobre los Sumariantes. Resultado que demuestra la falta de conocimiento de la norma legal que tutela los Procesos Internos Administrativos.

El 86% de los encuestados afirmó que no existe una instancia superior que controle y supervise los actos del Sumariante. Porcentaje que pone en evidencia la inexistencia de una instancia superior que ejerza control y supervisión a las actuaciones de las autoridades sumariantes, especialmente en el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa legal vigente.

Tabla 18 ¿Qué tiempo considera que es prudente para el término de prueba, toda vez que los Procesos Internos Administrativos tienen carácter de Sumario?

Unidades de Análisis	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia Relativa	Frecuencia Absoluta
5 días hábiles	25	83,0	83,0	25,0
10 días hábiles	2	7,0	7,0	2,0
10 días calendario	3	10,0	10,0	3,0
Total	30	100,0	100,0	30,0

Grafico 14 ¿Qué tiempo considera que es prudente para el término de prueba, toda vez que los Procesos Internos Administrativos tienen carácter de Sumario?



El 7% de los sumariantes y Ex sumariantes encuestados señalan que el término de prueba de 10 días hábiles es atinado y pertinente. Porcentaje que guarda concordancia con lo establecido en la norma legal vigente.

El 10% considera que lo acertado es de 10 días calendario. Resultado que a criterio de la Investigadora sería el prudente y necesario, sin embargo estaría al margen de la norma legal vigente, ya que inclusive la norma madre establece 10 días hábiles y no calendario.

Un 83 % de las Autoridades encuestadas afirmaron que tomando en cuenta el carácter de Sumario de los Procesos Internos Administrativos es prudente como término de prueba 5 días hábiles, tiempo en el cual los procesados, pueden presentar sus pruebas de descargo. Si bien el porcentaje es bastante alto, la Investigadora considera que este aspecto implicaría la modificación de la norma madre como es el Reglamento por la Responsabilidad por la Función Pública, hecho que probablemente no sería factible en la actualidad.

2.5. Análisis Final de Resultados

Del análisis de los resultados, con la implementación del Cuestionario de encuesta, la Observación participante, las Entrevistas semiestructuradas y, sus respectivos instrumentos, aplicados a los trabajadores que han sido procesados, o que están siendo procesados, a Autoridades Sumariantes y ex Sumariantes de la Institución, es la siguiente:

Dentro los resultados efectuados a los entrevistados (procesados), se puede comprobar que una gran mayoría de ellos coinciden que el término de prueba se debe notificar con el Auto Inicial de Proceso Interno Administrativo y no en otro momento. Resultado que impediría la retardación en la sustanciación de los sumarios.

Que el término de prueba de 10 días hábiles no debe ampliarse, porque perjudica a los procesados. El resultado no solo permitiría el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino también el esclarecimiento oportuno de las denuncias por contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y normas que regula la conducta funcionaria de los servidores públicos de la Caja Nacional de Salud, la aplicación de las medidas correctiva de manera eficaz; en síntesis los beneficiados serían los procesados y la propia institución.

Un gran porcentaje afirma que el término de prueba se les había ampliado y no conocen con qué documento. Lo que demuestra la falta de conocimiento de la norma legal vigente, ese aspecto necesariamente se debe tomar en cuenta la falta de socialización de los instrumentos administrativos.

Indican también que las Resoluciones emitidas han sobrepasado superabundantemente los plazos establecidos y que en una mayoría de los casos, inclusive tardaron cerca o más de dos años. Lo que demuestra el incumplimiento de las normas legales vigentes por parte de las autoridades sumariantes.

Que las actuaciones del Sumariante, en una gran mayoría no se sujetaron a derecho y no conocen de la existencia de una instancia que controle las actuaciones del Sumariante y que pueda recurrir en queja frente a una irregularidad. Pone en evidencia la necesidad de contar con una instancia superior que ejerza control y supervisión sobre las actuaciones de los sumariantes.

Los procesos internos administrativos en la Caja Nacional de Salud se dilatan demasiado, ya que el tiempo transcurrido desde el inicio de su proceso sobrepasa el año y medio. Demuestra el incumplimiento de los plazos establecidos, que pone en evidencia que la falta de supervisión a los sumariantes ocasiona este hecho.

Los resultados a los entrevistados sumariante o ex sumariantes indican que no debe ampliarse el término de prueba, porque el proceso interno administrativo tiene carácter de sumario. Aspecto que contribuiría a que los sumarios administrativos se lleven adelante en el tiempo establecido en la norma legal vigente, eliminando de esta manera la retardación de los procesos internos administrativos en la Caja Nacional de Salud.

Capítulo III

Propuesta

3.1. Proyecto del Nuevo Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud

Proyecto de Modificación del Artículo 8° del Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la Caja Nacional de Salud que fue Aprobado Mediante Resolución de Directorio N° 063/2003 de 27 de marzo de 2003 insertando un acápite.

Asimismo, la inserción de otro artículo por el que se disponga que el Honorable Directorio de la Caja Nacional de Salud como órgano superior de la Institución. Actuará en forma colegiada y dando estricto cumplimiento a sus funciones de fiscalización podrá supervisar las acciones de los sumariantes sobre todo en el cumplimiento de los plazos a los que se sujetan los procesos internos administrativos, e imponer las medidas correctivas de acuerdo a Ley.

Considerando:

Que, el Estado Boliviano tiene el deber de luchar contra la corrupción, velando por la eficacia, eficiencia y responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Que, estos aspectos fueron previstos en la Ley 1178 - SAFCO “de administración y control gubernamentales” de 19 de julio de 1990, en cuyo artículo 28°, determina la responsabilidad por la función pública, estipulando textualmente: “...Todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones y atribuciones asignados a su cargo. A este efecto: a) La responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal se determinará tomando en cuenta los resultados de la acción u omisión...”. b) Se presume la licitud de las operaciones y actividades realizadas por todo servidor público, mientras no se demuestre lo contrario.

En el Artículo 29° establece: “...La responsabilidad es administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídica-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 auditoria si la hubiere, La autoridad competente aplicará, según la gravedad de la falta, las sanciones de multa hasta un veinte por ciento de la remuneración mensual, suspensión hasta un máximo de treinta días, o destitución...”.

Que, sobre esa base, dentro el decreto supremo 23318 – a “reglamento de la responsabilidad por la función pública” de 3 de Noviembre de 1992, en su Artículo 2, en cuanto se refiere al Alcance indica: “...la determinación de la responsabilidad por la función pública, de manera independiente y sin perjuicio de las normas legales que regulan las relaciones de orden laboral...”. Mientras que en su Artículo 13 relacionado a la Naturaleza de la Responsabilidad Administrativa, a la letra dice: “...La responsabilidad administrativa emerge de la contravención del ordenamiento jurídico administrativo y de las normas que regulan la conducta del servidor público...”.

Que, una vez advertida la presunta comisión de contravenciones al Ordenamiento Jurídico Administrativo y las Normas que regulan la conducta del Servidor Público, se inicia Proceso Interno Administrativo, previéndose como Término se prueba para la aportación de pruebas de cargo y descargo, el tiempo de 10 días hábiles administrativos, para la partes; aspecto establecido en el artículo 22 inciso b) del decreto supremo 23318 – a, modificado por el decreto supremo 26237 artículo 1.

que, asimismo el reglamento de procesos internos de la caja nacional de salud, prevé en su artículo 8° el término de prueba de diez días hábiles, periodo que a la fecha se amplía al margen de la normativa.

Que, toda vez que un Proceso Interno Administrativo se constituye en una Causa Sumaria, el Término de Prueba resulta ser muy amplio, lo que perjudica a las Partes Intervinientes.

Que, de la misma manera, dentro la norma legal específica que rige este tema, no existe previsión alguna relacionada a la supervisión, control y fiscalización sobre la Autoridad Sumariante, lo que genera conflicto y la posibilidad de que éste sobrepase sus facultades o incurra en demora, faltas e inobservancias, lo que obliga a crear una disposición legal que reglamente su accionar.

Resuelve:

Artículo 1.- objeto.- la presente resolución de h., directorio tiene por objeto:

I. Modificar el artículo 8° del reglamento de procesos internos de la caja nacional de salud, en cuanto se refiere al término de prueba.

II. Insertar el artículo 25 al reglamento de procesos internos de la caja nacional de salud, en lo que se refiere a las facultades del honorable directorio de la c.n.s. de supervisión de las autoridades sumariantes.

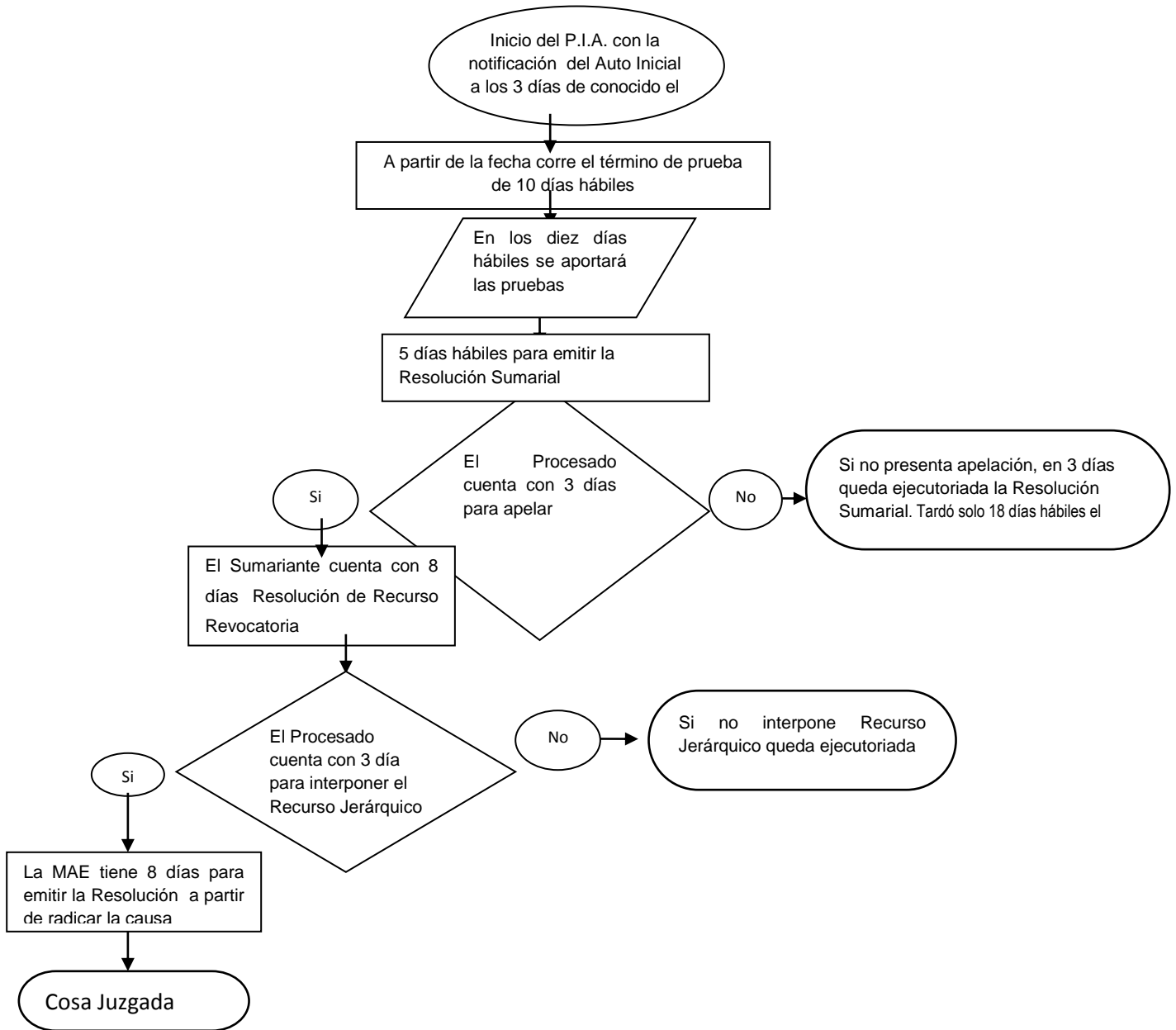
Artículo 2.- modificación del artículo 8° del reglamento de procesos internos de la caja nacional de salud, se modifica de la manera siguiente: “...dentro del proceso interno el sumariante acumulará y recepcionará pruebas de cargo y descargo sujetas a término común y perentorio para las partes de diez días hábiles improrrogables, computables a partir de la notificación del o los procesados cumpliendo estrictamente lo dispuesto por el art. 22 inc. B) del reglamento aprobado por el decreto supremo 23318-a, modificado por el art. 1° del decreto supremo 26237 de 29 de junio del 2001; periodo de término de prueba que no admite ningún tipo de ampliación, ni extensión, por ninguna causa.

Artículo 3.- instancia de supervisión para autoridades sumariantes.- se inserta el artículo 25 al reglamento de procesos internos de la caja nacional de salud; mismo que estipula: “...el honorable directorio de la caja nacional de salud cumpliendo sus facultades de ese cuerpo colegiado de la caja nacional de salud, deberá efectuar la supervisión, control y seguimiento, a la autoridad sumariante como órgano superior de la entidad, quien, a través de las instancias bajo su dependencia, cumplirá con esta labor, aplicando los medios de control y las sanciones que correspondan ante la advertencia de incumplimiento en las labores, contravenciones e inobservancia en los términos que deben ejecutar los procesos internos administrativos...”.

Es dado en sesión del Honorable Directorio de la Caja Nacional de Salud, a los..... días del mes de..... del año dos mil.....

3.1.1. Flujograma del Proceso Interno Administrativo de acuerdo a la Norma prevista

Figura 1 Proceso Interno Administrativo de acuerdo a la Norma prevista



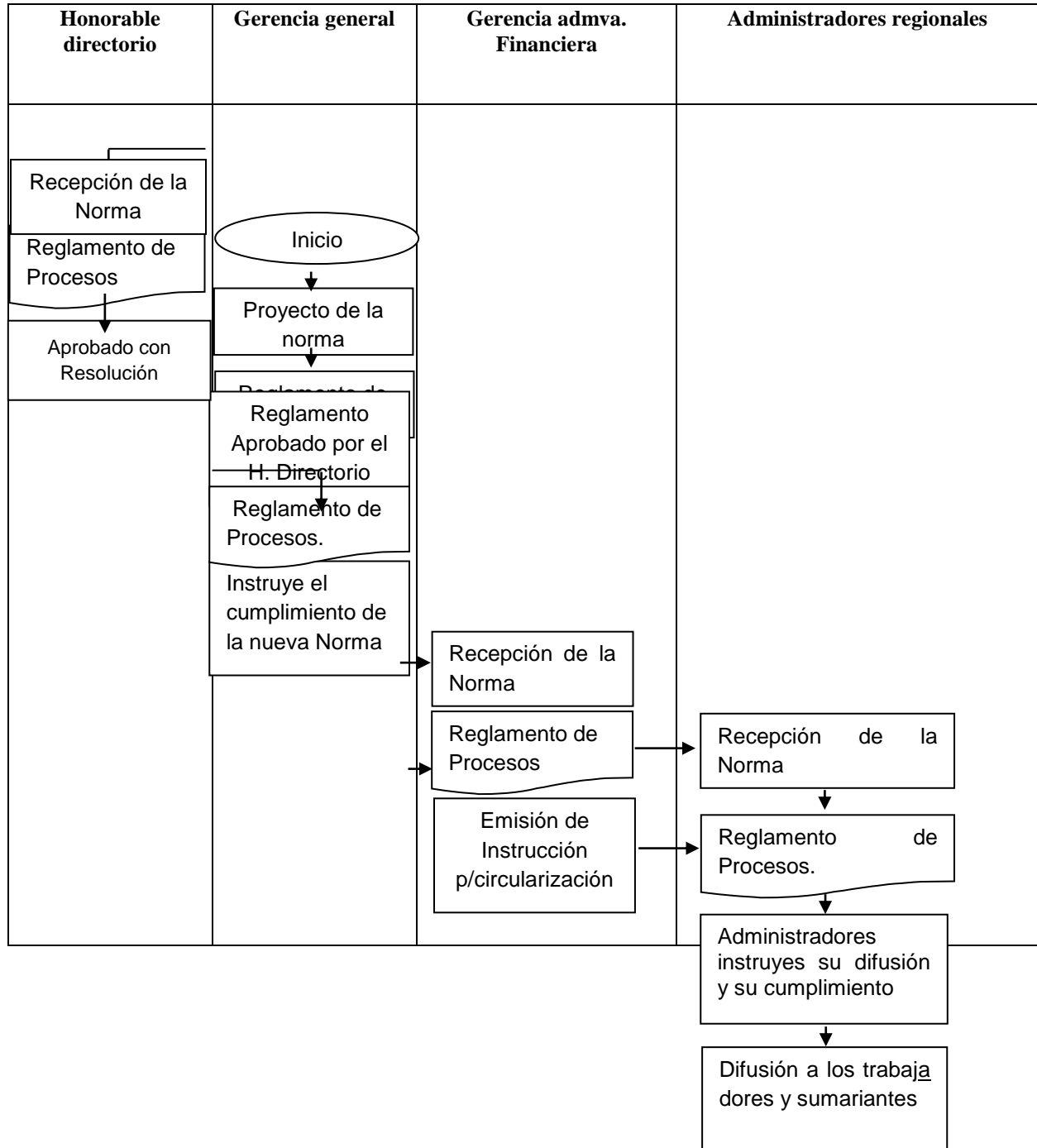
3.1.2. Descripción del Proceso de aprobación del Nuevo Reglamento

Tabla 17 Proceso de aprobación del nuevo reglamento

Secuencia de etapas	Actividad	Responsable
1.0. Emisión del proyecto del nuevo Reglamento de Procesos	Emite la Instrucción al Departamento Nacional de Planificación	Gerente General
1.1 Instruir a Planificación la emisión del proyecto del nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos	1.1. Emite el nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S. herramienta para sustanciar los Procesos Internos Administrativos	El Departamento Nacional de Planificación
2.0 Recepción proyecto del nuevo Reglamento de P.I.A.	2.1. Se Instruye al Departamento Jurídico Nacional para la emisión del Informe Legal	El Departamento Jurídico Nacional
3.0 Recepción del Informe Legal y el Proyecto del nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos.	3.1. Eleva en conocimiento del Honorable Directorio de la C.N.S. para su consideración y aprobación del nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S.	Honorable Directorio de la C.N.S.
4.0 Recepción del Nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la Caja Nacional de Salud.	4.1. Recibe el Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S. la Gerencia General emite instrucción a la Gerencia Administrativa Financiera	Gerente General
5.0 Recepción del Nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la C.N.S.	5.1. Recibe el Nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos. Emite circulares a las Jefaturas de Unidades de la C.N.S. y las diferentes administraciones Regionales	Gerencia Administrativa Financiera
6.0 Recepción del Manual de Procedimientos	6.1. Recibe el Reglamento del Procesos Internos Administrativos de la C.N.S. para su correspondientes difusión y aplicación, emite instrucciones internas al personal y Sumariante	Administradores Regionales

3.1.3. Diagrama de Flujo de Aprobación y Difusión del Nuevo Reglamento de Procesos Internos Administrativos de la Caja Nacional de Salud

Tabla 18 Aprobación y difusión del nuevo reglamento



3.1.4. Actividades para la aprobación, difusión y aplicación del Reglamento de Procesos Internos Administrativos Modificado

La Máxima Autoridad Ejecutiva de la Caja Nacional de Salud instruirá al Departamento Nacional de Planificación la modificación del Reglamento de Procesos Internos de la entidad; instancia que emitirá el Proyecto del citado Reglamento incorporando sus modificaciones, introducción y socialización.

Una vez cumplido este cometido, será remitido a conocimiento de la Máxima Autoridad Ejecutiva de la Caja Nacional de Salud con la finalidad de que éste remita al Departamento Jurídico Nacional con el propósito de que emita el correspondiente Informe Legal con referencia a las modificaciones.

La Gerencia General, como Máxima Autoridad Ejecutiva, remitirá al Honorable Directorio de la Caja Nacional de Salud, instancia Fiscalizadora que conocerá, analizará y aprobará en Sesión Ordinaria, emitiendo la correspondiente Resolución de Directorio, aprobando el nuevo Reglamento de Procesos Internos de la Institución.

Ese Cuerpo Colegiado, remitirá a la Gerencia General el nuevo Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, instancia que instruirá a la Gerencia Administrativa Financiera para dar cumplimiento con la difusión y conocimiento de las instancias que participan en un Proceso como son las Autoridades Sumariantes de todo el país y a los Trabajadores de la Caja Nacional de Salud, que deberá emitir un Circular Instructivo a todas las Administraciones Regionales y Distritales, Jefaturas de Departamento, Sección y División con la finalidad de efectivizar su difusión adjuntando un ejemplar de la nueva Normativa Interna.

Con la finalidad de garantizar el conocimiento y comprensión de todas las modificaciones por todos los procesados, serán las Autoridades Sumariantes de todas las Administraciones Regionales del país, quienes a tiempo de emitir el Auto Inicial de Procesos Internos Administrativo, dejarán claramente establecido que el cómputo del término de prueba (como plazo procesal), no será ampliado, ni extendido, bajo ningún punto de vista, con la finalidad de no retardar la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos; debiendo tomar muy en cuenta los que están en calidad de procesados.

3.2. Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados obtenidos, analizados, interpretados y presentados en el proceso de investigación, permiten llegar a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

3.2.1. Conclusiones

- La Caja Nacional de Salud cuenta con el Reglamento de Procesos Internos, norma interna con la que se sustancia los procesos, en la que no se ajusta a la realidad institucional que vive la primera entidad aseguradora del país, pues esencialmente no regula adecuadamente la ampliación del Término de Prueba, en razón de que las Autoridades Sumariantes, proceden a su ampliación (en muchos casos) en forma injustificada, produciéndose la retardación en la sustanciación de Procesos Internos Administrativos. Lo que ocasiona la falta de esclarecimiento oportuno de las supuestas contravenciones e infracciones administrativas por parte de los trabajadores y Ex trabajadores de la Caja Nacional de Salud.
- El hecho de ampliar el Término de Prueba dentro de los Procesos Internos Administrativos, genera daño económico y social a la Entidad, ya que los presuntos responsables, a quienes con posterioridad se les ratifica la Responsabilidad Administrativa, mientras se sustancia la causa, demorándose insulsamente ésta, van incrementando sus Derechos Sociales y a tiempo de ejecutarse su desvinculación, los Beneficios Sociales a serles reconocidos resultan ser superiores a los que debían ser cancelados si es que se hubiera practicado la ruptura laboral observando los diez (10) días hábiles administrativos.
- Como resultado de las entrevistas semiestructuradas realizadas a trabajadores que han sido procesados y están siendo procesados y a las Autoridades Sumariantes y Ex Sumariantes de la Institución, establecen que el Término de Prueba se debe notificar con el Auto Inicial de Proceso Interno, el mismo no debe ampliarse porque genera mayor dilación de los Sumarios, que perjudica a los procesados y a la Institución, por que profundiza la mala imagen de la C.N.S., ante la sociedad, por la falta de esclarecimiento oportuno.
- Que las actuaciones del Sumariante, en una gran mayoría no se sujetaron a Derecho, y no conocen de la existencia de una instancia que controle y supervise las actuaciones de la Autoridad Sumariante, donde pueden recurrir en queja frente a una irregularidad. Asimismo la inobservancia de los plazos estipulados en Normativa Legal vigente por parte de los Sumariantes, también provoca la retardación en la sustanciación de los Procesos Internos Administrativos en la Caja Nacional de Salud, hecho que ocurre por la falta de un control y supervisión a las actuaciones de los Sumariantes.
- Se concluye que no existe una instancia de supervisión y control a las Autoridades Sumariantes en el cumplimiento de sus funciones, lo que ocasiona que los plazos del término de prueba sean ampliados en forma exagerada y sin justificaciones valederas, lo que ocasiona enorme perjuicio tanto a los procesados como a la misma institución, que ha sido estigmatizada como una Institución donde se protege la corrupción, el nepotismo y la venalidad.
- Finalmente se concluye que las actuaciones de las Autoridades Sumariantes no se ajustaron a la normatividad establecida, porque no existe un mecanismo y/o procedimiento, que ejerza control y supervisión, que sirva incluso para recurrir en queja ante la retardación en la prosecución de los Procesos Internos Administrativos, ante el Órgano Judicial u otras instancias llamadas por Ley, para regularizar los procesos administrativos.

3.2.2. Recomendaciones

- Las Autoridades Ejecutivas de la Caja Nacional de Salud, tendrán que agilizar la tramitación y posterior aprobación del nuevo Reglamento de Procesos Internos de la C.N.S., Norma Administrativa de igual jerarquía que la que se encuentra vigente, que incorpore un párrafo que tenga el objeto de poner en evidencia la imposibilidad de ampliar el Término de Prueba y prever con claridad que dicho Término de Prueba será computado desde el momento de la Notificación con el Auto Inicial de Instauración de Proceso Interno Administrativo y que bajo ningún punto de vista será ampliado ni extendido porque perjudica gravemente tanto a los procesados como a la misma Institución.
- En la preceptiva legal antes aludida, deberá también estipularse la creación de una Instancia o Unidad de Control y Supervisión a la que deberán sujetarse las Autoridades Sumariantes de la Caja Nacional de Salud, para garantizar el cumplimiento eficiente, oportuno y responsable de quienes fungen como Autoridades Sumariantes, garantizando en forma imparcial, la sustanciación efectiva de los Procesos Internos Administrativos a quienes hubieren cometido contravenciones e infracciones administrativas en el ejercicio de sus funciones.
- Es recomendable que las Autoridades Ejecutivas de la Caja Nacional de Salud, asuman responsablemente sus funciones ejecutivas, planificando, organizando y ejecutando el proceso de implementación del Nuevo Reglamento Interno Administrativo de Procesos, especialmente en lo que atañe a su conocimiento, difusión y socialización, de manera tal que cambie la imagen y el prestigio de la Institución.
- Es recomendable que la Instancia de Control y Supervisión a las Autoridades Sumariantes, deba ser ejercida a través de la Máxima Instancia de Fiscalización de la Entidad como es el Honorable Directorio. El mismo tendrá la responsabilidad no sólo de controlar, sino supervisar y realizar un seguimiento adecuado a las actuaciones procesales de quienes son responsables de sustanciar los procesos administrativos, para que éstos se realicen de manera transparente, equitativa y con la mayor responsabilidad posible.
- Se recomienda al H. Directorio, supervisar las actuaciones de las Autoridades Sumariantes, para que éstas se sujeten a Derecho, y los/as Procesados/as puedan recurrir en queda ante la retardación y dilatación de sus procesos, particularmente cuándo éstos sobrepasan los seis meses.
- Es recomendable que todos/as los/as Procesados/as, sean asesorados y orientados por profesionales Abogados, en la instauración del proceso, la recepción de declaraciones informativas, la recepción de pruebas de cargo y recolección de pruebas de descargo, así como la emisión de la Resolución de Primera Instancia, para evitar tergiversaciones, malas interpretaciones y retardación en la sustanciación del Proceso Interno Administrativo.

Referencias

- Armas Gallo José. Teoría y Técnicas de Investigación Social. Futuro S.R.L. La Paz – Bolivia 1986.
- Barragan Rossana. Formulación de Proyectos de Investigación. Edit. PIEB, La Paz Bolivia 2001.
- Cabanellas De las Cuevas Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires – Argentina 1991.
- Caja Nacional de Salud. Reglamento Interno de Trabajo, aprobado por Resolución Ministerial No. 324/04 de 29-06-2004.
- Caja Nacional de Salud. Reglamento de Procesos Internos de la Caja Nacional de Salud, aprobado por Resolución de Directorio No. 063/2003 de 27-03-2003.
- Caja Nacional de Salud. Reglamento de Código de Ética, aprobado por Resolución de Directorio 2007
- Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo II, Cuarta Edición Ampliada y Actualizada Abeledo
- Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo I, Quinta Edición Actualizada Abeledo – Perrot Buenos Aires 1997
- Contraloría General de la Republica hoy del Estado – Centro Nacional de Capacitación – CENCAP. Ley 1178 Compendio Didáctico, Segunda Edición, 2005.
- Contraloría General de la Republica hoy del Estado – Centro Nacional de Capacitación –. Responsabilidad por la Función Pública Texto de Consulta, 2002.
- Dermizaky, Peredo Pablo. Derecho Administrativo, Tercera Edición Ampliada y Actualizada Editorial Serrano Cochabamba – Bolivia 1997.
- Eco, Humberto. Como se Hace una Tesis. Técnicas Y procedimientos de Investigación, Estudio y Escritura. Gedisa S.A. Barcelona, 1977/1986.
- Koria Paz Richard A. La Metodología de la Investigación desde la práctica didáctica 1ª Edición la Razón año 2007.
- Morales, Guillen Carlos. Código de Procedimiento Civil, Edit. Gisbert & CIA. S.A. La Paz – Bolivia 1978.
- Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. San Miguel, Rodríguez Walker. Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia, Primera Edición Editores Plural. La Paz-Bolivia 2005.
- Saavedra, Sussy. Código de Seguridad Social. Compilación y Legislación Concordada de la Seguridad Social Boliviana. Tercera Edición. Talleres Producciones Gráficas AVC. La Paz – Bolivia 2002.
- Reglamento de la Administración y Control de Personal del Poder Judicial. Acuerdo No. 90/2007.
- Revilla, Quezada Alfredo. Curso de Derecho Administrativo Boliviano Edit. Imprenta Ferrari Hnos., Buenos Aires Argentina.
